



Tema I

Política Fiscal e Dívida Pública

*Fernando Gaiger Silveira**

*Equidade Fiscal: impactos distributivos
da tributação e do gasto social*

** Doutor em Economia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), pesquisador visitante na University of Texas at Austin (EUA) e bolsista do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).*

Agradecimentos

Esse trabalho é mais um fruto de pesquisas que iniciei com colegas do Ipea – Frederico Tomich, Luis Carlos G. de Magalhaes e Salvador Werneck Vianna – e que tiveram continuidade com meu doutorado, quando o Prof. Rodolfo Hoffmann me sugeriu aprofundar os estudos sobre incidência tributária e desigualdade.

Devo muito ao Prof. Fernando Rezende e a Jose Roberto Afonso essa ampliação temática e temporal dos impactos distributivos da política fiscal e de gasto público, bem como as valiosas sugestões ao texto.

Sem o auxílio do Johnatan Ferreira no processamento dos dados, o presente trabalho não seria possível.

Agradeço a todos e espero que me perdoem por erros e omissões que são de minha inteira responsabilidade. Interessante notar que estudos sobre os impactos distributivos da tributação sejam tão poucos, havendo muito a se investigar, como, por exemplo, os efeitos das últimas desonerações e da sempre anunciada desoneração da cesta básica.

Resta esperar que outros pesquisadores busquem responder a essas questões. Por fim, agradeço as minhas Marias e a Patrícia que sempre me apoiam em minhas iniciativas e estudos, compreendendo minhas ausências.

Resumo

Esta monografia tem por escopo avaliar os efeitos distributivos das políticas previdenciária, de assistência social, tributária e de educação e saúde, tendo por base as Pesquisas de Orçamentos Familiares (POF) de 2002-2003 e 2008-2009 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O estudo apresenta as tendências recentes do papel redistributivo do estado brasileiro, com o sistema tributário brasileiro exercendo peso excessivo sobre as camadas pobres e intermediárias de renda, especialmente pela alta representatividade dos impostos indiretos. No entanto, a regressividade do sistema tributário tem sido contrabalançada pela progressividade nos gastos sociais, que apresentam esses mesmos extratos como os principais receptores dos recursos públicos. E esse redirecionamento do gasto social aos extratos de renda mais baixos se aprofundou nos últimos anos, o que se refletiu em uma queda expressiva da desigualdade de renda, sem que, para isso, tenha ocorrido uma expansão da carga tributária.

Verifica-se que a previdência social do regime geral – INSS, a educação e a saúde públicas e a assistência social têm importante papel redistributivo. Duas “parcelas” da renda, entretanto, apresentam perfis regressivos: de um lado, os tributos indiretos, com grande peso na renda e, de outro, as aposentadorias e pensões do funcionalismo público.

Para a realização dessa avaliação, emprega-se um esquema de estágios da renda, com a primeira, denominada original e composta dos rendimentos de caráter privado. Com o recebimento das transferências monetárias governamentais, tem-se a renda inicial, que é, em verdade, a renda apurada pela pesquisa. Seguem-se as rendas disponíveis e pós-tributação, resultantes da incidência dos impostos diretos e indiretos, respectivamente. Por fim, ao se somar os benefícios em espécie – saúde e educação públicas – chega-se à renda final.

Para comprovar a dinâmica distributiva de cada uma das políticas, avalia-se o comportamento do Índice de Gini em cada um dos estágios de renda. Observa-se uma redução da desigualdade da renda original até a renda disponível, indicando progressividade distributiva (i) na distribuição dos benefícios previdenciários e (ii) na tributação direta da renda. Essa equalização é revertida parcialmente quando se calcula o Gini para a renda após os impostos indiretos, mostrando o caráter regressivo desse tipo de tributação, mas que novamente retoma sua trajetória inicial com a distribuição dos gastos sociais em saúde e educação.

O gasto social e os tributos incidentes sobre as famílias apresentam, em seu conjunto, um efeito progressivo. Há, todavia, que observar a regressividade da tributação, em razão do predomínio dos tributos indiretos sobre a base de arrecadação.

Ademais, o efeito progressivo do gasto aprofundou-se entre os anos 2003 e 2009. Quando se comparado ao Índice de Gini da renda original entre esses anos, observa-se uma mudança de patamar tanto do valor da renda monetária familiar *per capita* como da desigualdade de sua distribuição. Essa mudança de patamar, no caso da desigualdade, é mais pronunciada na renda inicial, que não tem continuidade com a tributação direta e indireta, se aprofundamento com a educação e saúde pública. Assim, pode-se dizer que os avanços registrados em 2009, diante de 2003, se devem às políticas sociais e não ao seu financiamento.

Palavras-chave: Desigualdade de renda. Tributação. Gasto social.

Sumário

1 INTRODUÇÃO	11
2 BASES DE DADOS E PROCEDIMENTOS DE ESTIMAÇÃO	19
2.1 Tributos	20
2.1.1 Tributação direta	21
2.1.2 Tributos indiretos	23
2.2 Gastos sociais: transferências monetárias e provisão pública	25
2.2.1 Benefícios previdenciários e assistenciais: que informações se têm das transferências monetárias	26
2.2.2 A provisão pública em saúde e educação: possibilidades de valoração dos benefícios não monetários	29
2.3 Renda <i>versus</i> gastos	35
2.4 Decompondo a renda: benefícios monetários, tributos e provisão pública	36
2.5 Impactos distributivos da política fiscal: índices de progressividade e efeitos de reordenamento	37
2.5.1 O Índice de Progressividade de Kakwani	39
2.5.2 Progressividade e reordenamento: avaliação com base na ordenação <i>ex post</i>	41
3 INCIDÊNCIA TRIBUTÁRIA, CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS E ASSISTENCIAIS E UTILIZAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE EDUCAÇÃO E SAÚDE	43
3.1 Incidência da tributação direta	43
3.2 Tributação indireta: tributos, incidência e carga sobre a renda e o consumo	44
3.3 A carga tributária total	46
3.4 Previdência e assistência: participação na renda e estrutura de distribuição	50
3.5 Educação e saúde públicas: perfil da incidência do gasto	54
4 IMPACTOS DISTRIBUTIVOS DA TRIBUTAÇÃO E DO GASTO SOCIAL	57
4.1 Estágios de renda e mudanças no Índice de Gini	57

4.2 Progressividade e efeitos de reordenamento	61
.....
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	70
.....
REFERÊNCIAS	71
.....

Lista de figuras

Figura 1. Estágios de redistribuição da renda

37

Lista de gráficos

Gráfico 1. Evolução da participação no PIB de despesas selecionadas da União – 2002 a 2009	12
Gráfico 2. Evolução da composição da carga tributária brasileira – 2003 e 2009	13
Gráfico 3. Renda mensal domiciliar <i>per capita</i> e valores mensais domiciliares <i>per capita</i> dos tributos diretos e indiretos, dos benefícios previdenciários e assistenciais e da saúde e educação pública – Brasil (2003)	16
Gráfico 4. Renda mensal domiciliar <i>per capita</i> e valores mensais domiciliares <i>per capita</i> dos tributos diretos e indiretos, dos benefícios previdenciários e assistenciais e da saúde e educação pública – Brasil (2009)	17
Gráfico 5. Evolução da carga tributária (% do PIB) e Índice de Gini da renda domiciliar <i>per capita</i>	18
Gráfico 6. Comportamento da incidência da tributação direta sobre a renda, por tipos de tributos e segundo décimos de renda monetária familiar <i>per capita</i> – Brasil (2002-2003 e 2008-2009)	44
Gráfico 7. Comportamento da incidência da tributação indireta sobre a renda total, por tipos de tributos e segundo décimos de renda monetária final (descontados os tributos) familiar <i>per capita</i> – Brasil (2002-2003 e 2008-2009)	46
Gráfico 8. Carga tributária sobre renda total	49
Gráfico 9. Incidência da tributação indireta sobre a renda monetária, segundo décimos de renda – Brasil (2002-2003 e 2008-2009)	50
Gráfico 10. Participação do Bolsa Família, dos auxílios, do Seguro-desemprego e do BPC na renda monetária, segundo décimos de renda – Brasil (2008-2009)	52
Gráfico 11. Parcela das aposentadorias (e pensões) e das contribuições previdenciárias por décimos de renda monetária domiciliar <i>per capita</i> – (2002-2003 e 2008-2009)	53
Gráfico 12. Comportamento do Índice de Gini e das rendas totais original, inicial, disponível, final – Brasil (2002-2003 e 2008-2009)	58

Lista de quadros

Quadro 1. Grupos de tributos com suas descrições nas POFs (2002-2003 e 2008-2009)	22
Quadro 2. Tipos de transferências monetárias – benefícios – Investigados nas POFs (2002-2003 e 2008-2009) e respectivas políticas públicas	28
Quadro 3. Composição do gasto público federal com saúde	32

Lista de tabelas

Tabela 1. Estimativa do investimento público direto em educação por estudante com os valores corrigidos para 2008 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), por nível de ensino – Brasil (2000-2008)	30
Tabela 2. Participação dos tributos diretos e indiretos na renda e no gasto – Brasil (2008-2009)	47
Tabela 3. Evolução da renda domiciliar <i>per capita</i> e das participações de aposentadorias e pensões e de contribuições previdenciárias na renda, segundo décimos de renda – Brasil (2003 e 2009)	51
Tabela 4. Evolução da distribuição dos gastos públicos em educação, por décimos de renda (2003 a 2007)	55
Tabela 5. Evolução do gasto público médio mensal em educação (pré-escola, fundamental, médio, jovens e adultos, técnica e superior), por décimos de renda (2003 a 2007)	56
Tabela 6. Distribuição do gasto público federal em saúde, segundo rubricas de gasto e por décimos de renda (2008)	57
Tabela 7. Brasil: distribuição da renda domiciliar total <i>per capita</i> para os diferentes estágios da renda, segundo quintos de renda (2002-2003)	59
Tabela 8. Brasil: distribuição da renda domiciliar total <i>per capita</i> para os diferentes estágios da renda, segundo quintos de renda (2008-2009)	60
Tabela 9. Indicadores de progressividade (Kakwani), participação na renda e efeitos de reordenamento dos benefícios e tributos diretos e indiretos – Brasil (2002-2003)	63
Tabela 10. Indicadores de progressividade (Kakwani), participação na renda e efeitos de reordenamento dos benefícios e tributos diretos e indiretos – Brasil (2008-2009)	64
Tabela 11. Indicadores de progressividade (Lerman e Yitzhaki), participação na renda e efeitos de reordenamento dos benefícios e tributos diretos e indiretos – Brasil (2002-2003)	68

Tabela 12. Indicadores de progressividade (Lerman e Yitzhaki), participação na renda e efeitos de reordenamento dos benefícios e tributos diretos e indiretos – Brasil (2008-2009)

1 Introdução

O setor público brasileiro, ou melhor, a União, os estados, o Distrito Federal e as municipalidades arrecadaram, em 2009, aproximadamente 35% do PIB em tributos, tendo “devolvido” ao setor privado em torno de 15% em benefícios previdenciários e assistenciais e bem menos por meio de subsídios. Desse montante, cerca de 1/3 corresponde ao pagamento de aposentadorias e pensões de servidores públicos. Suas despesas de consumo alcançaram quase 20% do PIB, enquanto as despesas com investimentos – “formação bruta de capital fixo” – e com o pagamento de juros líquidos aos detentores de títulos públicos foram de 2,3% e 5,4%, respectivamente. Nos orçamentos públicos sobressaem, ainda, as despesas com as políticas de educação e saúde, que atingiram cerca de 9% do PIB em 2009.

Os dados mostram a importância de avaliar os impactos distributivos, na renda das famílias, dos tributos, das transferências previdenciárias e assistenciais e da provisão pública de bens e serviços de educação e saúde. É esse o objetivo do presente estudo: avaliar o quanto se altera a distribuição primária da renda domiciliar com a intervenção das políticas previdenciária e assistencial, fiscal e de educação e saúde públicas.

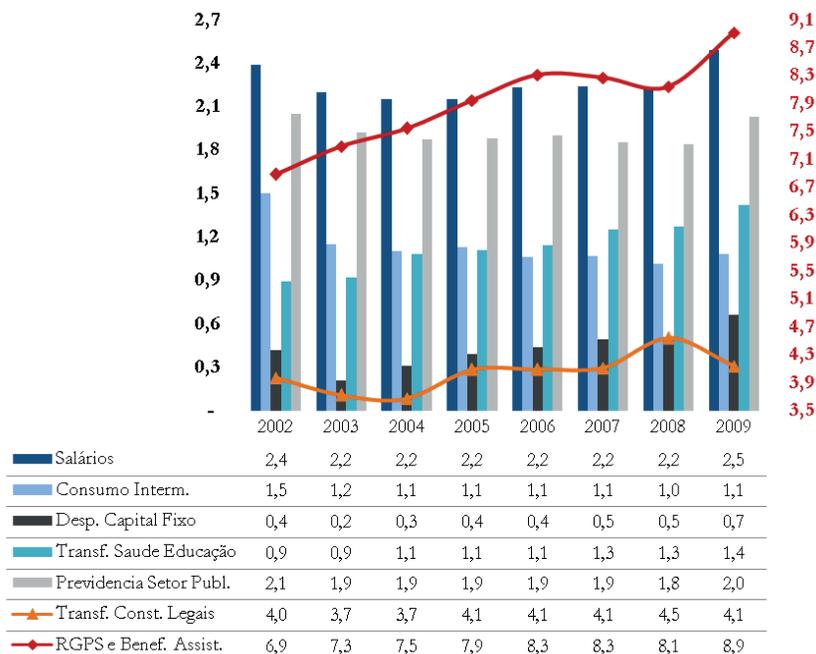
Ficará demonstrada o quão regressiva é a tributação brasileira, com base nas últimas Pesquisas de Orçamentos Familiares do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), de 2002-2003 e de 2008-2009, fato já evidenciado por Vianna et al. (2000) nas regiões metropolitanas, com base na POF 1995-2006 e por Silveira (2008; 2010) e Pinto-Payeras (2010) para a POF 2002-2003. As novidades são o aprofundamento dos impactos distributivos do gasto social em razão tanto de seu crescimento como do aumento de sua progressividade. Efetivamente, os gastos previdenciários, assistenciais e em saúde e educação pública cresceram significativamente nesses cinco-seis anos entre as POFs, aumentando sua participação em nove pontos percentuais diante da renda. No entanto, na verdade, o que se sobressai na contribuição das transferências previdenciárias e assistenciais e dos benefícios em espécie à queda da desigualdade é o efeito concentração (relacionado ao comportamento do coeficiente de concentração). Em termos concretos, os gastos sociais foram responsáveis por 42% da queda da desigualdade da chamada renda final,¹ com o efeito concentração respondendo por 2/3 dessa contribuição. Já os tributos responderam por tão somente 5% da queda da desigualdade da renda final, cabendo ao comportamento dos

1 A renda final refere-se a todos os rendimentos recebidos privadamente somados às transferências públicas monetárias e não monetárias e subtraídos os tributos diretos e indiretos. Mais detalhes dos estágios de renda e as políticas públicas – previdência e assistência, tributária e provisão pública de saúde e educação – serão apresentados a seguir, ilustrados na Figura 1.

rendimentos privados 53% dessa diminuição. No caso dos tributos, o efeito concentração tem papel exclusivo para os diretos, enquanto nos indiretos o efeito participação é o que se destaca.

O incremento do gasto social tem sido apontado pelos estudiosos do gasto governamental, que, segundo estimativas do Ipea relativas ao gasto social federal, teve sua participação, em relação ao PIB, aumentada de 13,0% para 15,8%, entre 2003 e 2009. Os gastos aqui considerados, com benefícios previdenciários e assistenciais e com a saúde e educação pública, aumentaram de 11,9% do PIB, em 2003, para 13,6%, em 2009, o que representa uma participação da ordem de 90% do Gasto Social Federal. Essa participação deve ser ainda maior para o Gasto Social Público, uma vez que os gastos em saúde e educação se sobressaem nas despesas de estados e municípios.

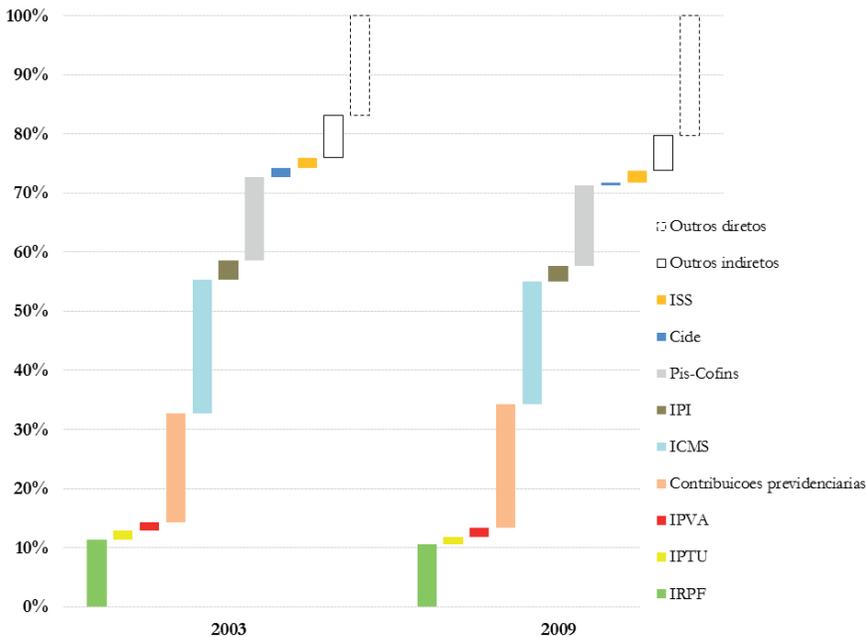
Outra contribuição do Ipea que corrobora esse crescimento dos gastos voltados a previdência e a provisão pública encontra-se no Gráfico 1. Verifica-se, entre 2002 e 2009, um aumento de dois pontos percentuais de participação no PIB para os benefícios previdenciários do RGPS e os assistenciais e de 0,5 pontos percentuais para os gastos com transferências à saúde e à educação; esses junto aos gastos com investimentos foram as despesas que apresentaram aumento de participação.



Fonte: Gobetti e Orair (2010).

GRÁFICO 1
EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO NO PIB DE DESPESAS
SELECIONADAS DA UNIÃO – 2002 A 2009

E no caso da tributação, a despeito da continuidade do caráter regressivo sobre a renda pessoal, duas importantes mudanças distributivas ocorreram. Primeiro, a composição entre tributos diretos e indiretos se alterou, com a diminuição de importância dos indiretos, o que implica o arrefecimento do efeito regressivo da tributação. Efetivamente, diminuiu a parcela dos tributos indiretos de 17,6% para 15,5% da renda entre 2003 e 2009, com os diretos crescendo 0,4 pontos percentuais. Essa elevação da tributação direta, ainda que leve, se deve ao crescimento da formalidade no mercado de trabalho que se assistiu nos últimos anos, o que acarreta o aumento na participação das contribuições previdenciárias. Na POE, elas cresceram de 3,0% para 3,3% da renda, entre 2003 e 2009, considerando, cabe sublinhar, somente a parcela do empregado. Este crescimento pode ser verificado no Gráfico 2, no qual se percebe a evolução da composição da carga tributária, destacando-se os tributos aqui avaliados, que são aqueles incidentes sobre a renda e consumo das famílias.



Fonte: Receita Federal.

GRÁFICO 2

EVOLUÇÃO DA COMPOSIÇÃO DA CARGA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA – 2003 E 2009

As contribuições previdenciárias aumentaram sua participação na carga tributária brasileira de 2003 a 2009 de 6,1% para 6,9%, e os indiretos tiveram sua participação reduzida em quase cinco pontos percentuais, com os diretos respondendo, em 2009, por 55,6% da carga. É importante sublinhar que os tributos aqui

avaliados respondem por 61,0%, ficando fora de nossa mensuração o Imposto de Renda da Pessoa Jurídica, a parcela patronal das contribuições previdenciárias, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), a Contribuição Social sobre Lucro Líquido, Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira, o Imposto De Transmissão *Causa Mortis* e Doação (ITCD), Imposto sobre a Transmissão inter Vivos de Bens Imóveis (ITBI), o salário educação, contribuições para o sistema S, entre os diretos, e o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) e o Imposto sobre Comércio Exterior, entre os indiretos.

Duas questões ou problemas são compartilhados pela maioria dos políticos, jornalistas, fazedores de opinião, pesquisadores e acadêmicos quanto aos tributos e ao gasto social, de que a carga tributária no Brasil é muito elevada e que o retorno via políticas públicas fica muito aquém do que se paga. Essa carga é consubstanciada em muitos impostos e cuja arrecadação incide de maneira muito iníqua – pobres pagando relativamente aos seus rendimentos bem mais que os ricos. Como corolário desses consensos tem-se a demanda por menos impostos para que tenhamos mais renda e consumo. Esse lema tem grande aceitação na classe média, e, segundo alguns analistas, essa demanda é compartilhada pela chamada nova classe média, estrato populacional que alcançou novo padrão de renda e teve incrementado e melhorado seu padrão de consumo, passando a desfrutar do mercado de bens duráveis.

