

# ESTADO E DESIGUALDADE DE RENDA NO BRASIL

## Fluxos de rendimentos e estratificação social

Marcelo Medeiros

Pedro Herculano G. Ferreira de Souza

### Introdução

Assim como em outros países, o Estado brasileiro tem grande capacidade de influenciar os níveis de desigualdade social, capacidade que dificilmente é igualada por outras instituições da sociedade. Mesmo considerando os demais determinantes, que variam desde atributos individuais até causas estruturais, não há dúvida de que a ação do Estado, direta ou indiretamente, constitui um dos principais fatores macrossociais de estratificação social. Apesar disso, o saldo resultante das várias ações do Estado no Brasil ainda é pouco conhecido: pesquisas já se debruçaram sobre os efeitos de políticas estatais específicas sobre a desigualdade, cujas conclusões apontam para efeitos positivos ou negativos, conforme a política, mas, até onde sabemos, não há análises

do efeito conjunto de salários, transferências sociais, tributos e outros fluxos diretos de renda de e para o Estado que permitam dizer se a atuação estatal brasileira aumenta ou diminui a desigualdade na distribuição dos rendimentos familiares *per capita*.

O objetivo deste artigo é testar a hipótese de que o Estado contribui diretamente para uma parte substantiva da desigualdade de renda no Brasil. Mais especificamente, o interesse é em avaliar a contribuição de fluxos monetários diretos entre pessoas e o Estado para a desigualdade de rendimentos familiares *per capita* da população brasileira em 2008-2009. A desigualdade de renda é tratada como um indicador de uma desigualdade mais ampla, relacionada com a apropriação dos resultados das atividades de produção econômica, ou seja, da estratificação social. A expressão *fluxos monetários* é usada em um sentido particular e inclui vários tributos, transferências de benefícios assistenciais e previdenciários diversos, além de pagamentos de

*Artigo recebido em 09/12/2011*

*Aprovado em 28/11/2012*

salários ao funcionalismo público. Já o termo *diretos* indica os fluxos entre o Estado e as pessoas sem a intermediação de outras figuras jurídicas, como as empresas. A análise é feita levando-se em consideração o balanço final entre o que é distribuído diretamente pelo Estado – as transferências – menos o que é arrecadado pelo Estado – tributos.

A relação entre sociedade e Estado obviamente não se resume a fluxos monetários. Não é de se esperar, portanto, que a contribuição do Estado para a redução ou aumento da desigualdade também se restrinja a eles. Mesmo no caso de fluxos monetários, nem todos ocorrem diretamente entre o Estado e as pessoas – podem ocorrer, por exemplo, entre o Estado e empresas, influenciando a distribuição da renda pessoal indiretamente, à medida que empresas repartem lucros e pagam salários e impostos, por exemplo. E nem todos os fluxos diretos são plenamente captados nos dados disponíveis, como é o caso bem conhecido dos rendimentos de aplicações financeiras. Conseqüentemente, uma limitação desta pesquisa é que ela trata somente de um subconjunto das influências do Estado sobre a desigualdade. Ainda assim é importante estudar esse subconjunto, pois a partir dele é possível fazer inferências sobre o contexto mais amplo da influência do Estado sobre a estratificação social.

Este estudo segue uma classificação dos fatores ou componentes da distribuição de renda similar à utilizada em outras pesquisas, mencionadas adiante. A renda total da sociedade inclui os rendimentos dos trabalhadores do setor privado, previdência privada e outras rendas privadas, desagregadas conforme o caso. Uma vez isolados dos demais rendimentos, os fluxos monetários diretos entre as pessoas e o Estado podem ser inicialmente divididos entre pagamentos e arrecadações (recebimentos). Os pagamentos compõem-se de transferências (benefícios previdenciários e assistenciais, basicamente) e salários, ao passo que as arrecadações equivalem a tributos diretos (impostos, contribuições e taxas).