De fato, a carga tributária brasileira situa-se em patamar bem superior ao que se observa em países de renda *per capita* semelhante e há muitos gargalhos na provisão pública de educação, saúde e segurança, entre outras áreas. Esse descompasso entre o se paga e o que se tem se reflete, segundo alguns analistas, na demanda pela diminuição da carga tributária e, como consequência, por um aumento da renda disponível para o consumo. O livro de Alberto Carlos de Almeida, “O dedo na ferida: menos imposto, mais consumo” vai nessa direção, concluindo, com base em pesquisa de opinião, que a população brasileira deseja uma redução de impostos, mesmo que isso signifique a estagnação ou mesmo a redução do gasto público notadamente o social. Na verdade, a pergunta que questiona qual a escolha (*trade-off*) do entrevistado entre menos impostos ou mais gastos públicos não explicita claramente que a diminuição dos impostos pode implicar a queda do gasto de caráter social. Isso porque emprega como *proxi* da queda do gasto tão somente a diminuição dos funcionários públicos. Concretamente, a escolha é entre a redução de impostos com a diminuição do número de funcionários públicos ou o crescimento dos impostos com o aumento dos programas sociais. O efeito mais provável no curto e médio prazo de uma diminuição do gasto é a redução do gasto social e do investimento público. Em outra pergunta, em que se investiga a quem o entrevistado escolheria como presidente entre um que aumentasse o Programa Bolsa Família (PBF) ou um que reduzisse o imposto dos alimentos para

que estes se tornassem mais baratos, busca-se avaliar a escolha entre aumento do gasto social e redução de impostos. Não fica claro, mais uma vez, que a opção de se diminuir impostos pode acarretar na queda da Bolsa, ou mais amplamente, do gasto social. O que surpreende é que cerca de 1/3 da população diz preferir um incremento de impostos com vistas à ampliação dos programas sociais.² No caso da escolha do candidato, chama a atenção que, nos mais pobres, com renda de até um salário mínimo à época, 1/3 preferiria aquele que aumentasse o valor do benefício do PBF, o que, implicitamente, significaria o incremento dos impostos. Participação que diminui à medida que se aumenta a renda, chegando a nenhuma resposta entre os que ganham mais de 15 salários mínimos.

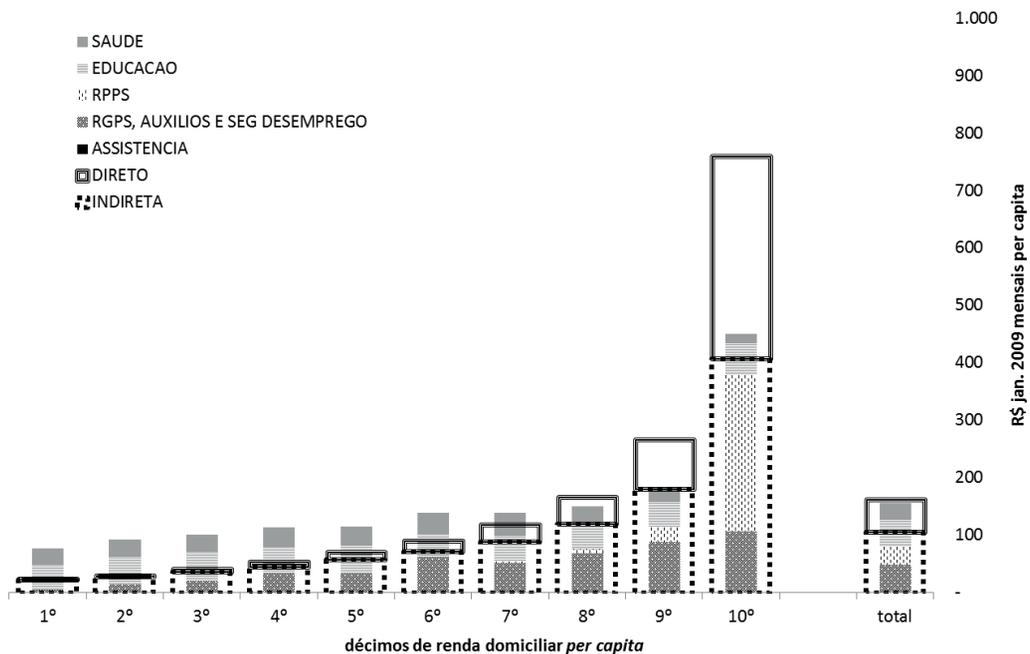
Em seguida, o autor avalia o que ele chama de “desejo por autonomia”, sintetizado, pelo mesmo, da seguinte forma: “as pessoas que querem ter mais autonomia individual preferem menos impostos, ter o dinheiro nas mãos e com isso escolher pagar um plano de saúde particular” (ALMEIDA, 2010, p. 79). A pergunta para essa avaliação emprega, de maneira sintética, a seguinte antinomia: prefere que o governo continue cobrando impostos e transferindo os recursos via programas sociais ou acha mais adequada uma redução de impostos com o consequente aumento da renda disponível. Mais uma vez, 2/3 da população deseja menos governo, não havendo, nesse quesito, diferenças substanciais quando se avaliam segundo níveis de escolaridade e região. Conclui, então, que “a maioria dos brasileiros de todas as classes sociais gostaria de ter mais recursos financeiros para decidir como bem entendesse sobre seu uso”.

Toda a análise e a pesquisa que a sustenta tem por pressuposto que existe um descompasso entre o que se paga e o que se recebe e que seria melhor diminuir os impostos e com o aumento da renda disponível daí decorrente buscar no mercado os bens e serviços ao invés de receber transferências monetárias e não monetárias por meio dos entes governamentais.

Decidiu-se, com base nas estimativas aqui desenvolvidas, avaliar o balanço entre o que se paga com tributos e o que se recebe por meio do chamado gasto social. Evidentemente que não estamos avaliando a percepção da população quanto à qualidade dos serviços, mas analisando se o resultado monetário entre o que se paga e o que se recebe é positivo ou negativo. E, além disso, verificando se esse balanço apresenta diferenças entre estratos de renda e qual foi seu comportamento entre 2003 e 2009. Caso haja diferenças entre os estratos de renda favoráveis aos mais pobres, a simples redução de tributos acompanhada de uma diminuição proporcional no gasto seria uma medida regressiva. Os resultados

2 Concretamente, a questão posta é: “com qual afirmação você concorda mais: i) o melhor para a população é que o governo reduza os impostos e tenha menos funcionários públicos, com isso os preços dos produtos diminuam; ii) o melhor para a população pobre é que se tenha mais impostos e que com o dinheiro dos impostos o governo faça mais programas sociais”.

encontram-se nos Gráficos 3 e 4, para 2003 e 2009, com os tributos sendo representados pelas barras vazadas, discriminado entre diretos, cuja linha de contorno da barra é contínua, e os indiretos, com linhas de contorno tracejada. Já as transferências monetárias e em espécie estão ilustradas pelas barras “cheias”, com os benefícios assistenciais, em preto, os concedidos pelo RGPS, em cinza com pontos brancos, as aposentadorias e pensões dos RPPSs, com traços verticais pretos, e a educação e a saúde, em cinza claro e escuro, respectivamente. Vamos tratar como saldo a diferença entre os benefícios governamentais, ou melhor, os gastos sociais e os tributos aqui tratados.



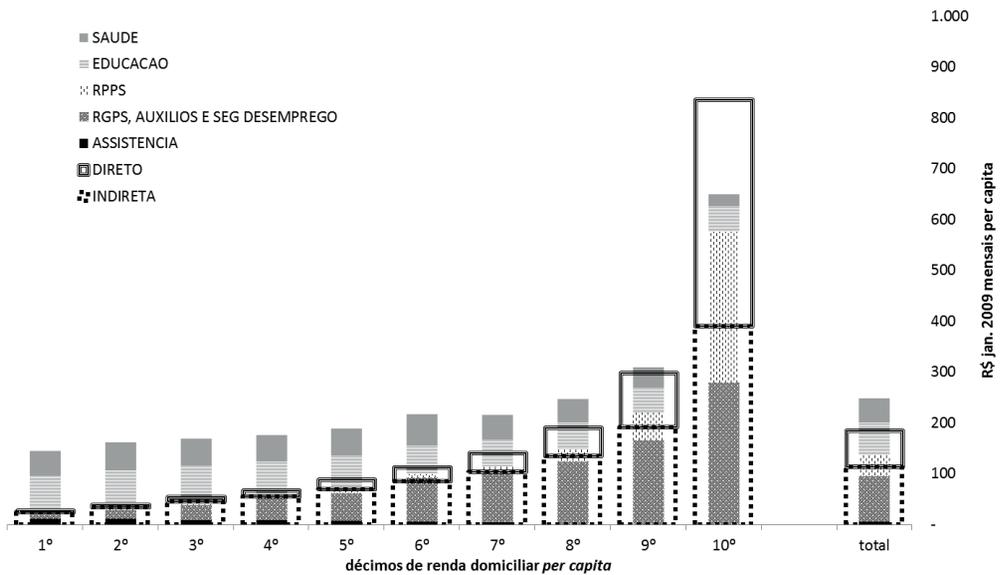
Fonte: Microdados da POF (2002-2003).

GRÁFICO 3

RENDA MENSAL DOMICILIAR *PER CAPITA* E VALORES MENSIS DOMICILIARES *PER CAPITA* DOS TRIBUTOS DIRETOS E INDIRETOS, DOS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS E ASSISTENCIAIS E DA SAÚDE E EDUCAÇÃO PÚBLICA – BRASIL (2003)

Em primeiro lugar, o saldo médio torna-se, entre 2003 e 2009, positivo, ou seja, há um crescimento do gasto social sem contrapartida em termos de ônus fiscal suportado pelas famílias. Nessa mesma direção, os saldos que eram positivos até o 7º décimo de renda, em 2003, passam a ser até o 9º décimo, em 2009. E o balanço se torna ainda mais favorável para a população dos estratos inferiores de renda. Em outros termos, observa-se a um incremento dos saldos positivos e de sua extensão, entre 2003 e 2009, para o 8º e 9º décimos de renda.

Em segundo lugar, verifica-se, em 2009, que o saldo se torna neutro ou positivo para os quatro primeiros décimos de renda, considerando somente as transferências monetárias, o que não se observava, em 2003, quando o saldo era favorável quando se incorporavam a educação e a saúde públicas.



Fonte: Microdados da POF(2008-2009).

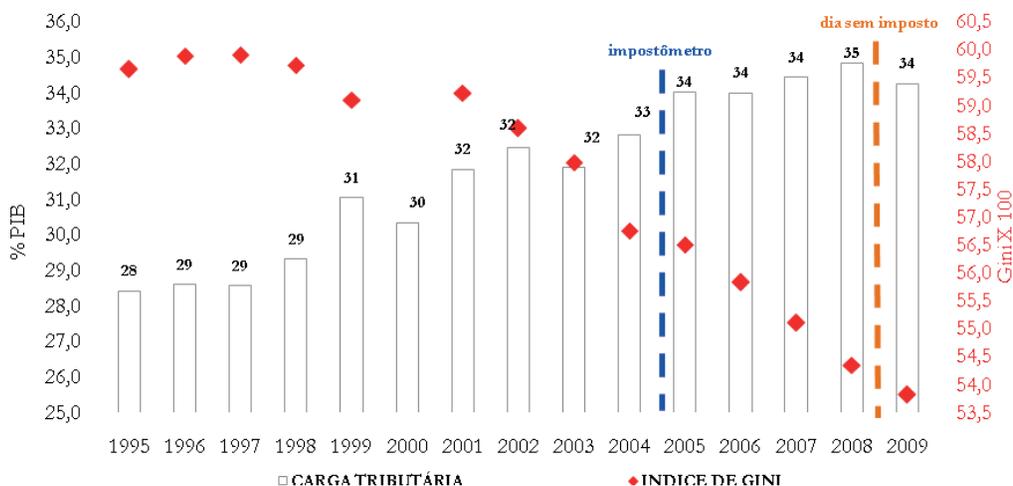
GRÁFICO 4

RENDA MENSAL DOMICILIAR *PER CAPITA* E VALORES MENSIS DOMICILIARES *PER CAPITA* DOS TRIBUTOS DIRETOS E INDIRETOS, DOS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS E ASSISTENCIAIS E DA SAÚDE E EDUCAÇÃO PÚBLICA – BRASIL (2009)

Fica, assim, evidente a ampliação e a melhoria do perfil distributivo do gasto social, sem a contrapartida de um crescimento dos tributos, que preservaram, no entanto, seu perfil regressivo. E que a redução de impostos tendo por contrapartida uma diminuição das políticas públicas é claramente uma medida regressiva, dado que o resultado entre o que se paga e o que consome é favorável aos mais pobres.

Do ponto de vista deste trabalho, as críticas ao peso da carga tributária e à sua regressiva incidência tornaram-se mais contundentes seja na cena político-midiática seja na esfera técnico-acadêmica em meados da década passada. É interessante notar que essa maior reação mostra-se mais contemporânea à diminuição expressiva na desigualdade relacionada, em grande medida, ao gasto social, do que ao aumento da carga tributária em relação ao Produto Interno Bruto (PIB). Como se pode verificar no Gráfico 5, a mudança de patamar da participação da carga tributária no PIB ocorreu entre 1998 e 2004, passando, posteriormente, a exibir relativa estabilidade. A criação, no fim de 2004, do Impostômetro pelo Instituto

Brasileiro de Planejamento Tributário em parceria com a Associação Comercial de São Paulo, a elaboração, pelo mesmo instituto, a partir de 2006, da estimativa do número de dias trabalhados para pagamento de impostos e a instituição por entidades comerciais e empresariais do dia sem imposto, desde 2008, são juntos com as publicações dos livros “Simplificando o Brasil”, por iniciativa da Fecomércio, em 2006, e do “O Dedo na Ferida: menos imposto, mais consumo” de Alberto Carlos de Almeida, em 2010, exemplos do aumento das críticas à carga tributária.



Fonte: Coord. Finanças Públicas (CFP) do Ipea; Pnad-IBGE.

GRÁFICO 5
EVOLUÇÃO DA CARGA TRIBUTÁRIA (% DO PIB) E ÍNDICE
DE GINI DA RENDA DOMICILIAR *PER CAPITA*

Se o crescimento da carga tributária ocorreu de modo pronunciado entre 1998 e 2004³ e o perfil de incidência não piorou nos últimos anos, não seriam esses alertas, relativamente tardios? O Gráfico 5 parece mostrar que essas iniciativas, notadamente o impostômetro e o dia sem imposto, exibem relativo descompasso com o crescimento da carga, sendo, no entanto, muito contemporâneo ao movimento de queda da desigualdade, que decorre, em grande medida, da melhoria no perfil do gasto. Pergunta-se, então, se esse ataque à carga tributária e a sua iníqua incidência não tem por foco, na realidade, a progressividade do gasto, que se aprofundou no período recente. Depreende-se, então, se esse ataque à carga tributária e a sua iníqua incidência não têm por foco, na realidade, a progressividade do gasto.

E, assim, não seria o impostômetro a medida de uma impostura e não um simples medidor de impostos, dado que seu objetivo não é mensurar a carga

3 Para uma análise do comportamento da carga tributária nos últimos anos, ver Santos (2010).

tributária, mas sim fragilizar a base de financiamento de um gasto social que vem crescendo e se tornando cada vez mais progressivo.

2 Bases de dados e procedimentos de estimação

A elaboração e o aperfeiçoamento das estimativas do impacto da tributação, da previdência, da assistência e da oferta pública de saúde e educação na distribuição da renda dependem das bases de dados utilizadas, das suas possibilidades e das deficiências. Na presente seção, serão apresentadas as bases usadas e os procedimentos desenvolvidos de maneira a avaliar os efeitos distributivos da tributação e do gasto social.

As duas principais bases de informações empregadas nessas estimativas são a Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios (Pnad) e a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF). A primeira, a Pnad, centra sua investigação na captação dos dados de trabalho e rendimento, coletando informações sobre os domicílios e as pessoas, tendo periodicidade anual e contando com uma amostra expressiva. Já a POF tem por foco as despesas das famílias, o que reclama informações mais “precisas” da renda e gera um custo maior, o que implica menor periodicidade, amostra e representatividade espacial.

A Pnad oferece, também, uma rica gama de informações socioeconômicas e demográficas, dentre as que cabe destacar se encontram as rendas oriundas da previdência e da assistência sociais, a frequência à escola e suas características e, em alguns anos, o acesso e a utilização de serviços de saúde. No entanto, ao não abranger a investigação dos gastos familiares e por não fazer uma coleta detalhada dos rendimentos exibe, diante da POF, uma deficiência no que concerne ao quesito renda.

No que se refere às transferências monetárias às famílias, notadamente as previdenciárias e as assistenciais, ambas as investigações contam com quesitos sobre o recebimento desses benefícios, com a POF apresentando dados mais detalhados. As informações sobre transferências monetárias contidas na POF discriminam as aposentadorias e pensões, os auxílios previdenciários e assistenciais – sejam públicos, sejam privados – e os diversos programas de transferência de renda e de apoio ao trabalhador. No entanto, as pesquisas domiciliares brasileiras não discriminavam, até a última POF de 2008-2009, o regime público previdenciário das aposentadorias e pensões por elas enumeradas.

Em relação aos tributos, a POF é, grosso modo, a fonte para a estimação de sua incidência. Isso porque, de um lado, coletam-se os gastos realizados com o

pagamento dos tributos incidentes sobre o patrimônio – Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) – e são investigadas as deduções e os recolhimentos dos tributos sobre a renda – Imposto de Renda da Pessoa Física (IR), Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e outros. De outro, são pesquisados os gastos com bens e serviços de modo bastante pormenorizado, permitindo, assim, a estimação da incidência dos tributos indiretos por meio da aplicação das alíquotas legais ou efetivas. Há, todavia, a possibilidade de estimar a incidência dos tributos diretos sobre a renda com a Pnad, aplicando-se, para tanto, as normas de pagamento do IR e das contribuições previdenciárias.

Quanto à provisão pública dos bens e serviços de saúde e de educação, a Pnad mostra-se mais adequada, uma vez que o acesso e a utilização da saúde pública são investigados tão somente em inquéritos especiais da Pnad, realizados a cada cinco anos desde 1998. Já para a educação pública, as duas pesquisas investigam a frequência à escola, seu nível e grau e se pública ou privada.

2.1 *Tributos*

A apuração da incidência dos tributos diretos na renda das famílias pode ser realizada com o emprego tanto da POF como da Pnad. Na POF, como já dito, o levantamento das despesas das famílias implica informações mais precisas da renda e entre as despesas encontram-se os tributos pagos, tanto os incidentes sobre o patrimônio (imóveis e veículos automotores) como os sobre a renda (contribuições previdenciárias e impostos sobre a renda, dentre outros). Evidentemente que são valores declarados, podendo haver imprecisões, seja pela dificuldade em recordar os valores pagos seja pela subdeclaração dos rendimentos e dos ativos, portanto dos impostos a eles ligados. Vale sublinhar, ainda, que a POF ocorre a cada cinco anos, e somente nas duas últimas – 2002-2003 e 2008-2009 – a cobertura foi nacional.

A POF é a única investigação domiciliar que permite a realização de estimativas da incidência dos tributos indiretos sobre a renda das famílias, pois coleta os dados relativos às despesas efetuadas com bens e serviços, base para a aplicação das alíquotas legais ou efetivas incidentes sobre o consumo. Assume-se, portanto, que o conjunto dos tributos indiretos recai sobre o consumo, mesmo para aqueles impostos cuja base de incidência é o faturamento ou a receita das empresas.

De toda sorte, pode-se, por meio da Pnad, estimar a incidência dos tributos diretos, especificamente os incidentes sobre a renda e sobre o patrimônio imobiliário ou, mas especificamente, o IRPF, as contribuições previdenciárias e o IPTU. Essas estimativas são feitas mediante a aplicação das normais legais relativas a

esses tributos às informações contidas na Pnad sobre os rendimentos recebidos, as relações de trabalho (natureza da ocupação) e os valores declarados para os imóveis próprios, de modo a obter os potenciais valores do IRPF, das contribuições previdenciárias e do IPTU.

Com o emprego da POF, a avaliação do impacto distributivo da tributação abrange a cerca de 60% da carga tributária nacional. Esse nível de cobertura é bastante expressivo, haja vista que cerca de 30% dos tributos não cobertos se referem ao IRPJ, à parcela dos empregadores nas contribuições previdenciárias, e aos demais tributos que recaem sobre pessoas jurídicas ou sobre empregadores. A parcela restante inclui alguns tributos que embora tenham alguma importância não incidem sobre a renda e/ou patrimônio das famílias, ou são de difícil tratamento, como a CPMF, o IOF e os impostos sobre transmissão de bens, que, juntos, representavam 5,4% da carga tributária nacional. Com a extinção da CPMF, a importância desse grupo diminuiu significativamente.

2.1.1 Tributação direta

Na POF, são investigados os tributos incidentes sobre variados recebimentos, estando discriminadas as contribuições previdenciárias (ou previdência pública), IR e outras deduções⁴ que recaem sobre o rendimento do trabalho – principal e secundário. No caso dos outros rendimentos, que incluem aposentadorias e pensões, programas de transferência de renda, auxílios, bolsa de estudo, pensão alimentícia, doações, aluguéis, investiga-se o total de deduções, sem as discriminar. Isto ocorre também no caso de outros recebimentos, que abrangem o 13º salário e o abono de férias, saque de PIS/Pasep e FGTS, indenização trabalhista, vendas, lucros, empréstimos, heranças e dividendos, para os quais a informação refere-se apenas ao total de deduções.

A maneira como a informação é apresentada permite concluir que, na rubrica “outras deduções” dos rendimentos do trabalho, o ISS⁵ e uma parcela de outros encargos tributários sobre a renda estão computados. Já nas “deduções” de outros rendimentos, que não os do trabalho, e nas “deduções” de outros recebimentos estão englobados valores relativos a contribuições previdenciárias, IR e ISS, além de outras deduções que não se referem a encargos tributários.

4 Infelizmente não se tem muita clareza de tudo o que está englobado em “outras deduções”, pois segundo os manuais da pesquisa – especialmente para os 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) sobre os quais não incide tal tributo.

5 Considera-se aqui o ISS pago por profissionais liberais, autônomos, podendo, em alguma medida, ter sido declarado, pela pessoa investigada, o imposto recolhido pela empresa quando efetua um pagamento a um profissional autônomo – a pessoa física investigada.

Além dos tributos incidentes sobre a renda, são coletados pela POF os incidentes sobre o patrimônio – IPTU – e sobre os veículos automotivos – o IPVA. Consideramos que 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, devem ser agrupados na rubrica “impostos sobre veículos”.

Encargos relativos a outras contribuições, como as contribuições de classe (sindicatos e conselhos profissionais), ou a outras “formas” de incidência de tributos já descritos – como o IR relativo a exercício anterior, o ISS de caráter eventual e os recolhimentos à previdência pública, podem ser extraídos do quadro que trata de despesas com contribuições, transferências e encargos financeiros. Nas despesas com serviços domésticos, reportam-se as despesas efetuadas com o recolhimento da parcela do empregado à previdência social.

Em resumo, as informações constantes da POF permitem reunir os valores relativos ao pagamento de tributos diretos em quatro grupos: IR, IPTU, IPVA e demais tributos sobre renda. Neste último grupo, estão incluídas as duas rubricas de deduções sobre a renda – do trabalho e de outras fontes, o ISS eventual, as contribuições de classe e a CPMF. No Quadro 1, estão discriminados todas as rubricas consideradas no agrupamento dos tributos diretos em contribuições trabalhistas, imposto de renda, IPTU, IPVA e outras deduções sobre a renda.

GRUPO DE TRIBUTOS	TIPO DE TRIBUTO	DESCRIÇÃO NA 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.
	Contribuições individuais com INSS	Previdência pública, Funrural; Seguro coletivo de trabalho (previdência pública); Fundo especial da polícia militar (previdência militar); Previdência estadual; Previdência municipal; Previdência militar; Previdência federal; Fundo de pensão militar; Previdência pública.
	INSS do empregado doméstico	Despesa com contribuição à previdência pública dos empregados domésticos
IR	Imposto de Renda sobre renda do trabalho	Dedução de IR do rendimento do trabalho (empregado privado, empregado público, empregado doméstico, empregado temporário na área rural, empregador e conta própria)
	Gastos individuais com Imposto de Renda	Complementação do Imposto de Renda; Imposto de Renda do exercício anterior.
IPVA	IPVA e taxas com automóveis e outros veículos	Emplacamento, Licença, Multas, IPVA, Transferência de Veículo, Documento, Carteira de Motorista.
IPTU	IPTU do imóvel principal	IPTU e adicionais, ITR-IPTR, SPU e Incra.
	IPTU dos outros imóveis	
Outros	Outras deduções sobre a renda do trabalho	Outras deduções do rendimento do trabalho (empregado privado, empregado público, empregado doméstico, empregado temporário na área rural, empregador e conta própria)
	Deduções sobre outras rendas que não trabalho	Deduções sobre aposentadorias e pensões, bolsa de estudo, pensão alimentícia, auxílios, aluguéis, vendas, adicionais e complementações salariais, indenizações, abonos, décimo terceiro e férias.
	ISS	Imposto sobre Serviços (ISS) (eventual)
	Contribuições de classe	Conselho e associação de classe; Contribuição Sindical, Imposto Sindical, Mensalidade Cooperativa e Contribuições a outras associações.

Fonte: IBGE-POF.

QUADRO 1

GRUPOS DE TRIBUTOS COM SUAS DESCRIÇÕES NAS POFs (2002-2003 E 2008-2009)

2.1.2 *Tributos indiretos*

Com base na POF, é possível estimar a incidência dos seguintes tributos indiretos: o ICMS, o IPI, o PIS, a Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins), a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide) e o ISS, empregando-se, para tanto, as alíquotas relativas a cada uma das modalidades de tributo. No caso do IPI e do ICMS, as alíquotas relativas a cada item de despesa, bem como os benefícios tributários concedidos para alguns produtos, sejam isenções, ou reduções de base de cálculo, podem ser obtidas a partir do regulamento aplicado pelo governo federal e pelos estados. Esses benefícios são em maior número e mais complexos no caso do ICMS, e se destinam, de modo especial, aos produtos de primeira necessidade e àqueles que sofrem maior competição de outros estados e/ou países.

No caso do ICMS, é preciso ter em mente a dificuldade de levar em conta o efeito da concessão de benefícios tributários, uma vez que eles diferem entre os estados brasileiros, sendo razoável supor que aqueles que dispõem de maior riqueza e, portanto, de maior base tributária, contam com mais possibilidade de conceder benefícios tributários, notadamente sobre o consumo, ainda mais por ser o tributo cobrado preferencialmente pelo estado produtor e não pelo estado consumidor. Há, portanto, duas alternativas na estimação do ICMS: ou se considera todas as legislações estaduais ou se adota como referência as regras adotadas em um ou mais de um estado entre os mais importantes.

Os trabalhos anteriores a este que buscaram apurar a carga tributária indireta elegeram um estado representativo, não captando, portanto, as diferenças regionais na política tributária. No presente estudo, decidiu-se considerar as regras/normas de cada estado para o ICMS. Essas informações foram obtidas nos *sites* das Secretarias Estaduais de Fazenda. As alíquotas e isenções do ICMS adotadas na estimação seguiram o Regulamento do ICMS (RICMS) de cada estado mais o Distrito Federal. Para cada produto em cada estado aplicou-se a alíquota estipulada no RICMS. Foram consideradas as reduções de base previstas no RICMS de cada Unidade da Federação. Isto, por si só, é bastante complexo, uma vez que as POFs de 2002-2003 e de 2008-2009 englobam ao redor de 12 mil produtos ou grupos de produtos, incidindo sobre cerca de 9 mil produtos algum dos tributos indiretos selecionados. Para tornar factível a proposta de analisar a carga em cada unidade federada, teve-se de adotar o pressuposto de que incide sobre o produto a alíquota do estado em que o produto é consumido, independentemente de sua origem.

Na estimativa da incidência algumas despesas sobre as quais não há cobrança de ICMS, IPI e ISS foram descartadas. Inscrevem-se, nesse grupo, despesas com serviços pessoais, as denominadas “outras despesas correntes” e as despesas que tratam da diminuição do passivo, bem como parcelas das despesas diversas e dos

gastos com educação, saúde e habitação. Além disso, consideram-se somente as despesas monetárias, pois as despesas não monetárias originam-se de atividades realizadas à margem dos mercados.

No caso do PIS e da Cofins, adotou-se para os produtos considerados passíveis de tributação, em consonância com a legislação, a alíquota de 9,25% que se aplica às empresas que optam pelo regime de incidência não cumulativa. Ou seja, considera-se que essas contribuições incidem sobre o consumo das famílias na medida das suas alíquotas. Cabe sublinhar, ademais, que foram considerados os casos especiais de produtos com tratamento diferenciado quanto à incidência desse tributo. Concretamente, empregou-se a isenção para os produtos hortícolas e as frutas, bem como alíquotas específicas para a energia elétrica em cada estado. E, no caso dos serviços, para a aplicação da alíquota cumulativa, considerou-se haver somente uma etapa de produção e comercialização, generalização bastante razoável para o caso dos serviços adquiridos pelas famílias. Neste caso, a alíquota do PIS/Pasep é 0,65% e a alíquota da Cofins é 3%.

Os procedimentos adotados na estimativa da incidência desses tributos parte da aplicação, em uma primeira etapa, aos gastos – preços – da respectiva alíquota nominal do ICMS, 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 que a base de incidência é o preço sem o tributo (O ICMS é cobrado “por dentro”). Em uma segunda etapa, desconta-se dos gastos a parcela correspondente ao ICMS, gerando-se assim novos valores, que incorporam a parcela correspondente ao IPI. Desses montantes, foram extraídos os valores anteriores ao recolhimento do IPI e do ICMS por meio da seguinte fórmula:

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

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

Quando se decide aplicar aos gastos as alíquotas legais do ICMS e do IPI, levando-se em conta isenções, benefícios e modalidades de operacionalização, assume-se como pressuposto que a operação desses impostos é perfeita – estatutária, não ocorrendo, portanto, elisões fiscais, cobranças em cascata (cumulatividade), sonegações, entre outros.

São dois os argumentos que sustentam essa opção. O primeiro diz respeito aos produtos de maior peso no orçamento das famílias por terem em suas cadeias de produção e comercialização o predomínio de grandes indústrias e empresas, que são, grosso modo, formadoras de preços. Essas caracterizam-se pela legalidade de suas operações tributárias e fiscais, ou seja, em seus preços estão presentes os custos tributários, em que se 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 argumento. Ao considerarmos que esses tributos fazem parte dos preços da economia como um todo eles constituem em um custo para as famílias na efetivação de seus gastos.

No caso da Cide incidente sobre operações realizadas com combustíveis (Cide-Combustíveis), consideram-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, chega-se a alíquotas efetivas de 14,7% e de 5,6% para gasolina e óleo diesel, respectivamente.

O ISS também foi considerado na apuração da carga tributária, mediante a aplicação das alíquotas, bem como as isenções, válidas nas capitais de cada Unidade da Federação, às despesas com serviços tributáveis realizadas pelas famílias dos respectivos estados. Essa decisão deve-se ao fato de que a amostra da POF é representativa para regiões metropolitanas, o meio urbano das unidades da federação e as áreas rurais das grandes regiões brasileiras.

2.2 Gastos sociais: transferências monetárias e provisão pública

No governo federal, as transferências monetárias para as famílias, que incluem a previdência social dos trabalhadores em geral (RGPS) e dos servidores públicos, além das parcelas substanciais das ações de assistência social, de proteção ao trabalhador e de alimentação e nutrição, representavam, em 2009, pouco menos de 3/4 do Gasto Social Federal (GSF). Se considerarmos apenas os benefícios do RGPS e dos servidores públicos, a participação estava em quase 2/3 do GSF.

Além das transferências monetárias, no presente estudo serão incluídas estimativas dos efeitos distributivos das transferências públicas não monetárias, isto é, os benefícios em espécie, em que se destacam as políticas de saúde e de educação. As despesas em saúde e educação públicas representavam do GSF, em 2009, 11,7% e 6,5%, respectivamente. Caso se adicione os dispêndios com a Previdência Social, com os benefícios aos servidores, em que se destacam as aposentadorias e

pensões, com a assistência social e com o emprego e defesa do trabalhador chegue a 92,4% do GSF. Portanto, os impactos distributivos dos gastos públicos aqui mensurados contemplam a quase totalidade desses gastos, na esfera federal.⁶

Esses números ganham maior destaque quando consideramos a totalidade dos gastos sociais realizados pelo governo federal, estados e municípios. Entre 2005 e 2009, assistiu-se a um crescimento expressivo na participação dos gastos sociais no total das despesas do setor público consolidado. Efetivamente, os dados das despesas do setor público consolidado no PIB, por funções mostram que as políticas aqui contempladas passaram de uma participação no PIB de 20,8%, em 2003, para 25,2%, em 2009.⁷

A valoração – monetização – dos serviços públicos de educação e de saúde e suas alocações nas diferentes famílias, segundo suas características socioeconômicas e demográficas, dependem da existência de informações dos gastos públicos nessas duas áreas e de estatísticas de acesso e uso dessas políticas. Conta-se, atualmente, com dados detalhados dos orçamentos das diferentes esferas de governo nessas áreas, bem como com informações acerca da utilização desses serviços, segundo algumas de suas características, nas investigações domiciliares.

2.2.1 Benefícios previdenciários e assistenciais: que informações se têm das transferências monetárias

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. Os dois regimes públicos são de filiação obrigatória e constituem sistemas de repartição, ou seja, os recursos recolhidos junto aos contribuintes atuais destinam-se ao pagamento dos benefícios de hoje.

Os dados gerados pelas pesquisas domiciliares brasileiras, no caso do regime previdenciário público, não identificavam se as aposentadorias e pensões por elas enumeradas se referiam ao regime geral de previdência ou ao regime de previdência dos servidores públicos. Identificavam, todavia, aqueles recebimentos originários da previdência privada e, no caso da POF, também, os diversos auxílios, sejam os concedidos pelos empregadores, sejam os de caráter previdenciário. Felizmente, a última POF, de 2008-2009, discriminou o regime de previdência das aposentadorias e pensões, o que foi um grande avanço frente ao que anteriormente se tinha.

⁶ Ipea, 2011.

⁷ Observar que os gastos em saneamento estão contabilizados, contemplados junto com a saúde.

No Regime Geral de Previdência Social, conta-se com dois grandes conjuntos de benefícios: os previdenciários e os acidentários. Os benefícios previdenciários são subdivididos em cinco subconjuntos: aposentadorias, pensões, auxílios, salário-maternidade e o agregado “outros”, com as aposentadorias divididas em por tempo de contribuição, por idade e por invalidez. Os auxílios podem ser: por doença, por reclusão e por acidente. Os benefícios acidentários estão subdivididos em três espécies: os auxílios – doença, acidente e complementar –, as aposentadorias por invalidez e as pensões por morte.

Vale notar que os regimes próprios de previdência, ou seja, a previdência dos servidores públicos civis e militares, das três esferas de governo, contam com benefícios semelhantes, mas com maiores valores e melhor prodigalidade na concessão. Isso pode ser notado pela presença nesses regimes de auxílios natalidade, creche, saúde, tratamento, educação, alguns deles inexistentes 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. Entre as ações de proteção ao trabalhador, o seguro-desemprego é aquela que se constitui em transferência monetária.

A POF coleta, por meio da declaração das famílias, informações do recebimento de benefícios públicos monetários: previdenciários, assistenciais, trabalhistas e educacionais. Esses se encontram, inclusive, bastante discriminados, e é possível distinguir, por exemplo, entre os benefícios previdenciários, os de caráter temporário, como os benefícios acidentários e os auxílios, e os permanentes, ou seja, os previdenciários *strictu sensu* – aposentadorias e pensões.

Os tipos de recebimento categorizados pela POF que guardam similaridade com as transferências monetárias realizadas pelo poder público – benefícios previdenciários, assistenciais, de proteção ao trabalhador e educacionais – podem ser reunidos em cinco grandes agregados: aposentadorias e pensões; auxílios; bolsa de estudo; programas de transferência de renda; e seguro-desemprego. Isso permite incluir na análise alguns tipos de benefícios concedidos pelos empregadores em caráter facultativo, ou em razão de acordo trabalhista, bem como os concedidos a servidores públicos. O Quadro 2 relaciona as informações contidas nas POFs às distintas políticas públicas que operam transferências monetárias.

CATEGORIA DE TRANSFERÊNCIA MONETÁRIA	DESCRIÇÃO NA POF	POLÍTICA PÚBLICA
Aposentadorias e pensões	Aposentadorias e pensões do Instituto Nacional de Seguridade Social e da Previdência Pública Municipal, Estadual e Federal (1) e Complementos	Regime Geral da Previdência Social e Regimes Próprios de Previdência (serviço público); aposentadorias (idade, tempo de serviço, invalidez e especial) e pensões (morte)
Benefício de Prestação Continuada (BPC)	BPC, Loas (2)	BPC
Auxílios	Auxílio a portadores de deficiência física; acidente de trabalho (previdência pública); auxílio-doença (3); auxílio-natalidade; auxílio-maternidade; auxílio-tratamento (4); auxílio-educação, auxílio-creche; auxílio-escola; auxílio mãe-guardiã; auxílio-velhice; auxílio-funeral	Auxílios do RGPS (benefícios previdenciários ou acidentários) e benefícios aos servidores públicos
Bolsa de estudo	Bolsa de estudo	Bolsas das agências de fomento à pesquisa (CNPq e Capes)
Seguro-desemprego	Seguro-desemprego, salário-desemprego e auxílio-desemprego	Seguro-desemprego
Transferências de renda	Bolsa Família (5); Prog. Erradicação do Trabalho Infantil; Bolsa-escola (5); Renda Mínima; Auxílio Energia Elétrica; Agente Jovem (6); Cesta Básica; Cartão Cidadão (5); Auxílio-Leite; Bolsa-Renda; Auxílio-Gás e Auxílio defeso (7)	Bolsa Família, Peti (P. Erradicação Trab. Infantil) e Auxílio Jovem do Ministério do Desenvolvimento Social; Programas Estaduais e Municipais de Transferência de Renda; Tarifa Social de Energia Elétrica.

Fonte: POF, Cardoso Jr. e Castro (2005), Boletim de Políticas Sociais do Ipea (vários números).

Notas: (1) Na POF 2002-2003, não foram discriminadas as aposentadorias e pensões, segundo o regime previdenciário. (2) Na POF 2002-2003, o BPC não fazia parte dos recebimentos codificados, podendo ter sido apurado como aposentadoria ou como auxílio à velhice ou à deficiência. (3) Em 2002-2003, foram consideradas duas rubricas de auxílio-doença, sendo um deles o benefício da previdência social e o outro possivelmente concedido pelo empregador do setor público. Em 2008-2009, esse segundo auxílio não foi codificado. (4) O auxílio-tratamento se inscreve dentre os auxílios concedidos pelo empregador do setor público. (5) O Bolsa Família não havia sido implementado quando da POF 2002-2003, sendo reportados todos os programas que unificados que lhe deram origem. Na POF 2008-2009, preservaram-se os códigos desses programas remanescentes, uma vez que a unificação completa só foi ultimada em 2010. (6) Em 2002-2003, havia também o Adjunto Solidariedade, programa de apoio aos jovens cujo sucedâneo foi o Agente Jovem. (7) O Auxílio-Defeso não existia quanto da POF 2002-2003.

QUADRO 2

TIPOS DE TRANSFERÊNCIAS MONETÁRIAS – BENEFÍCIOS – INVESTIGADOS NAS POFs (2002-2003 E 2008-2009) E RESPECTIVAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Conforme mencionado, as pesquisas domiciliares não discriminavam a qual dos dois regimes os benefícios recebidos à conta da previdência pública se referia. Na POF 2008-2009, coletou-se a informação sobre o recebimento de aposentadorias e pensões públicas segundo o regime de previdência, fazendo-se, portanto, necessário, discriminar na POF 2002-2003 a origem dos benefícios previdenciários. Para tanto, foram utilizados os dados administrativos relativos aos regimes previdenciários.

No caso do RGPS e dos aposentados e pensionistas do governo federal, conta-se com as informações da quantidade de benefícios e dos valores pagos mensalmente, discriminadas por faixas de valores compatíveis.⁸ No caso dos aposentados

8 Na realidade, a base de dados do RGPS conta com uma riqueza de informações bastante superior à disponível para os RPPSs. Para os aposentados e pensionistas do governo federal, conta-se com as informações do Boletim Estatístico de Pessoal do MPS, em que se discriminam a quantidade de beneficiários e o valor pago por faixas de valores. Faixas que, para o ano de 2003, eram delimitadas por múltiplos do salário mínimo e, assim, compatíveis com a discriminação disponível na base de dados da previdência Social.

e pensionistas das administrações estaduais e municipais, os registros administrativos (MPS e STN/MF) só fornecem os dispêndios anuais. Realizou-se, então, um levantamento junto aos demonstrativos previdenciários dos regimes próprios de estados e municípios,⁹ a fim de se apurar valores mensais de referência para os benefícios dos aposentados de estados e municípios. Arbitrou-se, com base nesse levantamento, que as remunerações médias mensais, em 2003, de R\$1.800 e R\$ 1.000 para estados e municípios, respectivamente. Obtém-se, então, a estimativa do número de aposentados e pensionistas dos RPPSs de estados e municípios, com base no valor anual e das estimativas dos valores médios.

Somando essa estimativa da quantidade de benefícios dos RPPSs estaduais e municipais à quantidade de aposentados do RGPS e do Governo Federal chegou-se à quantidade mensal de pagamentos de aposentadorias e pensões de 22,3 milhões, em 2003.¹⁰ Empregou-se a distribuição das aposentadorias por faixas de valor dos servidores civis aposentados do Poder Executivo Federal, disponíveis no Boletim de Pessoal do MDS, como *proxy* para a totalidade dos RPPSs.

2.2.2 A provisão pública em saúde e educação: possibilidades de valoração dos benefícios não monetários

A estimativa dos impactos dos chamados benefícios públicos em espécie, em que se destacam o fornecimento de serviços e bens educacionais e de saúde, depende, de um lado, de investigações domiciliares que apurem a utilização ou, em outros termos, o “consumo” desses produtos e serviços e, de outro, de registros administrativos detalhados dos gastos públicos. Detalhados tanto por esferas de governo como pelas diferentes ações e programas. No caso do detalhamento por níveis de governo, é importante que estejam depurados de duplas contagens e de omissões. Já o detalhamento de programas e ações é fundamental para a melhor identificação dos beneficiados pelas políticas. Verdade que a discriminação dos gastos públicos deve ter contrapartida na apuração do uso dos serviços, isto é, há que se ter nas pesquisas a investigação da utilização dos diferentes serviços e bens oferecidos pelo setor público.

No caso da educação, conta-se com estimativas do gasto público médio anual por aluno, discriminadas por níveis de ensino e unidades da federação desenvolvidas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira do Ministério da Educação (Inep). Por outro lado, as duas pesquisas

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

10 Como esse valor era maior ao captado pela POF de 2002-2003, aplicou-se, então, um fator de ajuste às quantidades de aposentadorias e pensões presentes nos registros administrativos dos dois regimes (RGPS e RPPSs) a fim de adequá-las à POF.

domiciliares investigam a frequência à escola, se esta é pública ou particular e o grau e o nível de ensino dos que frequentam. Logo, a valoração da provisão pública em educação é automática, aplicando-se as estimativas do investimento por aluno do Inep às pessoas que frequentam escolas públicas, por estado da federação e nível de ensino.

O gasto por aluno leva em consideração as despesas com pessoal ativo, encargos sociais, outras despesas correntes, despesas de capital e em P&D, relativas às três esferas de governo, não incluindo, portanto, as despesas com aposentadorias e pensões, com bolsas de estudo, com o financiamento estudantil e com juros, amortizações e encargos da dívida da área. O Inep divulga dados do gasto público por aluno, segundo níveis de ensino, para a média nacional, que estão reproduzidos na Tabela 1. Nela, encontram-se os valores estimados para o período 2000 a 2008, deflacionados em valores desse último ano. Felizmente, o Inep franqueou os dados discriminados por unidade da federação para o período 2003-2008.

TABELA 1

ESTIMATIVA DO INVESTIMENTO PÚBLICO DIRETO EM EDUCAÇÃO POR ESTUDANTE COM OS VALORES CORRIGIDOS PARA 2008 PELO ÍNDICE NACIONAL DE PREÇOS AO CONSUMIDOR AMPLO (IPCA), POR NÍVEL DE ENSINO – BRASIL (2000-2008)

Ano	Gasto público direto por estudante (R\$1,00 de 2008)						
	Total em todos os Níveis	Níveis de ensino					
		Educação básica	Educação infantil	Ensino fundamental		Ensino médio	Educação superior
				De 1ª a 4ª séries ou anos iniciais	De 5ª a 8ª séries ou anos finais		
2000	1.667	1.388	1.587	1.365	1.393	1.324	15.341
2001	1.726	1.439	1.433	1.349	1.518	1.506	15.161
2002	1.722	1.426	1.350	1.576	1.463	1.060	14.374
2003	1.724	1.448	1.553	1.526	1.450	1.217	12.594
2004	1.824	1.548	1.655	1.638	1.656	1.133	12.749
2005	1.940	1.643	1.566	1.833	1.746	1.146	12.965
2006	2.259	1.961	1.695	2.019	2.217	1.568	13.076
2007	2.612	2.291	2.069	2.408	2.509	1.837	13.861
2008	2.995	2.632	2.206	2.761	2.946	2.122	14.763

Fonte: Inep/MEC.

Já para o caso da saúde, são grandes as dificuldades, pois as pesquisas domiciliares não abrangem, em seus núcleos básicos, questões relativas ao acesso e uso dos serviços e bens de saúde. E, vale sublinhar, a provisão pública em saúde abrange um leque extenso de programas e ações.

Felizmente, a cada cinco anos, é realizada investigação específica sobre saúde da população em suplemento da Pnad, onde são coletados dados, entre outros, sobre o acesso e uso dos serviços e bens de saúde, notadamente de vacinas, medicamentos, consultas médicas e odontológicas, exames, procedimentos ambulatoriais e internações hospitalares. Existem, por outro lado, registros administrativos tanto dos gastos realizados no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) como das despesas realizadas pelas diversas esferas de governo, organizadas no Sistema de Gastos em Saúde (Siops).

Conta-se, ademais, com a metodologia desenvolvida por Ramos (2001) de compatibilização das fontes de informações sobre a utilização dos serviços de saúde pública e os registros administrativos dos gastos públicos. O autor estimou os impactos distributivos do gasto público em saúde empregando o suplemento de saúde da Pnad de 1998 e os dados do SUS de produção ambulatorial e internações hospitalares. No presente estudo, empregou-se o suplemento de saúde das Pnads de 2003 e 2008 e os dados da produção ambulatorial e de internações hospitalares do Datasus (SIA/SIH), agregando-se outras despesas presentes na execução orçamentária do Ministério da Saúde e as realizadas por estados e municípios disponíveis no Siops.

Com base nos dados da execução orçamentária do Ministério da Saúde (MS) de 2003 e de 2008, é possível classificar os gastos em saúde em seis grandes grupos e 31 subgrupos em 2003 e 30 subgrupos em 2008, conforme a Quadro 3. Foram excluídos os gastos do MS com pessoal inativo, amortizações, juros e investimentos, pois essas despesas não se relacionam ao provimento de serviços públicos de saúde, ao menos no momento em que se avalia o impacto distributivo. Pode-se tratá-los como gastos relativos a serviços já prestados, no caso dos inativos, ou como despesas que virão a se realizar, no caso dos investimentos.

O agrupamento em cinco categorias de internações busca a compatibilização dos dados de internações hospitalares do SUS com as informações das Pnads, sobre quais internações hospitalares as pessoas realizaram nos últimos 12 meses. Identificaram-se na população que foi internada, segundo a Pnad, as realizadas por crianças até 11 anos de idade e por mulheres que tiveram filhos e aquelas pessoas cuja internação foi por motivo psiquiátrico. Assim, tornou-se possível alocar os gastos com as internações pediátricas, obstétricas e psiquiátricas a esses subconjuntos de pessoas. Em uma segunda etapa, dividiu-se o valor gasto pelo MS nesses quatro primeiros subgrupos – obstetrícia, pediatria, psiquiatria e outras internações – pelo número de internações declaradas na Pnad, empregando, ademais, o número de dias internados como um fator de ponderação. Para o agregado “Inca e pioneiras sociais”, a opção foi distribuir o valor gasto para todos os pacientes classificados em “Outras internações”.

GRANDE GRUPO	SUBGRUPO	
	2003	2008
Internações	Obstetrícia	
	Pediatria	
	Psiquiatria	
	Outras internações	
	Instituto Nacional do Câncer (Inca) e pioneiras sociais	
Atendimentos ambulatoriais	Consultas médicas	
	Consultas odontológicas	
	Consultas com outros profissionais	
	Quimioterapia, hemodiálise e afins	
	Injeções e curativos	
	Cirurgia em ambulatório	
	Gesso ou imobilização	
	Exames complementares	
	Outros atendimentos	
	Piso de Atenção Básica (PAB) e Programa Saúde da Família (PSF)	
	Vacinas e vacinações	
Projeto de Expansão e Consolidação da Saúde da Família (Proesf)		
Outros	Hospitais próprios do FNS	
	Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANSS)	
	Manutenção do SUS (diversos)	
Medicamentos	Farmácia básica	
	Farmácia popular	
	Medicamentos	
	DST/Aids	
Pessoal ativo	Medicamentos excepcionais	
	Pessoal ativo	
Serviços públicos	Manutenção de unidades indígenas	
	Programas universais, pesquisa científica	
	KFW Ceará e Piauí	
	Prevenção do câncer cérvico-uterino	

Fonte: Execução orçamentária do Ministério da Saúde, 2003 e 2008.

QUADRO 3 COMPOSIÇÃO DO GASTO PÚBLICO FEDERAL COM SAÚDE

Em relação aos procedimentos ambulatoriais, realizou-se um esforço de compatibilização das informações da Pnad referentes aos atendimentos realizados nas duas últimas semanas com a ampla gama de procedimentos do Sistema de Informações Ambulatoriais. Esta compatibilização é, grosso modo, a realizada por Ramos (2001) para 1998, tendo sido, no entanto, desenvolvidos ajustes, em razão

das mudanças na classificação dos procedimentos no SIA/SIH e da incorporação de novos procedimentos.

No caso de consultas médicas, odontológicas e com outros profissionais de saúde, injeções e curativos, cirurgias em ambulatório, imobilizações, exames complementares e outros atendimentos, pode-se utilizar uma média simples do valor gasto pelo número de atendimentos em cada categoria. Na alocação dos gastos com atendimentos de alta complexidade, empregou-se a categoria de atendimento “Quimioterapia, hemodiálise e afins” do suplemento saúde da Pnad para a distribuição dessas despesas. Já vacinas e vacinações foram distribuídas igualmente entre as pessoas que declararam ter realizado junto ao SUS este procedimento.

Os valores de gastos com o Piso de Atenção Básica (PAB), o Programa Saúde da Família (PSF) e o Programa de Estruturação do Programa Saúde da Família (Proesf) foram somados e alocados igualmente entre os indivíduos que declararam ter realizado consultas médicas, atendimento por agente comunitário pelo SUS ou outro atendimento em posto de saúde no âmbito do SUS.

O grupo “Outros” abarca três subgrupos: hospitais próprios, cuja apropriação pode se basear na utilização de informações referentes à utilização de serviços ambulatoriais ou internações em hospitais públicos do SUS; gastos diversos, especialmente com manutenção administrativa, com o Datasus e com auxílios aos servidores, cujos valores podem ser repartidos por igual entre todos que utilizaram serviços ambulatoriais ou internações pelo SUS; e gastos da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANSS), que podem ser repartidos por igual entre os usuários do setor privado.

Quantos aos medicamentos, foram consideradas as rubricas “Farmácia básica” e “Aquisição e distribuição de medicamentos” como uma só despesa, distribuindo igualmente entre as pessoas que declararam ter recebido medicamentos gratuitos. Os valores referentes às “Farmácias populares” foram distribuídos de acordo com pergunta da Pnad relativa aos medicamentos de uso contínuo, recebidos gratuitamente. Como não se discrimina na Pnad os potenciais beneficiários dos medicamentos para DST/AIDS, decidiu-se distribuir os recursos com eles gastos para toda a população brasileira. Por fim, para os medicamentos excepcionais a alocação dos gastos foi realizada com base na distribuição dos procedimentos de alta complexidade.

A apropriação dos gastos com pessoal ativo vincula-se aos órgãos de trabalho. Assim, as despesas com pessoal ativo da Fiocruz, Funasa e Anvisa têm caráter universal, e são, portanto, distribuídas entre toda a população. Por seu turno, os usuários do SUS compartilham de forma igualitária as despesas do FNS e dos hospitais específicos. Já para despesa com pessoal ativo da ANSS, decidiu-se alocar essa despesa entre os usuários de planos de saúde. Finalmente, o último grupo é

formado por serviços que podem ser considerados bens públicos, cujos valores dividem-se por igual entre o seu público-alvo.

Dado que os gastos estaduais e municipais não estão discriminados do mesmo modo que os do Ministério da Saúde e do SUS, decidiu-se utilizar como parâmetro de alocação desses gastos a proporção dos gastos federais por grupos de famílias segundo os estratos de renda domiciliar *per capita* em agregados espaciais selecionados. No tocante aos gastos estaduais, reproduziu-se a distribuição dos gastos federais em cada estado. Assim, por exemplo, o total gasto por uma unidade da federação pode ser dividido entre os estratos familiares daquela unidade segundo as mesmas proporções do gasto federal realizado nesse mesmo estado.

No caso dos municípios, consideraram-se, em dois grupos, os pertencentes às regiões metropolitanas (RMs) e os demais. Para o primeiro grupo decidiu-se empregar a repartição dos gastos federais nas respectivas regiões metropolitanas para distribuir os gastos dos municípios da mesma região. Para os demais municípios, a opção é somar os gastos municipais em cada estado (exclusive os municípios metropolitanos) e distribuir estes gastos de acordo com os gastos federais com serviços ambulatoriais (exclusive atendimentos de alta complexidade, isto é, quimioterapia, hemodiálise e afins) naquele estado.

A decisão de aplicar a alocação dos gastos federais, em sua globalidade, como parâmetro da distribuição dos gastos estaduais e dos municípios das regiões metropolitanas tem por pressuposto que esses níveis administrativos apresentam o mesmo leque de ações que o gasto federal. Já para os outros municípios, notadamente os pequenos e médios, acredita-se que sua oferta de bens e serviços de saúde é mais restrita, o que levou a apropriar seus gastos pelas famílias com base na distribuição dos gastos federais com procedimentos ambulatoriais.

Como os dados da POF geram melhores estimativas dos impactos distributivos das políticas tributária e social, no caso a previdenciária, a assistencial, a de emprego, a educacional, é necessário “imputar” os resultados da distribuição do gasto em saúde realizada com base na Pnad à POF.

Para isso, decidiu-se empregar método simples de imputação dos gastos em saúde apurados via Pnad na POF. Calculou-se para os estratos populacionais de 1/20 avos da população, segundo a renda domiciliar *per capita*, em cada um dos agregados espaciais comuns as duas pesquisas, a razão entre o gasto público em saúde e a renda do trabalho. A utilização da renda do trabalho deve-se à maior proximidade em seus valores nas duas pesquisas, diferentemente do que se observa para a renda total.

2.3 Renda versus gastos

Para que os tributos diretos tenham efeitos distributivos, devem ser necessariamente progressivos, ou seja, as alíquotas devem crescer com a renda – que é a base de incidência tributária. Já na tributação indireta a avaliação da progressividade depende da associação entre a renda das famílias e os respectivos perfis de consumo.

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 destina-se à poupança. Como resultado, há a regressividade dos tributos sobre o consumo quando a renda é considerada 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, 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 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 reflete melhor aquilo que se denomina renda permanente, ou seja, as oportunidades de consumo no longo prazo.

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 apresentada anteriormente, é que seu emprego implica inibir objetivos redistributivos na montagem dos sistemas tributários. Para que a tributação tenha efeitos distributivos há de se empregar a renda, que é a variável que melhor representa a riqueza. Como bem indica 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 relaciona-se a 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 a 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

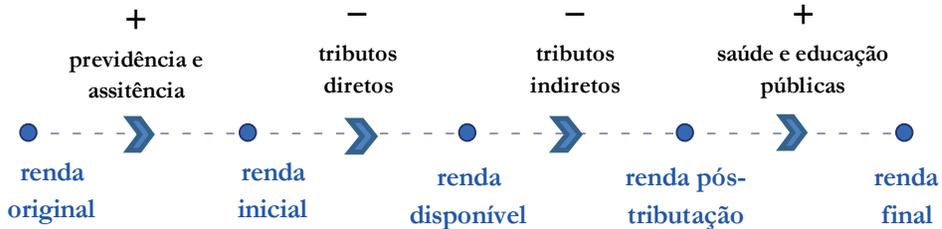
desigualdade, as medidas empregadas se referem à renda, que também é adotada para estimar a pobreza e a indigência.

Essa objeção é ainda maior quando se tem no escopo da avaliação a tributação direta, que 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, reflete-se 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.

2.4 Decompondo a renda: benefícios monetários, tributos e provisão pública

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. A Figura 1 apresenta os diferentes estágios de renda, considerando-se inicialmente a renda auferida no mercado ou privadamente – transferências interdomiciliares – denominando-a de renda original. Em verdade, estão contemplados nessa fase aqueles rendimentos auferidos pelos membros das famílias antes da adição dos benefícios ou da dedução dos impostos. O segundo estágio diz respeito à renda inicial, resultado da adição à renda original dos benefícios monetários concedidos pelo estado, sejam de caráter previdenciário, sejam assistenciais. Essa é a renda que contém todos os rendimentos investigados pela pesquisa domiciliar, sendo, assim, a renda “publicada”. Em um terceiro estágio, deduzem-se os impostos sobre a renda, as contribuições previdenciárias e os impostos sobre patrimônio – imóveis e veículos, chegando-se a renda disponível.



Elaboração própria, com base em Jones (2007).

FIGURA 1
ESTÁGIOS DE REDISTRIBUIÇÃO DA RENDA

Nas duas etapas seguintes, há a renda pós-tributação e a renda final: a primeira, resulta da subtração dos impostos indiretos e a segunda, da adição à renda pós-tributação da valoração e alocação da provisão pública em educação e saúde. Vale sublinhar que a renda pós-tributação e a renda final são tão somente artifícios para a simulação dos impactos dessas políticas. No caso dos tributos indiretos, por exemplo, a isenção ou a desoneração deles não implicaria aumentos na renda similares ao volume dos benéficos fiscais, e sim alterações na renda real em decorrência das alterações nos preços que se espera da concessão de benefícios tributários. No caso da educação e da saúde, a transferência de valores similares aos gastos públicos para a compra desses serviços no mercado não considera que a provisão pública cause transferência de maior valor caso tais serviços fossem adquiridos no mercado.

2.5 Impactos distributivos da política fiscal: índices de progressividade e efeitos de reordenamento¹¹

São duas as principais abordagens utilizadas na 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 para a desigualdade. A outra abordagem consiste na identificação do grau de progressividade ou regressividade dos benefícios e tributos e seus efeitos no ordenamento das famílias pela renda. Em ambas as abordagens empregam-se as mesmas medidas de concentração, ou seja, os coeficientes de concentração e de importância de cada item na renda.

11 Este tópico tem base nos trabalhos de Lambert (2001), Hoffmann (2007) e Lerman e Yitzhaki (1994, 1995).

A avaliação dos efeitos com base na renda *ex post* privilegia a avaliação de possíveis mudanças nas políticas previdenciárias, assistenciais, de concessão de benefícios e tributária, a partir da situação reinante.

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:¹²

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

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

$$G_x = \frac{2}{n\mu} \text{cov}(i, x_i), \text{ com } \mu = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n x_i \quad (1)$$

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

$$x_i = \sum_{h=1}^k x_h \quad (2)$$

A média da h -ésima parcela é

$$\mu_h = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n x_h \quad (3)$$

e a respectiva participação na renda total é

$$\varphi_h = \frac{\mu_h}{\mu} = \frac{\sum_{i=1}^n x_h}{\sum_{i=1}^n x_i} \quad (4)$$

Substituindo (2) em (1), se obtém

$$G_x = \frac{2}{n} \sum_{h=1}^k \varphi_h \frac{1}{\mu_h} \text{cov}(i, x_h) \quad (5)$$

De modo semelhante a (1), pode-se definir a razão de concentração da h -ésima parcela como

$$C_h = \frac{2}{n\mu_h} \text{cov}(i, x_h) = \frac{2}{n} \text{cov}\left(i, \frac{x_h}{\mu_h}\right) \quad (6)$$

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

Deve-se ter presente que as razões de concentração são definidas com base na ordenação pela renda final. Como resultado de (5) e (6), tem-se que

$$G_x = \sum_{h=1}^k \varphi_h C_h \quad (7)$$

Como se pode depreender, 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.

2.5.1 O Índice de Progressividade de Kakwani¹³

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

$$g = \frac{\sum_{i=1}^n t_i}{\sum_{i=1}^n z_i} = \frac{\mu_t}{\mu_z}, \quad (8)$$

em que 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

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

e a razão de concentração do tributo é

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

13 Para mais detalhes, ver Lambert (2001).

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

$$\Pi_K = C_t - G_z \quad (9)$$

e pode-se demonstrar que

$$G_z - G_{z-t} = \frac{g}{1-g} \Pi_K - (G_{z-t} - C_{z-t}), \quad (10)$$

Se o tributo não causar reordenação das rendas, 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

$$\beta = \frac{\sum_{i=1}^n b_i}{\sum_{i=1}^n z_i} = \frac{\mu_b}{\mu_z}, \quad (11)$$

com μ_b sendo o valor médio do benefício. Ainda adotando a ordenação de acordo com os 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 como¹⁴

14 Hoffmann (2007) sustenta o uso do termo “progressividade” 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 ideia de menor e maior desigualdade.

$$\rho_K = G_z - C_b \quad (12)$$

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

$$G_z - G_{z+b} = \frac{\beta}{1+\beta} \rho_K - (G_{z+b} - C_{z+b}), \quad (13)$$

As expressões (10) e (13) mostram que a mudança na desigualdade decorre da progressividade do tributo ou benefício, ponderado pela participação deles na renda posterior,¹⁵ e de alterações no ordenamento das famílias. O segundo termo no 2º membro das expressões (10) e (13) é sempre negativo, indicando que, na avaliação dos impactos distributivos, com base na renda anterior, os efeitos de reordenamento podem causar uma redução na medida da progressividade.

2.5.2 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 o ordenamento difere conforme a renda que se utiliza como base na avaliação.¹⁶

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 ($z+b-t$)¹⁷ – 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* à intervenção governamental.

Deduz-se que

$$G_{z+b} - G_{z+b-t} = g(C_t - G_{z+b-t}) + (G_{z+b} - C_{z+b}), \quad (14)^{18}$$

e que as razões de concentração são calculadas com base na ordenação pela renda disponível.

15 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.

16 “*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)

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

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

Decidiu-se nomear $(C_t - G_{z+b-t})$ como o Índice de Progressividade de Lerman e Yitzhaki para tributos Π_{LY} , dado que esses autores questionam a análise baseada no ordenamento pela renda *ex ante*, sustentando o uso do ordenamento pela renda *ex post*.¹⁹

Segue, então, que

$$G_z - G_{z+b} = \beta \rho_{LY} + (G_z - C_z) \quad (15)$$

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 referem-se à ordenação de $z + b$.

Deduz-se que

$$C_z - G_{z+b} = \beta(G_{z+b} - C_b) + (G_z - C_z) \quad (16)$$

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

$$G_z - G_{z+b} = \beta \rho_{LY} + (G_z - C_z) \quad (17)$$

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

In the case of tax-induced changes in Ginis, the first term in equation [14 e 17] 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 [16] weights by after-tax rankings (LERMAN; YITZHAKI, 1995. p. 51).

¹⁹ “We favor the use of equation 4 [similar a 14], partly because we think that the after-tax ranking is the appropriate ranking for calculating progressivity” (LERMAN; YITZHAKI, 1995, p. 51).

3 Incidência tributária, concessão de benefícios previdenciários e assistenciais e utilização dos serviços públicos de educação e saúde

3.1 Incidência da tributação direta

O que os estudos, com base na POF, nos mostram? As estimativas de Vianna (2000), para 1996-1996, de Silveira (2008), para 2002-2003, e os aqui reportados, para 2002-2003 e 2008-2009, evidenciam uma baixa progressividade da tributação direta no país. Em 1995-1996, enquanto os tributos diretos extraídos das famílias com renda familiar superior a 30 salários mínimos era seis vezes maior que os recolhidos pelas famílias com renda familiar de até dois salários, o rendimento das primeiras era 37 vezes a renda percebida pelas mais pobres. Assim, como bem aponta Vianna et al. (2000, p. 49), tendo por “parâmetro de comparação da progressividade de um sistema tributário [...] as diferenças da distribuição de renda observadas entre famílias e indivíduos, a evidência encontrada sugere que o grau de progressividade da tributação direta é insuficiente para compensar o alto grau de desigualdade de renda da sociedade brasileira”.

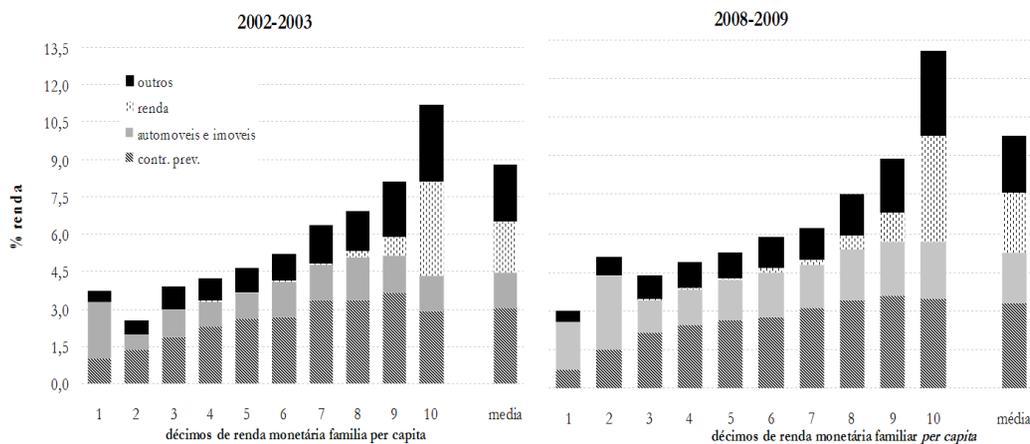
Já para as POFs de 2002-2003 e de 2008-2009, as famílias localizadas no décimo mais pobre da população destinaram, respectivamente, 3,7% e 3,0% de sua renda ao pagamento e/ou recolhimento de impostos diretos, enquanto no décimo mais rico a carga tributária foi de 12,0% e 13,0%. Isso diante do fato de a renda familiar média *per capita* dos 10% mais pobres representar 1,1% e 1,6% da renda do décimo mais rico, em 2003 e 2009, respectivamente.

Não se verificam grandes alterações na progressividade da tributação direta entre as POFs, dado que o perfil da incidência dos tributos diretos segundo estratos de renda não se alterou de modo expressivo. Na verdade houve um pequeno incremento na carga tributária direta sobre as famílias, que se distribui de modo semelhante à incidência prévia.

Depreende-se da análise do Gráfico 6 que a progressividade na tributação direta se deve, notadamente, à incidência do imposto de renda, 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 pode ser creditada ao alto grau de desfiliação previdenciária dos trabalhadores mais pobres e ao fato de haver um teto no rendimento base da contribuição. Outros tributos que incidem sobre a renda do trabalho principal, entre os quais se

destaca o ISS,²⁰ exibem um resultado intermediário, com respeito à progressividade, relativamente ao imposto de renda e às contribuições previdenciárias.

Observa-se que os tributos diretos que mais oneram as famílias situadas nos décimos inferiores e medianos são as contribuições previdenciárias e os tributos sobre o patrimônio, penalizando justamente as famílias de menor riqueza e com inserção mais precária no mercado de trabalho.



Fonte: POFs (2002-2003 e 2008-2009).

GRÁFICO 6

COMPORTAMENTO DA INCIDÊNCIA DA TRIBUTAÇÃO DIRETA SOBRE A RENDA, POR TIPOS DE TRIBUTOS E SEGUNDO DÉCIMOS DE RENDA MONETÁRIA FAMILIAR *PER CAPITA* – BRASIL (2002-2003 E 2008-2009)

Vale indicar, ainda, que a composição dos tributos diretos não sofreu alterações significativas entre as duas POFs. De todo modo, verifica-se uma diminuição na parcela dos tributos sobre o patrimônio na metade mais pobre, compensada pelo crescimento na participação das contribuições previdenciárias. Entre os mais ricos, isto é, nas famílias situadas nos 30% mais ricos não houve, grosso modo, alterações.

3.2 Tributação indireta: tributos, incidência e carga sobre a renda e o consumo

Como descrito anteriormente, foram considerados o ICMS, o IPI, o PIS, a Cofins, o ISS²¹ e a Cide dos combustíveis, e as alíquotas efetivas calculadas segundo as regras em vigor. No caso do ICMS, de competência dos estados, aplicaram-se as alíquotas, desonerações e isenções determinadas pelos Regulamentos

20 Vale lembrar que, no caso, se trata do imposto recolhido pelos profissionais liberais e autônomos prestadores de serviços.

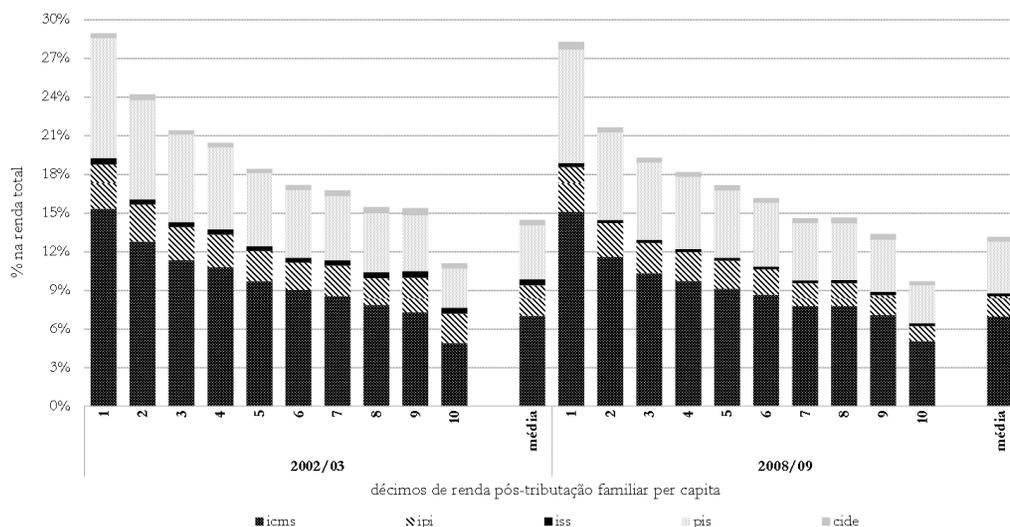
21 Aqui se considera o ISS presente nos preços dos bens e serviços, ou seja, o ISS como tributo indireto.

Estaduais do ICMS (RICMS). Adotou-se, também, o pressuposto de que a incidência do ICMS se efetiva no estado em que o consumo do produto se realizou, embora este imposto seja parcialmente recolhido pelo estado produtor. Já para o ISS, decidiu-se adotar as alíquotas e benefícios vigentes nas capitais dos respectivos estados e, no caso do PIS e da Cofins, aplicou-se, na maioria dos casos, o regime de incidência não cumulativa, cujas alíquotas são, respectivamente, de 1,65% e de 7,6%. Para o setor de serviços, utilizou-se o regime de incidência cumulativa desses impostos.

Alguns dos pressupostos para a estimação da carga indireta implicam subestimar a incidência, enquanto outros em superestimá-la. Considerar que para todas as despesas com produtos e serviços apuradas na POF há o recolhimento dos tributos indiretos significa desconsiderar a existência de elisão e evasão fiscais e a eficiência do sistema de arrecadação tributária. Já a suposição de que os tributos indiretos sobre o valor adicionado “funcionam” perfeitamente, ou seja, não se verifica a cobrança em cascata – seja pela descontinuidade dos recolhimentos e créditos, seja por interpretação das normas de desoneração – resulta em subestimar a incidência desses tributos.

O Gráfico 7 apresenta os resultados da estimativa da incidência da tributação indireta sobre a renda total das famílias em 2009 e 2003, segundo níveis de renda. Dois fatos chamam a atenção: o primeiro, é a elevada regressividade da tributação indireta, com destaque para o ICMS e o PIS-Cofins. O segundo, é a estabilidade que se observa na carga indireta sobre as famílias, notadamente no primeiro décimo de renda. Em realidade, verificam-se pequenas reduções na participação da tributação indireta sobre a renda entre 1 e 2 pontos percentuais, com destaque para a queda no 2º, 3º e 4º décimos. Isso resulta na permanência do perfil bastante regressivo da incidência dos tributos indiretos.

Não se observam diferenças significativas na composição da tributação indireta nos diferentes décimos de renda. Predomina o ICMS, que responde por cerca de 50% da carga indireta avaliada, com o PIS-Cofins no segundo posto, com uma participação da ordem de 30%. O IPI, o ISS e a Cide-Combustíveis têm suas participações incrementadas à medida que se aumenta o nível de renda, comportamento mais presente no biênio 2002-2003. Essa maior aproximação nas composições da tributação indireta dos diferentes estratos de renda deve-se tanto à melhoria da distribuição da renda como à convergência das cestas de consumo, com o crescimento da participação dos gastos nas famílias pobres com a aquisição de produtos industrializados e de serviços em geral.



Fonte: POFs (2002-2003 e 2008-2009) – microdados.

GRÁFICO 7

COMPORTAMENTO DA INCIDÊNCIA DA TRIBUTAÇÃO INDIRETA SOBRE A RENDA TOTAL, POR TIPOS DE TRIBUTOS E SEGUNDO DÉCIMOS DE RENDA MONETÁRIA FINAL (DESCONTADOS OS TRIBUTOS) FAMILIAR *PER CAPITA* – BRASIL (2002-2003 E 2008-2009)

Os indicadores de progressividade dos tributos indiretos mostraram-se estáveis entre 2003 e 2009, tendo ocorrido uma diminuição expressiva em seu peso na renda. Isso se refletiu em uma alteração expressiva na contribuição marginal dos tributos indiretos à desigualdade, isto é, um pequeno incremento na tributação indireta passou a ter um efeito concentrador menor.

3.3 A carga tributária total

A Tabela 2, que apresenta as estimativas da carga fiscal direta e indireta sobre as famílias, em 2009, mostra que o elevado grau de regressividade da tributação indireta não é contrabalançado pela progressividade dos tributos diretos, resultando na regressividade do sistema tributário. Isso ocorre 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 apresentam regressividade, ainda que não tão expressiva, pois representavam quase 1/5 do gasto monetário nos décimos inferiores de renda, decaindo um pouco nos décimos superiores de renda e atingindo 14% nos 10% mais ricos.

Considerando-se para o cálculo da incidência tributária, no caso dos tributos indiretos, o gasto monetário 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 26% do *mix* renda e gasto monetários.

No entanto, como já analisado, o melhor parâmetro para avaliação da carga tributária é a renda. Há, todavia, o inconveniente em se utilizar a renda monetária, dado que as famílias de baixa renda, e até mesmo as situadas nos décimos medianos da distribuição, apresentam expressivos déficits orçamentários. E, como a apuração da tributação indireta é realizada com base nas despesas monetárias, chega-se a valores da participação da tributação indireta na renda monetária das famílias pobres muito elevados, ou melhor, pouco críveis. Em razão disso, decidiu-se empregar a renda total como base de apuração da carga tributária sobre as famílias.

TABELA 2
PARTICIPAÇÃO DOS TRIBUTOS DIRETOS E INDIRETOS
NA RENDA E NO GASTO – BRASIL (2008-2009)

Décimos de renda disponível	% Indireta				% Direta (1)		% Total de tributos			
	Renda total	Renda monetária	Gasto total	Gasto monetário	Renda total	Renda monetária	Renda total	Renda monetária	Mix gasto (indireta) e renda (direta) (2)	
									Total	Monetário
1º	28	47	16	21	4	6	32	53	20	27
2º	22	30	16	21	4	5	25	35	20	26
3º	19	25	16	20	4	6	23	31	20	26
4º	18	23	16	20	5	6	23	29	21	26
5º	17	21	16	20	5	6	22	27	21	26
6º	16	19	16	19	5	7	22	26	21	26
7º	15	18	15	18	6	7	21	25	21	25
8º	15	17	15	18	7	8	21	25	22	26
9º	13	15	14	17	8	9	21	24	23	26
10º	10	10	12	14	11	12	21	23	23	26
Total	13	15	14	17	8	10	22	25	23	26

Fonte: Microdados da POF (2008-2009).

Em Silveira (2003), a carga dos tributos indiretos sobre a renda das famílias metropolitanas, em 1995-1996, foi de 25,7% no primeiro décimo, 14,3% no quarto, passando a 10,5% no sétimo, e atingindo somente 6,5% no último. Adicionando a incidência dos tributos diretos, a carga tributária total na renda das famílias atingia a 28%, no primeiro décimo, a 23%, no seguinte, caindo para cerca de 20% no terceiro, quarto e quinto décimos, passando, na metade mais rica, a representar entre 14% e 16%.

Para 2002-2003, a carga dos tributos diretos sobre a renda monetária das famílias, segundo Silveira (2008), era entre 3% e 5% nos cinco primeiros décimos de renda, passando a quase 8% no oitavo décimo para atingir a 12% no décimo mais rico. Progressividade insuficiente para contra restar a regressividade da tributação indireta, cuja incidência na renda monetária superava a 30% na metade mais pobre da população, enquanto no oitavo e no décimo décimos era de 19% e 12% respectivamente. Assim, o peso dos tributos na renda monetária dos mais pobres era mais de duas vezes o observado nos décimos de renda superiores.

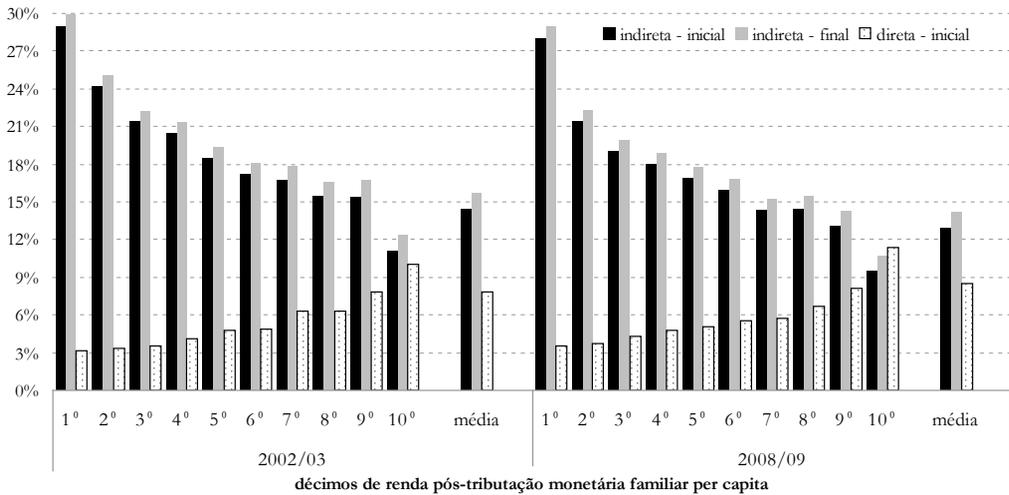
O Gráfico 8 compara os resultados da repartição da carga tributária total sobre as famílias em 2008-2009 com aquele observado em 2002-2003, tendo por base a renda total, pois, como foi sugerido, essa se mostra como o melhor parâmetro para avaliar a carga tributária. O emprego da renda total tem por objetivo, como dito, atenuar o problema do déficit orçamentário, de modo a apresentar resultados mais consistentes para a incidência dos tributos indiretos nos primeiros décimos de renda. No caso dos tributos indiretos, a avaliação teve base na renda disponível, ou seja, descontados os tributos diretos. Assim, esse gráfico apresenta as participações dos tributos diretos e indiretos na renda total inicial e dos tributos indiretos na renda total disponível – descontados todos os tributos diretos.

Novamente, a regressividade da tributação indireta e a progressividade da tributação direta encontram-se evidenciadas no gráfico, tendo por resultado a regressividade da carga tributária total: nos 10% mais pobres ela atinge ao redor de 32%, caindo continuamente até representar, nos 10% mais ricos, 12%. Como já apontado, as alterações ocorridas entre 2003 e 2009 são pouco expressivas, observando-se, de um lado, uma diminuição tênue na incidência da tributação indireta entre 1 e 2 pontos percentuais e, de outro, a um incremento, também, marginal na tributação direta de 0,5 pontos percentual. Logo, a carga tributária total sobre as famílias e seu perfil distributivo pouco se alteram.

A regressividade da tributação indireta fica mais uma vez ilustrada quando se avalia a razão entre as rendas dos mais ricos diante dos mais pobres em comparação com o valor dessa razão para os tributos indiretos. Efetivamente, enquanto a razão 20+/40- para a renda total é de 5,6 vezes, no caso dos tributos indiretos essa relação é de cerca de três vezes. Essa situação se mostra ainda mais aguda quando se cotejam as razões entre os 10% mais ricos e os 10% mais pobres, sendo de 29 vezes, para a renda total, e de apenas 10 vezes, no caso dos tributos indiretos.

É importante destacar que as diferenças entre as estimativas de 2009 e 2003 com respeito à participação da tributação direta e indireta na renda e no gasto se concentram nas incidências dos tributos indiretos sobre a renda monetária. Para o restante, as variações são marginais. Efetivamente, houve entre 2009 e 2003 uma queda significativa na incidência dos tributos indiretos sobre a renda monetária,

superior ou igual a cinco pontos percentuais nos três primeiros décimos de renda e menor nos estratos superiores de renda. Teria ocorrido uma diminuição tão expressiva da carga tributária indireta e de sua regressividade? Não há fatos que corroboram esse comportamento, dado não terem ocorrido mudanças significativas nas alíquotas e regras de funcionamento dos principais tributos indiretos.



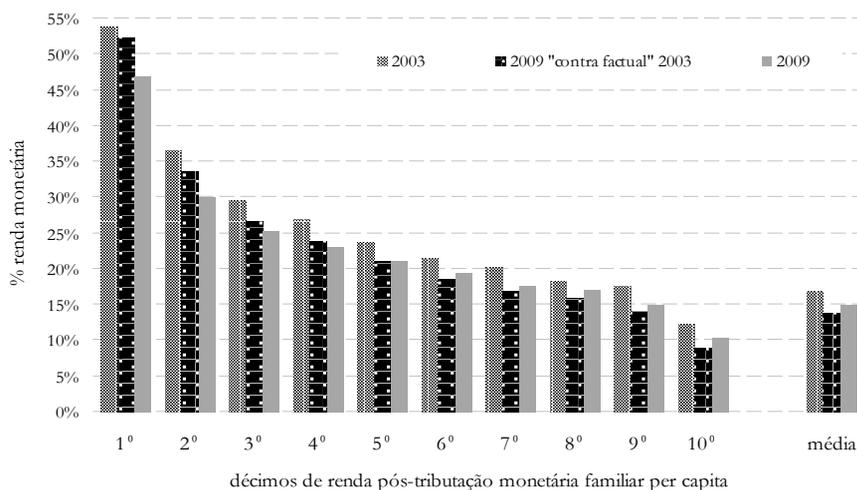
Fonte: POFs (2002-2003 e 2008-2009) – microdados.

GRÁFICO 8
CARGA TRIBUTÁRIA SOBRE RENDA TOTAL

O que de fato ocorreu foi uma melhoria substancial no equilíbrio orçamentário das famílias mais pobres devido ao crescimento expressivo da renda dessas famílias e à inserção delas no crédito formal. O peso dos tributos indiretos sobre a renda monetária, em 2002-2003, foi calculado nos trabalhos de Zockun (2005), da Fecomércio (2006), de Afonso (2010) e em Comunicado da Presidência do Ipea (IPEA, 2009), tendo recebido grande atenção ao apontar para cargas tributárias indiretas e total da ordem de 50% nas famílias de baixa renda, o que também se observa neste trabalho quando se emprega como parâmetro de incidência a renda monetária (Tabela 2).

No entanto, conforme mencionado, o uso da renda monetária superestima o peso da tributação nas famílias de baixa renda por desconsiderar os expressivos déficits orçamentários reportados nas POFs por essas famílias. Com vistas a ilustrar os efeitos da diminuição dos déficits orçamentários das famílias situadas nos decimos inferiores e medianos de renda, estimou-se qual seria a participação dos tributos indiretos na renda monetária, caso essa preservasse a mesma relação com os gastos monetários, ou seja, se fosse considerado, em 2009, o mesmo déficit orçamentário de 2003. O Gráfico 9 ilustra o resultado desse exercício contrafactual,

ficando evidente que a carga dos tributos indiretos e sua regressividade permaneceriam, grosso modo, a mesma em 2009.



Fonte: POFs (2002-2003 e 2008-2009) – microdados.

GRÁFICO 9

INCIDÊNCIA DA TRIBUTAÇÃO INDIRETA SOBRE A RENDA MONETÁRIA,
SEGUNDO DÉCIMOS DE RENDA – BRASIL (2002-2003 E 2008-2009)

3.4 Previdência e assistência: participação na renda e estrutura de distribuição

Pode-se avaliar o perfil distributivo da previdência, com base nos dados das POFs, cotejando as composições dos montantes das contribuições previdenciárias dos trabalhadores e das aposentadorias e pensões, segundo estratos de renda, conforme o exposto na Tabela 3.

Considerando 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 das contribuições e dos benefícios que cabem aos diferentes grupos de renda. Surge, contudo, um questionamento em face das participações das contribuições e das aposentadorias em relação à renda de 3,3% e 17,1%, em 2009, respectivamente: Que sistema de repartição é esse, com tal grau de desbalanceamento atuarial? Em primeiro lugar, há de observar que a parcela dos empregadores não foi considerada, sendo ela, grosso modo, de duas vezes a dos empregados. Assim, as contribuições passariam a representar 9,9% da renda. Além disso, deve-se considerar que, no RGPS, há um teto de contribuição, que não se aplica no caso do empregador. Há, também, que se adicionar as subvenções a agricultores familiares, empregados domésticos e trabalhadores

rurais, bem como as desonerações para pequenas empresas e entidades filantrópicas, entre outros. Chega-se, assim, a um maior equilíbrio entre a parcela das contribuições no total da renda pessoal e a participação das aposentadorias e pensões nessa mesma renda.

TABELA 3

EVOLUÇÃO DA RENDA DOMICILIAR *PER CAPITA* E DAS PARTICIPAÇÕES DE APOSENTADORIAS E PENSÕES E DE CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS NA RENDA, SEGUNDO DÉCIMOS DE RENDA – BRASIL (2003 E 2009)

Décimos de renda familiar monetária <i>per capita</i>	Participação percentual na renda monetária				Renda mensal monetária familiar <i>per capita</i> (R\$ janeiro 2009)	
	Benefícios previdenciários		Contribuições previdenciárias		2002-2003	2008-2009
	2002-2003	2008-2009	2002-2003	2008-2009		
1	6,8	6,9	1,0	0,7	33,06	54,81
2	15,1	13,6	1,4	1,5	79,38	122,23
3	14,8	14,9	1,9	2,1	125,38	182,38
4	17,7	18,0	2,3	2,4	178,84	248,88
5	13,1	18,1	2,6	2,6	239,93	331,53
6	18,6	24,2	2,7	2,7	319,13	431,11
7	12,0	17,1	3,3	3,1	430,03	563,17
8	11,9	17,7	3,3	3,4	611,28	775,03
9	11,2	17,7	3,6	3,6	981,15	1.176,71
10	12,6	16,1	2,9	3,5	2.971,71	3.443,84
Média	12,8	17,1	3,0	3,3	597,24	733,04

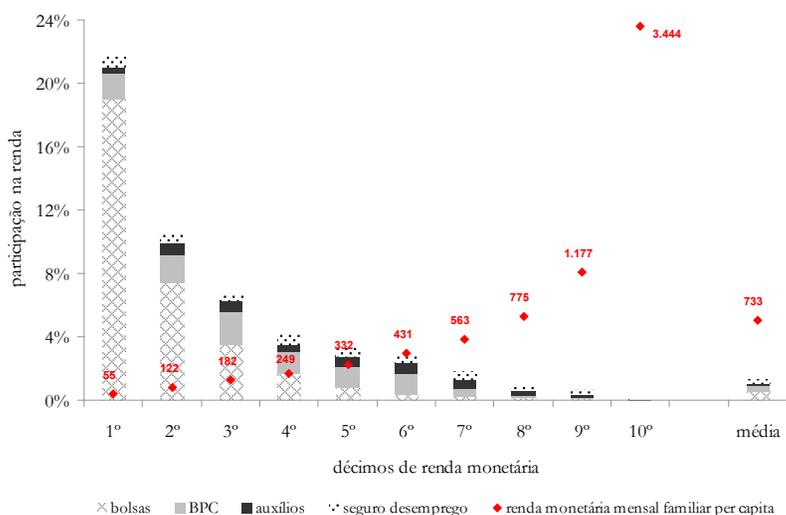
Fonte: POFS (2002-2003 e 2008-2009) – microdados.

Entre 2003 e 2009, segundo a POE, a participação das aposentadorias e pensões na renda aumentou de forma expressiva, passando, em termos médios, de 12,8% para 17,1%. Esse incremento não ocorreu em todas as faixas de renda, se concentrando nos décimos intermediários e superiores de renda. Isso porque são nessas faixas de renda que se situa a maioria dos beneficiados por aposentadorias e pensões.

Com respeito às demais transferências de renda, elas apresentam uma importância marginal na renda total. Segundo os dados da POF de 2008-2009, 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 1,0% da renda monetária. Adicionando o BPC, a participação das transferências de renda de caráter assistencial e os auxílios trabalhistas atingiram a 1,4% da

renda monetária inicial. Participação quase três vezes superior à apurada na POF 2003. Ainda que se realizem ajustes, visto que são bastante subavaliados os dados da POF para os auxílios previdenciários e para o seguro-desemprego, esses benefícios e transferências atingiriam no máximo a 3,5% da renda monetária. Quanto à focalização, ou seja, a concentração desses benefícios nos estratos populacionais de menor renda, há grande 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 as precárias relações trabalhistas das pessoas mais pobres e, por conseguinte, a ausência de proteção social que afeta esses estratos populacionais.

Em relação aos programas de transferência de renda, em que se destaca o Bolsa Família, os dados mostram o peso que eles assumem na renda dos 10% mais pobres, atingindo quase 1/5 da renda monetária e 1/10 da renda total, decaindo continua e significativamente conforme cresce a renda (Gráfico 10). Dado que o Bolsa Família, entre 2009 e 2010, incorporou cerca de 2 milhões de novas famílias, atendendo, hoje, a quase 13 milhões de famílias, é de se esperar que sua importância na renda das famílias mais pobres tenha ganhado maior expressão. Os dados da POF 2008-2009 mostram que 80% dos recursos transferidos via o PBF são apropriados pelos 40% mais pobres, cuja renda monetária familiar mensal *per capita* era de R\$ 152,08, em valores de janeiro de 2009.



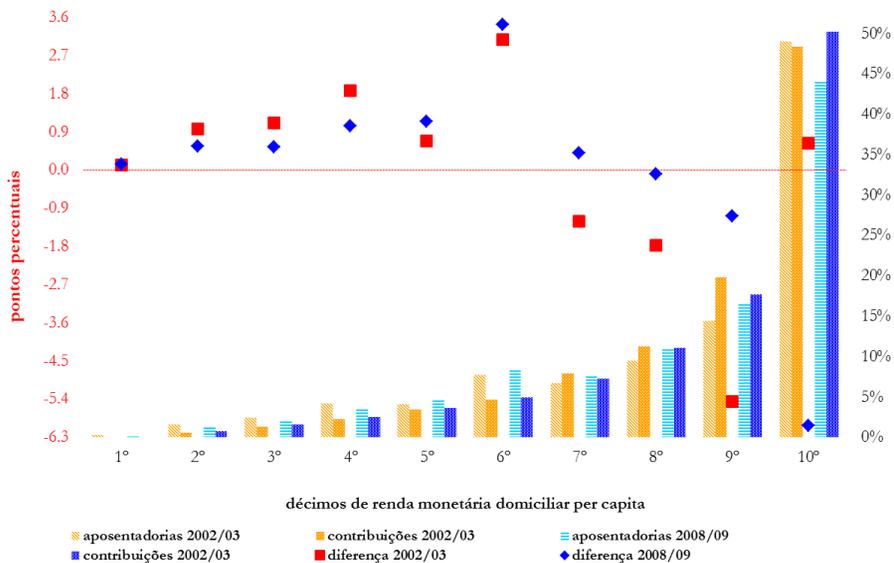
Fonte: POFS (2002-2003 e 2008-2009) – microdados.

GRÁFICO 10

PARTICIPAÇÃO DO BOLSA FAMÍLIA, DOS AUXÍLIOS, DO SEGURO-DESEMPREGO E DO BPC NA RENDA MONETÁRIA, SEGUNDO DÉCIMOS DE RENDA – BRASIL (2008-2009)

Outro modo de se avaliar o perfil distributivo da previdência é comparando a participação de cada décimo de renda no total das contribuições diante da participação no total das aposentadorias e pensões. Caso estejam sendo repartidos de maneira semelhante, a previdência social não estaria, grosso modo, nem reforçando nem atenuando a concentração da renda pessoal. Esse é o espírito do Gráfico 11, que mostra a parcela do total das contribuições e das aposentadorias e pensões apropriadas por cada um dos décimos de renda nas duas POFs. Inclui-se, ademais, as diferenças entre essas participações, que como se pode verificar situam-se entre – 6,0 e 3,4 p.p.

Nessa perspectiva, em 2003 os seis primeiros décimos apropriavam-se de parcela maior das aposentadorias frente suas participações no total das contribuições, destacando-se o comportamento no 6º décimo e a quase paridade no 1º. Isso era contrabalançado por uma 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%. O décimo mais rico, por outro lado, apresentava uma participação levemente superior no conjunto das aposentadorias em comparação com seu peso no bolo contributivo. Em 2009, assistiu-se a uma mudança na direção de uma maior progressividade da previdência, uma vez que o “déficit” entre as participações no montante das aposentadorias e pensões e no total das contribuições passou do 9º décimo para o 10º décimo, diminuindo, ademais, os descompassos nos décimos restantes.



Fonte: POFs (2002-2003 e 2008-2009) – microdados.

GRÁFICO 11

PARCELA DAS APOSENTADORIAS (E PENSÕES) E DAS CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS POR DÉCIMOS DE RENDA MONETÁRIA DOMICILIAR *PER CAPITA* – (2002-2003 E 2008-2009)

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, em 2009, de 44% e 61%, respectivamente. Ainda que a distribuição das contribuições seja ainda mais concentrada, os ganhos distributivos poderiam ser de maior envergadura.

3.5 Educação e saúde públicas: perfil da incidência do gasto

Na alocação dos gastos em saúde associaram-se os dados orçamentários, segundo rubricas e tipos de despesa, com as informações do suplemento saúde da Pnad, de tal forma que não se faz necessário avaliar o grau de aderência dos resultados da Pnad com os registros administrativos. No caso da educação pública, entretanto, o emprego de estimativas do gasto público anual por aluno, segundo o nível, a série e a unidade da federação, demanda verificar a aderência dos resultados da Pnad aos registros administrativos. Lançou-se mão, também, da estimativa do gasto público total com educação feita por Castro (2007).

Foi verificado que o gasto em educação derivado das informações das Pnads, que registram as declarações das famílias cujos componentes frequentam instituições públicas de ensino, difere pouco daqueles fornecidos pelos registros administrativos. O mesmo ocorre no tocante a informações sobre o total de alunos que frequentam escolas públicas. Assim, pode-se afirmar que as estimativas do gasto público em educação pública refletem, grosso modo, o efetivamente dispendido pelos três níveis de governo.

A Tabela 4 mostra, claramente, que houve uma melhoria expressiva na progressividade do gasto público em educação. Em 2003, as parcelas do gasto público apropriadas pelos diferentes décimos de renda não eram muito diferentes, situando-se em torno de 10%. Mas, em 2008, verifica-se uma alteração bem significativa, uma vez que nos primeiros quatro décimos de renda a participação situa-se ao redor de 12%, chegando a quase 13% nos 20% mais pobres, caindo para 8%-9% na metade mais rica da população. Essa alteração deve-se a incrementos substanciais nos gastos em ensino básico e, em menor medida, no ensino médio.

TABELA 4
EVOLUÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO DOS GASTOS PÚBLICOS EM EDUCAÇÃO,
POR DÉCIMOS DE RENDA (2003 A 2007)

Décimos	POF 2002-2003	2003	2004	2005	2006	2007	2008	POF 2008-2009
1º	9,5	10,6	10,7	11,2	11,2	12,4	12,5	12,4
2º	10,1	10,7	11,3	11,4	11,6	12,3	12,8	12,4
3º	10,5	11,0	11,6	12,0	12,5	12,3	11,9	11,9
4º	9,7	10,6	11,1	11,2	11,3	11,0	11,8	11,0
5º	10,5	10,5	10,7	10,8	10,9	10,5	10,7	10,8
6º	8,9	9,3	9,6	9,4	10,3	9,4	8,7	8,9
7º	9,8	9,8	9,5	9,1	8,2	8,4	9,1	8,4
8º	9,5	9,3	9,1	8,9	8,9	8,0	7,6	8,4
9º	9,3	8,9	8,7	8,2	7,8	7,7	7,3	7,6
10º	12,2	9,4	7,7	7,8	7,4	8,0	7,6	8,1

Fonte: Microdados das Pnads (2001 a 2007) e Inep (investimentos por aluno, segundo níveis educacionais e estados da federação).

A Tabela 5, na qual consta a evolução do valor médio mensal do gasto em educação pública por décimos de renda, em valores de dezembro de 2009 (INP-C-A), mostra que os gastos em educação pública aumentam conforme cresce a renda, com o valor médio do gasto na faixa dos 20% ricos sendo cerca de três vezes maior do que o das faixas que reúnem os 40% mais pobres (em 2003, a razão entre os gastos apropriados pelos 10% mais ricos e os 10% mais pobres, foi de cinco vezes). Esses números refletem a maior presença de estudantes de famílias pobres no ensino fundamental frente ao maior acesso à universidade pública pelos filhos das famílias de maior renda e, ademais, a presença importante da frequência ao ensino médio pelas famílias de renda intermediária.

Assim, é o crescimento expressivo dos gastos no ensino fundamental e, em menor medida, no médio, que explica a melhoria da progressividade dos gastos em educação. Reflexo disso é o crescimento real da ordem de 80%, no gasto com os 40% mais pobres, frente a um aumento de pouco mais de 50% nos 30% mais ricos, entre 2003 e 2008. Como resultado, verificou-se uma queda na razão entre o gasto com os 20% mais ricos e com os 40% mais pobres de 3,2 para 2,8, entre 2003 e 2008, o que, ademais, significou uma diminuição na razão de concentração da educação pública.

TABELA 5

EVOLUÇÃO DO GASTO PÚBLICO MÉDIO MENSAL EM EDUCAÇÃO (PRÉ-ESCOLA, FUNDAMENTAL, MÉDIO, JOVENS E ADULTOS, TÉCNICA E SUPERIOR), POR DÉCIMOS DE RENDA (2003 A 2007)

(R\$ dezembro 2009)

Décimos	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1	108,77	109,80	118,88	138,68	170,08	191,77
2	118,29	121,00	132,57	154,66	182,21	212,95
3	131,65	134,85	144,79	173,76	199,33	225,91
4	140,18	144,93	156,33	185,40	212,45	247,32
5	152,82	155,95	166,58	200,58	222,29	257,19
6	165,80	168,26	178,13	212,01	239,79	274,73
7	185,93	182,73	194,38	235,78	260,41	299,52
8	212,12	208,90	228,66	272,14	297,79	320,32
9	277,51	276,59	283,35	341,25	371,42	415,95
10	523,72	456,79	516,83	586,43	691,39	801,51

Fonte: Microdados das Pnads (2001 a 2007) e Inep (investimentos por aluno, segundo níveis educacionais e estados da federação). Deflacionado pelo INPC-A – ajustado para o fim dos períodos-anos.

Já os gastos públicos em saúde mostram-se levemente progressivos, sobresaindo-se o comportamento dos dispêndios com internações hospitalares e com procedimentos ambulatoriais. As despesas com os servidores públicos federais exibem perfil de incidência similar ao do gasto total e as despesas com medicamentos apresentam, grosso modo, uma distribuição em forma de U invertido. Há de observar, todavia, que a participação no gasto com medicamentos pelo décimo mais rico foge desse padrão, pois é bem inferior ao dos restantes. E, como era de se esperar, a distribuição das despesas com bens e serviços consideradas universais é neutra.

A progressividade dos gastos em saúde revela-se no fato de que os 40% mais pobres da população se apropriam de cerca da metade dos gastos com internações hospitalares e de 45% das despesas com procedimentos ambulatoriais frente a uma participação da ordem de 10% para os 20% mais ricos. Na composição do total das despesas, cabe à metade mais pobre pouco mais de 55% frente a uma participação de 1/5 para os 30% mais ricos.

Essa distribuição do gasto público em saúde traduz-se em um coeficiente de concentração próximo de zero, ou seja, neutro, mas com impactos distributivos expressivos, haja vista o grau de desigualdade da renda. Vale sublinhar que não houve alterações no perfil distributivo do gasto em saúde entre 2003 e 2009, tendo sim se observado um crescimento real superior ao crescimento da renda e do consumo.

TABELA 6
DISTRIBUIÇÃO DO GASTO PÚBLICO FEDERAL EM SAÚDE,
SEGUNDO RUBRICAS DE GASTO E POR DÉCIMOS DE RENDA (2008)

Décimos	Total	Internações	Procedimentos ambulatoriais	Bens e serviços universais	Servidores públicos federais	Medicamentos
1º	10,0	12,5	10,5	10,6	11,3	7,6
2º	11,0	13,0	11,8	9,9	11,7	8,2
3º	11,3	11,3	12,0	10,0	11,4	12,1
4º	10,7	11,2	11,1	10,1	11,4	8,5
5º	11,3	11,9	11,5	9,9	11,2	10,7
6º	12,7	14,3	12,7	10,0	11,5	15,7
7º	10,5	9,2	10,4	10,0	10,1	10,1
8º	9,6	7,5	9,4	9,9	9,1	11,0
9º	8,4	6,2	7,6	9,8	7,3	11,3
10º	4,7	3,1	3,1	9,8	4,9	4,9

Fonte: Microdados da Pnad (2008), Datasus e Siops (MS).

4 Impactos distributivos da tributação e do gasto social

4.1 Estágios de renda e mudanças no Índice de Gini

A avaliação dos impactos distributivos do sistema de proteção social, da política tributária e da oferta de serviços públicos de caráter universal – saúde e educação – de mais fácil apreensão é aquela que compara as medidas de concentração da renda – especialmente o Índice de Gini – antes e depois da intervenção governamental. Verdade que ela não indica de modo claro a que se deve a mudança no Índice, se à progressividade da política ou se à alterações no ordenamento das famílias. Ou seja, não aponta qual dos dois efeitos predominou.

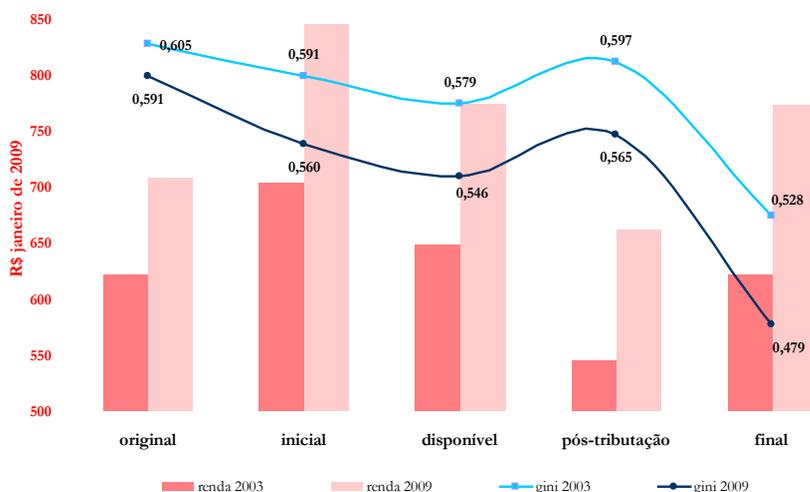
Os resultados aqui apresentados se referem às mudanças na renda total, ou seja, considerou-se tanto a parcela monetária com a não monetária da renda.²²

22 No emprego da renda total apurada pela POF incorre-se, em alguma medida, em dupla contagem, pois parcela dos gastos públicos em saúde e educação é objeto de captação pela POF nos rendimentos (gastos) não monetários. Efetivamente, nos rendimentos não monetários apurados na POF estão contemplados o aluguel estimado para aquelas famílias que residem em imóveis próprios ou cedidos, a produção própria para autoconsumo, a retirada do negócio, as doações recebidas e outros gastos não monetários, abrangendo tão somente bens. Assim, é objeto de investigação na POF,

Vale apontar que as estimativas para a renda monetária apresentam comportamento relativamente semelhante aos aqui reportados para a renda total. De fato, quando se considera a renda monetária as alterações no Índice de Gini entre os estágios de renda são mais pronunciados.

O Gráfico 12 resume a evolução das alterações na renda mensal total familiar *per capita* e de sua desigualdade (Índice de Gini), nos biênios de 2002-2003 e 2008-2009, decorrente das políticas previdenciária, assistencial, tributária e de saúde e educação pública. Fica patente os ganhos obtidos, entre 2003 e 2009, tanto no montante dos gastos sociais como em seus efeitos distributivos.

É clara a mudança de patamar, entre 2003 e 2009, da desigualdade da distribuição de renda, como de seus montantes. Essa alteração de patamar ocorre, no caso da desigualdade, na denominada renda inicial, uma vez que o Gini da renda original, em 2009, é somente 2,3% menor que a de 2003, passando a ser mais de 5% menor para a renda inicial. Diferença que se preserva neste patamar (5%), quando se considera a tributação direta e indireta. Amplia-se a distância quando se comparam as rendas finais de 2003 e 2009, que incorporam a educação e saúde públicas. Concretamente, em 2009, o Índice de Gini da renda final é 9,3% menor que o de 2003, o que significa quase duplicar a queda na desigualdade alcançada com as políticas previdenciária e assistencial.



Fonte: IBGE-POF (2002-2003 e 2008-2009) – microdados.

GRÁFICO 12

COMPORTAMENTO DO ÍNDICE DE GINI E DAS RENDAS TOTAIS ORIGINAL, INICIAL, DISPONÍVEL, FINAL – BRASIL (2002-2003 E 2008-2009)

os bens educacionais e de saúde tais como merenda e material escolares, medicamentos e exames. Sustentamos, no entanto, que a dupla contagem deve ser pouco expressiva, uma vez que grande parte dos gastos públicos em educação e, em menor grau, em saúde são serviços e não bens. E, ademais, a captação desses bens como despesas não monetárias é bastante subnumerada.

Os dados deixam claro que os avanços registrados em 2009, em relação aos resultados de 2003, devem-se ao gasto público e não ao seu financiamento. Isso porque, como se viu, após a queda de 5,2% no Gini da renda monetária inicial, que contempla a concessão de benefícios previdenciários e assistenciais, não se observou diminuição mais expressiva na desigualdade nos estágios da renda relacionados à incidência tributária entre 2009 e 2003. Os Índices de Gini da renda disponível e da renda pós-tributação, em 2009, são 5,7% e 5,4% menores que os respectivos índices para 2003. Em verdade, a tributação preserva o mesmo efeito distributivo, com a queda de 2,5% no Gini da renda disponível (ou seja, após a tributação direta) que é mais do que compensada pelo crescimento de mais de 3,5% no índice que reflete o efeito dos tributos indiretos. E, realmente, o que foi mais efetivo na diminuição da desigualdade foi o gasto de caráter universal – saúde e educação públicas.

Verifica-se como resultado da maior progressividade dos benefícios previdenciários e assistenciais e da estabilidade da incidência dos impostos diretos e indiretos uma queda mais expressiva do Índice de Gini entre a renda original e a renda pós-tributação. Em 2003, o Gini diminuiu de tão somente 1,3% decorrente da previdência, da assistência e da tributação, passando a reduzir em 4,4%, em 2009.

Nas Tabelas 7 e 8 encontram-se as informações da estrutura de repartição da renda domiciliar *per capita*, em cada um dos estágios de renda, em 2003 e 2009, respectivamente. Como indicado, observa-se uma mudança expressiva, entre 2003 e 2009, na queda da desigualdade quando da passagem da renda original para a renda inicial, com o Gini diminuindo quase o dobro em 2009 diante da queda que se observava anteriormente (-5,2% contra -2,3%).

TABELA 7
BRASIL: DISTRIBUIÇÃO DA RENDA DOMICILIAR TOTAL *PER CAPITA* PARA OS DIFERENTES ESTÁGIOS DA RENDA, SEGUNDO QUINTOS DE RENDA (2002-2003)

Estatísticas	Parcela da renda apropriada por cada quinto e décimo (%)				
	Renda original	Renda inicial	Renda disponível	Renda pós-tributação	Renda final
Quintos					
1º	2,2	2,6	2,7	2,5	4,1
2º	5,4	5,8	6,1	5,9	7,7
3º	9,9	10,1	10,5	10,4	11,7
4º	18,0	17,9	18,4	18,8	18,6
5º	64,5	63,5	62,3	62,5	58,0
Coefficiente de Gini (%)	60,5	59,1	57,9	59,7	52,8
Média (R\$ janeiro 2009)	616,16	697,75	642,92	544,51	617,65

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

Entre 2003 e 2009, as rendas inicial e final cresceram, em termos reais, 20% e 24%, respectivamente, que cotejado com os aumentos de 14% e 21% para as rendas original e pós-tributação, mostra o crescimento das transferências públicas monetárias e não monetárias. Tais transferências, em 2009, tornaram-se mais progressivas e, portanto, com efeitos distributivos ampliados.

Os efeitos distributivos da tributação direta e indireta são muito semelhantes, em termos relativos, entre as duas POFs. Diferente é o fato de que, em 2003, a diminuição da desigualdade decorrente da concessão de benefícios previdenciários e assistenciais e do pagamento dos tributos diretos era quase que integralmente anulada com a incidência dos tributos indiretos. Situação que não se observou em 2009, quando o efeito regressivo da tributação indireta mostrou-se insuficiente para repor a desigualdade anterior à concessão dos benefícios previdenciários e assistenciais e ao recolhimento dos tributos diretos. Todavia, o aumento percentual do Gini entre as rendas disponíveis e pós-tributação são bastante próximos – 2,1% e 3,5% – para 2003 e 2009, respectivamente. O que ocorre é que a queda no Gini decorrente das transferências monetárias, em 2009, foi bastante expressiva, atenuando o refluxo provocado por parte dos tributos indiretos.

TABELA 8

BRASIL: DISTRIBUIÇÃO DA RENDA DOMICILIAR TOTAL *PER CAPITA* PARA OS DIFERENTES ESTÁGIOS DA RENDA, SEGUNDO QUINTOS DE RENDA (2008-2009)

Estatísticas	Parcela da renda apropriada por cada quinto e décimo (%)				
	Renda original	Renda inicial	Renda disponível	Renda pós-tributação	Renda final
Quintos					
1º	2,2	3,0	3,2	2,8	5,1
2º	5,8	6,6	6,9	6,5	8,8
3º	10,4	11,0	11,5	11,1	12,6
4º	18,6	18,8	19,3	18,9	19,0
5º	63,0	60,6	59,2	60,6	54,5
Coefficiente de Gini (%)	59,1	56,0	54,6	56,5	47,9
Média (R\$ janeiro 2009)	703,79	840,34	769,32	661,19	769,22

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

Por fim, a provisão pública mostrou-se, também, bem mais efetiva em termos distributivos, acarretando uma queda do Gini da ordem de 17% contra os pouco mais de 13% que se verificava em 2003. Concretamente, em 2003, o Gini diminuiu de 0,597 para 0,528 como resultado do perfil de utilização da provisão pública de educação e saúde, valor bem inferior ao Gini das outras etapas da renda. Já, em

2009, a provisão pública acarretou uma queda no coeficiente de Gini da renda total de 0,565 para 0,479, ou seja, levando-o a patamar inferior a 0,50. A ampliação do potencial redistributivo da provisão política se reflete na maior queda do Índice de Gini, quando da passagem da renda pós-tributação para a renda final, de 11,6%, em 2003, para 15,2% em 2009.

Resumindo, verificou-se, de um lado, a ampliação dos ganhos distributivos da previdência e da assistência sociais e da saúde e educação públicas e, de outro, preservaram-se, grosso modo, os impactos regressivos da tributação, decorrente do pequeno peso dos tributos diretos e da regressividade da tributação indireta. Interessante observar que o crescimento percentual do Gini decorrente da tributação indireta é bastante semelhante ao que se observa em outros países, como já indicado por Silveira (2008). Em realidade, quando se comparam os resultados brasileiros com o de outros países, notadamente, os desenvolvidos, a diferença situa-se nos efeitos distributivos reduzidos da política previdenciária e da tributação sobre a renda e o patrimônio. Isso implica amplificar o efeito concentrador da tributação indireta. Na comparação entre 2003 e 2009, como dito, se verificam ganhos distributivos expressivos da previdência e assistência sociais, associado a aumentos na renda dos mais pobres, por meio do crescimento do emprego e da formalização dos empregos de menor rendimento. Assim, houve uma melhoria, ainda que tênue, no perfil de incidência do conjunto dos tributos.

4.2 Progressividade e efeitos de reordenamento

A avaliação dos impactos distributivos dos benefícios e tributos e sua evolução entre 2003 e 2009 com base no comportamento dos dois componentes que sintetizam as alterações nos índices de desigualdade, como descrito na seção metodológica, é o objeto da presente subseção. Comportamento esse que varia conforme a renda empregada como parâmetro: se ela é a anterior ao benefício ou tributo ou se é a posterior. Veremos que os indicadores de progressividade são bem diferentes, a depender da renda empregada como parâmetro de avaliação, em face dos efeitos de reordenamento. Isto é, no caso de uma política que tem impacto distributivo, a melhoria no perfil da repartição da renda decorrente do impacto dessa política implica um índice de progressividade mais baixo, se a medida é feita *ex post*, quando comparado com o índice que toma por base a situação anterior.

Nas Tabelas 9 e 10, estão os resultados para 2003 e 2009 do Índice de Kakwani e dos efeitos de reordenamento, isto é, quando se avaliam a progressividade e as mudanças de ordenamento da população tendo por parâmetro a renda anterior à intervenção pública. Já as Tabelas 11 e 12 apresentam os resultados, para os dois últimos anos da POF, dos impactos distributivos empregando-se a renda posterior à intervenção como referência da avaliação.

Os Índices de Gini apresentados nessas tabelas referem-se aos cinco estágios distributivos considerados: rendas original, inicial, disponível, pós-tributação e final. No caso de cada um dos benefícios especificados nas tabelas, os índices se referem à situação anterior à sua concessão, ou seja, a uma renda que não inclui o valor do benefício. Para os tributos diretos e indiretos e os benefícios não monetários – educação e saúde públicas –, os Índices de Gini são os resultantes, respectivamente, do recolhimento do tributo direto sobre a renda inicial (em que já estão incorporados os benefícios), da incidência do tributo indireto sobre a renda disponível e da utilização da provisão pública em educação e saúde sobre a renda posterior aos tributos.

Na coluna 3, encontram-se as diferenças entre os índices resultantes das políticas previdenciária, assistencial, tributária e de educação e saúde públicas, ou melhor, entre o Índice de Gini antes e o índice depois da política pública em questão. 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 na renda o papel de ponderador do caráter progressivo/regressivo que exibem.

Em 2003, 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 empregadores²³ – aposentadorias e pensões, auxílios, programas de transferência de renda, bolsa de estudo e seguro-desemprego. Em 2009, parte-se de um Índice de Gini da renda original 1,2% inferior ao de 2003 para um Índice de Gini de 0,591, 5,3% menor que o apurado em 2003 como resultado das transferências previdenciárias e assistenciais. Como dito, quando da análise do comportamento das políticas públicas sobre a renda total, a queda pronunciada da desigualdade da renda nesse período foi, em grande medida, decorrente das transferências governamentais de renda. Nas duas etapas seguintes, 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, ISS e a Cide. Em decorrência dos impostos diretos o Gini caiu para 0,615 e para 0,578 em 2003 e 2009, respectivamente. Essas quedas, em termos percentuais, foram de 1,5% e 2,2%, respectivamente, o que indica para uma pequena melhoria no impacto distributivo da tributação direta.

23 Nesse caso, trata-se de benefícios concedidos por empregadores públicos e privados em razão de acordos trabalhistas.

TABELA 9
 INDICADORES DE PROGRESSIVIDADE (KAKWANI), PARTICIPAÇÃO NA RENDA E EFEITOS DE REORDENAMENTO DOS BENEFÍCIOS E TRIBUTOS DIRETOS E INDIRETOS – BRASIL (2002-2003)

Benefícios e tributos	Gini	Diferença dos Índices de Gini (7)	Índice de Kakwani (5)	% benefício ou tributo na renda posterior	Reordenamento (6)
Renda original (X_0)	0,6509				
Renda inicial (Benefícios- b) (X_i)	0,6241	0,0268	0,4789	0,1367	0,0386
Renda disponível (Trib. diretos - t) (X_d)	0,6148	0,0093	0,1218	0,1039	0,0034
Renda pós-tributação (Trib. indiretos - ti) (X_{pi})	0,6552	-0,0404	-0,1249	0,2419	0,0102
Renda final (Educação e saúde pública - bnm) (X_f)	0,5649	0,0903	0,6663	0,1500	0,0096
RGPS (1)	0,6574	0,0333	0,6988	0,0764	0,0201
RPPS (1)	0,6142	-0,0099	0,1433	0,0515	0,0172
Auxílios (1)	0,6246	0,0005	0,5527	0,0013	0,0002
Bolsa de estudo (1)	0,6231	-0,0010	-0,0432	0,0040	0,0009
Programas de transferência de renda (1)	0,6263	0,0022	0,9587	0,0025	0,0001
Seguro-desemprego (1)	0,6245	0,0004	0,3816	0,0011	0,0000
Contribuições previdenciárias (2)	0,6241	0,0000	0,0306	0,0301	0,0010
Imposto de renda (2)	0,6180	0,0061	0,3064	0,0205	0,0001
IPTU (2)	0,6247	-0,0006	0,0211	0,0143	0,0009
IPVA (2)	0,6237	0,0004	0,0742	0,0060	0,0000
Outros descontos (2)	0,6211	0,0030	0,1513	0,0233	0,0005
ICMS (3)	0,6334	-0,0186	-0,1663	0,0934	0,0030
IPI (3)	0,6160	-0,0011	0,0045	0,0335	0,0013
PIS-Cofins (3)	0,6248	-0,0100	-0,1611	0,0560	0,0010
Cide combustíveis (3)	0,6148	0,0000	-0,0059	0,0060	-0,0001
ISS (3)	0,6149	0,0000	-0,0032	0,0060	0,0000
Educação pública (4)	0,6014	0,0539	0,6411	0,1066	0,0145
Saúde pública (4)	0,6115	0,0438	0,7046	0,0698	0,0054

Fonte: Microdados da POF (2002-2003).

Notas: (1): Os Índices de Gini referem-se à renda inicial descontada 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 descontada 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 disponível descontada o tributo indireto. A diferença dos Índices de Gini é entre o da renda disponível e o da renda disponível descontado o tributo indireto. (4): Os Índices de Gini referem-se à renda final descontada o benefício. A diferença dos Índices de Gini é entre o da renda pós-tributação e o da renda final descontado o benefício. (5): $G_{x_0} - C_b$, para benefícios, $C_t - G_{xi}$, para tributos diretos, $C_{ti} - G_{xd}$, para tributos indiretos, $C_{bnm} - G_{xpi}$, para benefícios em espécie, considerando o ordenamento das famílias pela renda anterior – original, inicial, disponível e pós-tributação, respectivamente. (6): $G_{xi} - C_{xip}$, para benefícios, $G_{xd} - C_{xad}$, para tributos diretos, $G_{xpi} - C_{xpi}$, para tributos indiretos, e $G_{xf} - C_{xip}$, para os benefícios em espécie, considerando o ordenamento das famílias pela renda anterior – original, inicial, disponível e pós-tributação, respectivamente. (7): O diferencial entre os coeficientes de Gini, ou seja, $G_{x_0} - G_{xi}$, $G_{xi} - G_{xd}$, $G_{xd} - G_{xpi}$ e $G_{xpi} - G_{xf}$, 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].

TABELA 10

INDICADORES DE PROGRESSIVIDADE (KAKWANI), PARTICIPAÇÃO NA RENDA E EFEITOS DE REORDENAMENTO DOS BENEFÍCIOS E TRIBUTOS DIRETOS E INDIRETOS – BRASIL (2008-2009)

Benefícios e tributos	Gini	Diferença dos Índices de Gini (7)	Índice de Kakwani (4)	% benefício ou tributo na renda posterior	Reordenamento (6)
Renda original (X_o)	0,6433				
Renda inicial (Benefícios- b) (X_i)	0,5909	0,0524	0,7335	0,1863	0,0842
Renda disponível (Trib. diretos - t) (X_o)	0,5777	0,0132	0,1423	0,1087	0,0023
Renda pós-tributação (Trib. indiretos - ti) (X_{pt})	0,6116	-0,0339	-0,1300	0,2068	0,0070
Renda final (Educação e saúde pública - bnm) (X_f)	0,5054	0,1063	0,6903	0,1689	0,0104
RGPS (1)	0,6332	0,0424	0,7576	0,1166	0,0460
RPPS (1)	0,5861	-0,0048	0,4690	0,0543	0,0302
Auxílios (1)	0,5924	0,0016	0,7391	0,0029	0,0006
Bolsa de estudo (1)	0,5908	0,0000	0,1400	0,0014	0,0002
Programas de transferência de renda (1)	0,5965	0,0057	1,1140	0,0052	0,0001
Seguro-desemprego (1)	0,5917	0,0008	0,3846	0,0024	0,0001
BPC	0,5939	0,0031	1,0972	0,0034	0,0007
Contribuições previdenciárias (2)	0,5891	0,0018	0,0599	0,0337	0,0002
Imposto de renda (2)	0,5837	0,0071	0,3209	0,0225	0,0001
IPTU (2)	0,5909	-0,0001	0,0289	0,0124	0,0004
IPVA (2)	0,5904	0,0004	0,0577	0,0080	0,0000
Outros descontos (2)	0,5878	0,0031	0,1770	0,0238	0,0011
ICMS (3)	0,5928	-0,0151	-0,1365	0,0993	0,0014
IPI (3)	0,5806	-0,0029	-0,1248	0,0212	0,0002
PIS-Cofins (3)	0,5857	-0,0080	-0,1366	0,0549	0,0005
Cide combustíveis (3)	0,5779	-0,0002	-0,1492	0,0051	0,0000
ISS (3)	0,5779	-0,0002	-0,0323	0,0031	0,0000
Educação pública (4)	0,5479	0,0637	0,7054	0,1039	0,0096
Saúde pública (4)	0,5586	0,0531	0,6703	0,0804	0,0008

Fonte: Microdados da POF (2002-2003).

Notas: (1): Os Índices de Gini referem-se à renda inicial descontada 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 descontada 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 disponível descontada o tributo indireto. A diferença dos Índices de Gini é entre o da renda disponível e o da renda disponível descontado o tributo indireto. (4): $G_{X_o} - C_b$, para benefícios, $C_t - G_{X_i}$, para tributos diretos, $C_{ti} - G_{X_{id}}$, para tributos indiretos, $C_{bnm} - G_{X_{pt}}$, para benefícios em espécie, considerando o ordenamento das famílias pela renda anterior – original, inicial, disponível e pós-tributação, respectivamente. (5): $G_{X_i} - C_{X_i}$, para benefícios, $G_{X_d} - C_{X_d}$, para tributos diretos, $G_{X_{pt}} - C_{X_{pt}}$, para tributos indiretos, e $G_{X_f} - C_{X_f}$, para os benefícios em espécie, considerando o ordenamento das famílias pela renda anterior – original, inicial, disponível e pós-tributação, respectivamente. (6): O diferencial entre os coeficientes de Gini, ou seja, $G_{X_o} - G_{X_i}$, $G_{X_i} - G_{X_{id}}$, $G_{X_{id}} - G_{X_{pt}}$ e $G_{X_{pt}} - G_{X_f}$ 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].

A incidência dos tributos indiretos fez, em 2003, recrudescer a desigualdade, medida pelo Gini, para o nível da renda original. Efetivamente, o Índice de Gini da renda pós-tributação de 0,655 é superior ao da renda original de 0,651. Já, em 2009, mesmo com a tributação indireta tendo elevado o Gini em 5,9% em relação à renda final, este se preservou em patamar inferior ao da renda original. Assim, se, em 2003, os ganhos distributivos decorrentes das transferências monetárias governamentais e da tributação direta foram corroídos pelos tributos indiretos, em 2009, o impacto concentrador da tributação indireta não implicou a perda dos ganhos distributivos das transferências monetárias e da tributação direta. Assim, o Índice de Gini da renda monetária pós-tributação foi, em 2003, 0,004 superior ao da renda original ao passo que, em 2009, foi 0,032 inferiores.

Chama a atenção o impacto distributivo da provisão pública, que, em 2003, acarretou uma queda de 13,8% no Índice de Gini, superando a melhoria nessa medida de desigualdade devida às políticas previdenciária, assistencial e tributária. Em 2009, assistiu-se a um aprofundamento do impacto distributivo da provisão pública, cujo impacto implica uma diminuição de 17,4% no Índice de Gini, atingindo a 0,505.

Verificou-se, nesses seis anos, uma mudança no perfil distributivo, pois o Índice de Gini caiu 21,5% entre a renda original (0,643) e a renda final (0,505), enquanto, em 2003, a queda foi de 12,3%, de 0,651 para 0,565. Alteração mais significativa, quando se considera o comportamento da desigualdade entre a renda original e a renda pós-tributação, pois de um resultado nulo da transferência monetária líquida, ou seja, do conjunto das políticas previdenciária, assistencial e tributária, passa-se a um movimento desconcentrador da renda com o Índice de Gini caindo quase 5%. Ou seja, se antes a desigualdade mostrava-se relativamente rígida, especialmente quando não se incorpora os efeitos da provisão pública, no atual cenário, assiste-se a uma menor resistência a avanços com respeito à queda da desigualdade, em razão, principalmente, dos benefícios previdenciários do RGPS e dos assistenciais, que compensam o perfil pouco progressivo das demais transferências e dos tributos diretos, pois esses, juntos, respondiam por 23,2% da renda inicial. Em 2009, os benefícios previdenciários e assistenciais e os tributos diretos, além de bem mais progressivos, especialmente os primeiros, ampliaram para 28,4% sua participação na renda inicial. Todavia, se compararmos com informações de outros países, especificamente países centrais membros da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico (OCDE), ainda se verifica que, de modo geral, neles a participação dos benefícios e tributos diretos na renda é mais expressiva e as políticas de seguridade social e de tributação sobre a renda e patrimônio são mais progressivas.

Assistiu-se, também, nesse período, tanto ao decréscimo na participação da tributação indireta na renda inicial como ao aumento do peso da educação pública,

e, como dito, a renda monetária total declarada pelas famílias cresceu, em termos reais, quase 25% entre as POFs.

A observação do comportamento do Índice de Kakwani entre 2003 e 2009 indica, grosso modo, para o aumento da progressividade dos benefícios monetários e dos tributos diretos e o arrefecimento da regressividade dos tributos indiretos. Destaca-se o crescimento expressivo da progressividade para o conjunto das transferências previdenciárias e assistenciais, com o Índice de Kakwani passando de 0,479, em 2003, para 0,734, em 2009. Verdade que, dentre os benefícios, o maior crescimento se observa nas aposentadorias e pensões do setor público (RPPS), que se deve, em alguma medida, ao fato de parcela das aposentadorias e pensões de maior valor no RPPS ter sido declarada como oriundas do RGPS. Há, todavia, de sublinhar que os dados das Pnads mostram que as aposentadorias e pensões contribuíram para a queda da desigualdade em razão de os benefícios maiores do que 4,5 salários-mínimos terem perdido peso na composição da renda. Sobressai-se, por outro lado, o crescimento da progressividade dos auxílios e a alteração de sinal (de regressivo para levemente progressivo) das bolsas de estudo. Já os Índices de progressividade de Kakwani do Bolsa Família e do BPC – não coletado separadamente na POF 2002-2003 – são bastante elevados, mostrando o caráter distributivo dessas políticas, que, ademais, exibem efeito de reordenamento marginais.

No caso dos tributos diretos, nota-se um crescimento tênue do Índice de Kakwani que mede a progressividade para o conjunto deles, com as contribuições previdenciárias apresentando um Índice mais elevado, ainda que não suficiente para modificar seu perfil neutro. A hipótese é que a melhoria da progressividade das contribuições previdenciárias reflete os impactos do crescimento do emprego formal nos últimos anos, que incorporou ao mercado de trabalho segmentos medianos de renda. Destaques negativos são a quase neutralidade do IPTU e do IPVA nas duas POFs, o que não condiz com o que se espera da tributação sobre o patrimônio.

A regressividade dos tributos indiretos é ilustrada pelo Índice de Kakwani, tendo ele se preservado ao redor de -0,13. Nesse caso, os efeitos do IPI, que apresentou uma alteração importante, passando de neutro para regressivo, e do aumento da regressividade do ISS e da Cide-combustíveis, que se explicam pela ampliação do consumo de bens industrializados, de serviços e de combustíveis pelas camadas pobres e medianas da população, foram contrabalançados pela queda da regressividade do ICMS. Cabe mencionar que, salvo as desonerações do IPI promovidas em 2009, as alterações na legislação tributária do ICMS, do ISS e da Cide-combustíveis foram marginais.

Na decomposição da variação do Índice de Gini, o impacto da progressividade do benefício ou do tributo direto apurado com base na renda prévia, é

atenuado pelo efeito do reordenamento (coluna 6 das Tabelas 9 e 10). No caso dos tributos indiretos, que se caracterizam pela regressividade, o reordenamento reforça a concentração da renda, isto é, cresce a regressividade. O efeito mais expressivo do reordenamento fica patente, no caso dos benefícios, quando o Índice de progressividade é calculado com base na renda *ex ante*.

Nos países centrais, os efeitos de reordenamento têm, também, sentido oposto ao da progressividade dos benefícios e dos tributos diretos, sendo, contudo, bem menos expressivos. As mudanças ocorridas entre 2003 e 2009 não alteraram de modo expressivo esse quadro. Em realidade, dada a magnitude do componente de progressividade dos benefícios e tributos diretos nos países centrais, o efeito concentrador do componente reordenamento é 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 atingiu, em 2009, a 62% e 15%. Em 2003, a razão entre o efeito concentrador do reordenamento frente ao impacto distributivo dos benefícios e tributos diretos foi de 59% e 27%, respectivamente.

Quanto ao comportamento da provisão pública, observam-se, de um lado, movimentos opostos nos Índices de Progressividade de Kakwani da educação e da saúde públicas, com o da educação aumentando e o da saúde diminuindo, ambos de modo pouco expressivo. De outra parte, ambas as políticas tiveram incrementos em termos de participação na renda, notadamente a saúde. Como resultado, observaram-se quedas no Índice de Gini maiores tanto em termos absolutos como relativos, bem como foram atenuados os efeitos de reordenamento.

Como se observa nas Tabelas 11 e 12, os Índices de Progressividade de Lerman-Yitzhaki dos benefícios monetários e não monetários e dos tributos diretos são menos progressivos, e, no caso da tributação direta, a diferença é menos pronunciada, especialmente em 2009. De outra parte, para os tributos indiretos, a regressividade mensurada pelo Índice de Lerman-Yitzhaki é mais intensa e é arrefecida pelo papel “redistribuidor” do reordenamento. O uso das duas medidas de progressividade oferece distintas perspectivas para a análise das mudanças na desigualdade de renda decorrente das políticas públicas.

TABELA 11
INDICADORES DE PROGRESSIVIDADE (LERMAN E YITZHAKI), PARTICIPAÇÃO
NA RENDA E EFEITOS DE REORDENAMENTO DOS BENEFÍCIOS E TRIBUTOS DIRETOS
E INDIRETOS – BRASIL (2002-2003)

Benefícios e tributos	Gini	Diferença dos Índices de Gini (7)	Índice de Lerman e Yitzhaki (5)	% benefício ou tributo na renda anterior	Reordenamento (6)
Renda original (X_o)	0,6509				
Renda inicial (Benefícios- b) (X_i)	0,6241	0,0268	0,0399	0,1583	0,0205
Renda disponível (Trib. diretos - t) (X_d)	0,6148	0,0093	0,0663	0,0941	0,0030
Renda Pós-tributação (Trib. Indiretos - ti) (X_{pi})	0,6552	-0,0404	-0,2671	0,1948	0,0116
Renda final (Educação e saúde pública - bnm) (X_f)	0,5649	0,0903	0,6663	0,1764	-0,0272
RGPS (1)	0,6574	0,0333	0,2404	0,0827	0,0134
RPPS (1)	0,6142	-0,0099	-0,2821	0,0543	0,0054
Auxílios (1)	0,6246	0,0005	0,3151	0,0013	0,0001
Bolsa de estudo (1)	0,6231	-0,0010	-0,3115	0,0040	0,0002
Programas de transferência de renda (1)	0,6263	0,0022	0,8485	0,0025	0,0001
Seguro-desemprego (1)	0,6245	0,0004	0,3197	0,0011	0,0000
Contribuições previdenciárias (2)	0,6241	0,0000	-0,0149	0,0311	0,0004
Imposto de renda (2)	0,6180	0,0061	0,2766	0,0209	0,0004
IPTU (2)	0,6247	-0,0006	-0,1051	0,0145	0,0009
IPVA (2)	0,6237	0,0004	0,0665	0,0060	0,0000
Outros descontos (2)	0,6211	0,0030	0,1031	0,0239	0,0005
ICMS (3)	0,6334	-0,0186	-0,2153	0,1030	0,0036
IPI (3)	0,6160	-0,0011	-0,0820	0,0346	0,0017
PIS-Cofins (3)	0,6248	-0,0100	-0,1866	0,0593	0,0011
Cide combustíveis (3)	0,6148	0,0000	0,0027	0,0060	0,0000
ISS (3)	0,6149	0,0000	-0,0072	0,0060	0,0000
Educação pública (4)	0,6014	0,0539	0,7594	0,0963	-0,0193
Saúde pública (4)	0,6115	0,0438	0,6242	0,0653	0,0030

Fonte: Microdados da POF (2002-2003).

Notas: (1): Os Índices de Gini referem-se à renda inicial descontada 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 descontada 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 disponível descontada o tributo indireto. A diferença dos Índices de Gini é entre o da renda disponível e o da renda disponível descontado o tributo indireto. (4): Os Índices de Gini referem-se à renda final descontada o benefício. A diferença dos Índices de Gini é entre o da renda pós-tributação e o da renda final descontado o benefício. (5): $G_{xi} - C_b$, para benefícios, $C_i - G_d$, para tributos diretos, $C_{ii} - G_{pi}$, para tributos indiretos, e $C_{bnm} - G_p$, para benefícios em espécie, com as razões concentração com base no ordenamento pela renda posterior – inicial, disponível, pós tributação e final, respectivamente. (6): $G_{xo} - C_{xo}$, para benefícios, $G_{xi} - C_{xi}$, para tributos diretos, $G_{xd} - C_{xd}$, para tributos indiretos, e $G_{xf} - C_{xf}$, para tributos indiretos com as razões de concentração com base no ordenamento pela renda posterior – inicial, disponível, pós tributação e final, respectivamente. (7): As diferenças entre os Índices de Gini resultam da soma entre o Índice de Lerman-Yitzhaki ponderado pela participação do benefício ou tributo na renda anterior e o efeito de reordenamento [(col. 4 * col. 5) + col. 6].

TABELA 12
 INDICADORES DE PROGRESSIVIDADE (LERMAN E YITZHAKI), PARTICIPAÇÃO
 NA RENDA E EFEITOS DE REORDENAMENTO DOS BENEFÍCIOS E TRIBUTOS DIRETOS
 E INDIRETOS – BRASIL (2008-2009)

Benefícios e tributos	Gini	Diferença dos Índices de Gini (6)	Índice de Lerman e Yitzhaki (4)	% benefício ou tributo na renda anterior	Reordenamento (5)
Renda original (X_0)	0,6433				
Renda Inicial (Benefícios- b) (X_i)	0,5909	0,0524	0,0592	0,2289	0,0389
Renda Disponível (Trib. diretos - t) (X_d)	0,5777	0,0132	0,1143	0,0981	0,0019
Renda Pós Tributação (Trib. indiretos - ti) (X_{pt})	0,6116	-0,0339	-0,2380	0,1713	0,0069
Renda final (Educação e saúde pública - bnm) (X_f)	0,5054	0,1063	0,4709	0,2033	0,0105
RGPS (1)	0,6332	0,0424	0,1207	0,1320	0,0264
RPPS (1)	0,5861	-0,0048	-0,2334	0,0574	0,0086
Auxílios (1)	0,5924	0,0016	0,3758	0,0029	0,0005
Bolsa de estudo (1)	0,5908	0,0000	-0,1192	0,0015	0,0001
Programas de transferência de renda (1)	0,5965	0,0057	1,0676	0,0052	0,0001
Seguro-desemprego (1)	0,5917	0,0008	0,3160	0,0024	0,0001
BPC	0,5939	0,0031	0,6977	0,0034	0,0006
Contribuições previdenciárias (2)	0,5891	0,0018	0,0483	0,0326	0,0002
Imposto de renda (2)	0,5837	0,0071	0,3173	0,0220	0,0001
IPU (2)	0,5909	-0,0001	-0,0368	0,0122	0,0004
IPVA (2)	0,5904	0,0004	0,0487	0,0080	0,0000
Outros descontos (2)	0,5878	0,0031	0,1101	0,0232	0,0005
ICMS (3)	0,5928	-0,0151	-0,1831	0,0903	0,0015
IPI (3)	0,5806	-0,0029	-0,1436	0,0208	0,0001
PIS-Cofins (3)	0,5857	-0,0080	-0,1614	0,0521	0,0004
CIDE combustíveis (3)	0,5779	-0,0002	-0,0374	0,0051	0,0000
ISS (3)	0,5779	-0,0002	-0,0386	0,0030	-0,0001
Educação pública (4)	0,5479	0,0637	0,4714	0,1159	0,0090
Saúde pública (4)	0,5586	0,0531	0,5972	0,0874	0,0009

Fonte: Microdados da POF (2008-2009).

Notas: (1): Os Índices de Gini referem-se à renda inicial descontada 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 descontada 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 disponível descontada o tributo indireto. A diferença dos Índices de Gini é entre o da renda disponível e o da renda disponível descontado o tributo indireto. (4): $G_{xi} - C_{bi}$, para benefícios, $C_i - G_{di}$, para tributos diretos, $C_{ti} - G_{pti}$, para tributos indiretos, e $C_{bnm} - G_{pi}$, para benefícios em espécie, com as razões concentração com base no ordenamento pela renda posterior – inicial, disponível, pós tributação e final, respectivamente. (5): $G_{x0} - C_{x0}$, para benefícios, $G_{xi} - C_{xi}$, para tributos diretos, $G_{xd} - C_{xd}$, para tributos indiretos, e $G_{xf} - C_{xf}$, para tributos indiretos com as razões de concentração com base no ordenamento pela renda posterior – inicial, disponível, pós tributação e final, respectivamente. (6): As diferenças entre os Índices de Gini resultam da soma entre o Índice de Lerman-Yitzhaki ponderado pela participação do benefício ou tributo na renda anterior e o efeito de reordenamento [(col. 4 * col. 5) + col. 6].

Entre 2003 e 2009, o Índice de Lerman-Yitzhaki captou crescimento na progressividade dos benefícios monetários e da tributação direta e queda na regressividade dos tributos indiretos. Já a Educação Pública teve sua progressividade reduzida associada a uma mudança de sinal nos efeitos de reordenamento, passando de concentrador para redistribuidor. Entre os benefícios previdenciários e assistenciais, vale destacar a queda na regressividade dos benefícios dos RPPS e a diminuição da progressividade dos operados pelo RGPS.

Essa diminuição da progressividade das aposentadorias e pensões do RGPS é observada tanto para esse Índice de Progressividade como para o de Kakwani, resultado da valorização real expressiva desses benefícios. A participação dessa fonte na renda original passou de 8,3%, em 2003, para 12,1%, em 2009.

Os benefícios públicos não monetários – educação e saúde – exibem as maiores contribuições marginais de caráter distributivo, em decorrência da associação entre uma participação significativa na renda e coeficientes de concentração baixos. Entre 2003 e 2009, assistiu-se a um crescimento de importância da educação e saúde públicas, com a participação na renda final crescendo de 15,0% para 16,9%, associada a uma leve diminuição na razão de concentração. Conclui-se que os benefícios não monetários de acesso universal continuam sendo os de maior impacto, no caso distributivo, dentre todas as políticas públicas.

No caso dos tributos, destaque, entre os diretos, para o incremento da progressividade do IR e a preservação do caráter relativamente neutro das contribuições previdenciárias e do IPVA. Nos indiretos, verifica-se, de modo similar ao apontado na análise do Índice de Kakwani, ao incremento na regressividade do IPI e mudanças nos sinais do ISS e da Cide-combustíveis.

5 Considerações finais

O presente trabalho pretendeu contribuir com o debate sobre a carga tributária, seu peso e a iniquidade de sua incidência. Inicialmente, porque traz a luz o perfil de sua contrapartida – o gasto público, notadamente o social, que, nos últimos anos, tornou-se bem mais progressivo, tendo sido responsável por parcela importante da queda na desigualdade.

Se hoje estamos centrando o foco nos ganhos distributivos do gasto social, isso não significa dar menor importância para as potencialidades distributivas de alterações no perfil da carga tributária no sentido de ampliar a participação dos tributos diretos tendo por contrapartida a diminuição dos tributos sobre o consumo. Nesse sentido, continuamos seguindo o pensamento do jurista norte-americano,

Oliver Wendell Holmes, sintetizado na frase que se ilustra o frontispício do Internal Revenue Service (a Receita Federal Norte-Americana): “*taxes are what we pay for civilized society*”. Ocorre que a experiência recente sinalizou que a distribuição via gasto tem grande efetividade e parece encontrar menor resistência. Conclui-se que incrementos na tributação sobre o patrimônio, por meio de ajustes nas plantas de valores dos imóveis, da instituição de progressividade no IPVA, na ampliação e majoração das alíquotas do Imposto sobre Herança, no retorno da tributação sobre lucros e dividendos e em alterações no IRPF, com vistas a ampliar sua progressividade teriam muito maior resistência que a valorização do salário mínimo, a instituição de um grande programa de transferência de renda – Bolsa Família – e o aumento nos gastos com saúde e educação.

Cabe lembrar que, nos últimos dez anos, a maior parte dos esforços de pesquisa foram voltados a avaliar a incidência tributária no Brasil, explicitando sua regressividade [Vianna et al. (2000), Magalhães et al. (2001), Silveira (2004); Silveira e Diniz (2005) e Silveira (2008) entre outros]. Buscava-se apresentar propostas de alteração na política tributária que tivessem efeitos distributivos. Propomos desde alterações no ICMS [Magalhães et al. (2000)] e no IRPF e na PIS-Cofins [Soares et al. (2009)], passando por modificações nas contribuições previdenciárias dos empregados [Ansilero et al. (2010)] e no IPTU [Carvalho Jr. (2009)]. Um dos principais objetivos dessas pesquisas era apontar caminhos para a queda da desigualdade brasileira que levassem em conta a questão tributária. A isenção ou a ampliação da desoneração de produtos essenciais da chamada cesta básica, mudanças no IRPF, com a redução dos benefícios tributários e ampliação de faixas de incidência e a desoneração da parcela da contribuição do empregado sobre o primeiro salário mínimo foram algumas propostas de caráter distributivo.

Em síntese, não se alterou o perfil regressivo do financiamento, mas se melhorou e muito a progressividade do gasto. E quem garante que alterações no financiamento, em nome de competitividade, equidade e eficiência não possam ter por efeito mudanças no gasto e em seu caráter atualmente mais progressivo. É evidente que nossas propostas ainda estão disponíveis para serem implementadas e, com elas, a obtenção de maior equidade na intervenção pública.

Referências

- AFONSO, José Roberto. Fisco e equidade no Brasil. **Caderno de Pesquisa n. 83**, Campinas: Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – UNICAMP, 2010.
- ALMEIDA, Alberto Carlos. **O dedo na ferida: menos imposto, mais consumo**. Rio de Janeiro: Ed. Record, 2010.

CARVALHO Jr., Pedro Humberto B. de. **Aspectos distributivos do IPTU e do patrimônio imobiliário das famílias.** (Texto para Discussão, 1417). Rio de Janeiro: Ipea, 2009.

CARDOSO Jr., José Celso; CASTRO, Jorge A. Economia política das finanças sociais brasileiras no período 1995/2002. **X Encontro Nacional de Economia Política.** Campinas, 2005.

CASTRO, J. A. Financiamento e gasto público na educação básica no Brasil: 1995-2005. **Educação e Sociedade**, v. 28, n. 100, p. 857-876, out. 2007.

De BEER, Paul et al. Measuring welfare state performance: three or two worlds of welfare capitalism. **Luxembourg Income Study Working Paper nº 276.** New York: Maxwell School of Citizenship and Public Affairs; Syracuse University, 2001. Disponível em: <www.lis-project.org/publications/liswps/276.pdf>.

FEDERAÇÃO DO COMÉRCIO DO ESTADO DE SÃO PAULO (FECOMÉRCIO). **Simplificando o Brasil: uma proposta da Fecomércio para o desenvolvimento sustentado.** São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2006.

GOBETTI, Sérgio W.; ORAIR, Rodrigo O. **Classificação e análise das despesas públicas federais pela ótica macroeconômica (2002-2009).** (Texto para Discussão, 1485). Brasília: Ipea, 2010.

HOFFMANN, Rodolfo. 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.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Receita pública: Quem paga e como se gasta no Brasil. **Comunicado do Ipea, nº 22.** Brasília, junho de 2009.

_____. Efeitos econômicos do Gasto Social no Brasil. In: IPEA. **Perspectivas da política social no Brasil – Série Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro: Proteção Social, Garantia de Direitos e Geração de Oportunidades,** Livro 8. Brasília: Ipea, 2010.

_____. 15 Anos de Gasto Social Federal Notas Sobre o Período de 1995 a 2009. **Comunicado do Ipea, nº 98.** Brasília, junho de 2011.

JONES, F. **The effects of taxes and benefits on household income, 2005-06.** Office for National Statistics, UK, May 2007. Disponível em: <http://www.statistics.gov.uk/downloads/theme_social/Taxes_Benefits_2005-2006/Taxes_Benefits_2005_06.pdf>.

LAMBERT, P. J. **The distribution and redistribution of income.** 3. ed. Manchester: Manchester University Press, 2001.

LERMAN, R. I.; YITZHAKI, S. Effect of marginal changes in income sources on U.S. income inequality. **Public Finance Quarterly**, v. 22, Oct. 1994.

_____. Changing ranks and the inequality impacts of taxes and transfers. **National Tax Journal**, v. 48, n. 1, Mar. 1995.

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. 2001.

PINTOS-PAYERAS, José A. **A carga tributária no Brasil e sua distribuição.** Tese de Doutorado. Esalq-UPS, 2008.

_____. Análise da Progressividade da Carga Tributária sobre a População Brasileira. **Pesquisa e Planejamento Econômico**. Rio de Janeiro: Ipea, v. 40, n. 2, ago. 2010.

RAMOS, C. A. Aspectos distributivos do gasto público na saúde. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília: Ipea, n. 24, dez. 2001.

SANTOS, Cláudio H. Um panorama das finanças públicas brasileiras de 1995 a 2009. In: CASTRO, Jorge A.; SANTOS, Cláudio H.; RIBEIRO, José A. C. **Tributação e equidade no Brasil: um registro da reflexão do Ipea no biênio 2008-2009**. Brasília: Ipea, 2010.

SILVEIRA, Fernando Gaiger. 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.

_____. **Tributação, Previdência e Assistência Sociais: Impactos Distributivos**. Tese de Doutorado. Unicamp, Campinas, 2008.

_____. Tributação, Previdência e Assistência Sociais: impactos distributivos. In: CASTRO, Jorge A.; SANTOS, Cláudio H.; RIBEIRO, José A. C. **Tributação e equidade no Brasil: um registro da reflexão do Ipea no biênio 2008-2009**. Brasília: Ipea, 2010.

SILVEIRA, Fernando G.; DINIZ, Bernardo C. A incidência da tributação direta no País: o que dizem os dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares de 2002/03. **Informações Fipe**, Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, São Paulo, n. 297, junho de 2005.

SOARES, Sergei; SILVEIRA; Fernando G.; SANTOS, Fábio M.; SOUZA, André L. O potencial distributivo do Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF). In: CASTRO, Jorge A.; SANTOS, Cláudio H.; RIBEIRO, José A. C. **Tributação e equidade no Brasil: um registro da reflexão do Ipea no biênio 2008-2009**. Brasília: Ipea, 2010.

VIANNA, Salvador T. W. **Tributação sobre renda e consumo das famílias no Brasil: avaliação de sua incidência nas grandes regiões urbanas em 1996**. Dissertação (Mestrado em Economia). Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2000.

VIANNA, Salvador T. Werneck; MAGALHÃES, Luís Carlos G.; SILVEIRA, Fernando Gaiger; TOMICH, Frederico Andrade. **Carga Tributária Direta e Indireta sobre as Unidades Familiares no Brasil: Avaliação de sua Incidência nas Grandes Regiões Urbanas em 1996**. (Texto para Discussão, 757). Brasília: Ipea, setembro de 2000.

ZOCKUN, Maria. H. Aumenta a regressividade dos impostos no Brasil. **Informações Fipe** Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, São Paulo, n. 297, junho de 2005.



contato@edicoesvalentim.com.br

(61) 9922-1035 / 8406-1035