Há uma série de pesquisas analisando o perfil distributivo desses componentes. No que diz respeito às transferências, os estudos tendem a convergir na conclusão de que os principais benefícios de assistência como o Programa Bolsa Família (PBF) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC) con-

tribuem para tornar a desigualdade menor (Barros, Carvalho e Franco, 2007; Hoffmann, 2009; Rocha, 2008; Soares, Osorio, Soares, Medeiros e Zepeda, 2009). Já a Previdência tem efeito inverso, com aposentadorias e pensões públicas sendo regressivas (Barros *et al.*, 2007; Ferreira, 2006; Hoffmann, 2004, 2009; Rangel, Vaz e Ferreira, 2009; Silveira, 2008), embora pouca atenção tenha sido dada à diferenciação dos regimes públicos de previdência (regime geral, dos trabalhadores do setor privado, regimes próprios, do setor público). Os salários de funcionários civis e militares também são regressivos e respondem por uma parte relevante da desigualdade (Hoffmann, 2009; Souza e Medeiros, 2013). Pesquisas sobre a arrecadação, por sua vez, sugerem que impostos diretos, como o imposto de renda, são progressivos, mas sua baixa carga impede que tenham efeitos expressivos de redução da desigualdade (Pintos-Payeras, 2008; Rocha, 2002; Silveira, 2008; Soares, Silveira, Santos, Vaz e Souza, 2010). Há evidências de que a arrecadação das contribuições previdenciárias seja progressiva (Afonso e Fernandes, 2005), mas seu impacto direto sobre a distribuição da renda não foi analisado. A metodologia utilizada nesta pesquisa permite tratar todos esses componentes simultaneamente.

Todavia, há uma limitação que deve ser destacada ainda nesta introdução. Os fluxos monetários analisados são aqueles dirigidos diretamente às famílias e, portanto, são um indicador parcial da atuação do Estado sobre a estratificação social. Os inúmeros fluxos indiretos entre Estado e pessoas – bens, serviços, subsídios, remunerações de pessoas jurídicas, concessões e vantagens diversas – podem tanto aumentar como diminuir a desigualdade. Portanto, não seria prudente generalizar de forma indiscriminada os resultados obtidos para outras dimensões da desigualdade.

## Metodologia

Na sociologia há uma longa tradição de estratificação da sociedade em função da posição dos indivíduos na hierarquia de produção econômica. Com certa frequência a identificação dessa posição é feita por meio dos títulos ocupacionais dos trabalhado-

res. Para os propósitos deste estudo há deficiências nesse esquema de estratificação, a começar pelo fato de sua aplicação se restringir a trabalhadores e dar pouca ou nenhuma atenção à ação redistributiva do Estado. Mesmo entre os trabalhadores, os esquemas de classe mais utilizados em análises empíricas desconsideram a clivagem entre os setores público e privado (Goldthorpe, 2000; Wright, 2005).

A abordagem adotada segue a proposta de Sørensen e realiza a estratificação da sociedade em função da apropriação dos resultados da produção econômica, que aqui se traduzem em rendimentos salariais, rendimentos recolhidos pelo Estado e redistribuídos na forma de transferências sociais e outras formas de rendimento (Sørensen, 2000). Diferentemente dos esquemas baseados em títulos ocupacionais individuais, esse tipo de estratificação é capaz de classificar também os não trabalhadores de uma família e de lidar com o fato de dois indivíduos de uma mesma família pertencerem a categorias ocupacionais muito distintas. Além disso, a estratificação por renda não despreza os efeitos de políticas sociais, em particular a previdência e a assistência social. Discussões sobre algumas vantagens e limitações do uso desse tipo de esquema para o estudo da estratificação social no Brasil já foram realizadas anteriormente (Medeiros, 2004).

O procedimento metodológico seguido consiste em uma decomposição do índice de Gini por fatores, isto é, por fontes de rendimentos (Rao, 1969). O índice de Gini varia entre zero (igualdade absoluta) e um (concentração total em um único indivíduo) e é decomponível, de modo que a desigualdade total possa ser representada como o resultado da soma das desigualdades em cada fator, ponderadas pela participação desse fator na renda total. Ou seja, a decomposição do Gini permite separar o efeito de cada fator na desigualdade total. No nível mais detalhado de desagregação, os fatores são distintas fontes de rendimento e tributos. O uso de uma medida de desigualdade equivalente em termos de estrutura e sensibilidade provavelmente alteraria os resultados específicos, mas não as conclusões substantivas.

A decomposição do Gini baseia-se no cálculo de dois parâmetros para cada fator: sua participação relativa no total de rendimentos ( $\varphi_h$ ) e seu coefi-

ciente de concentração ( $C_h$ ), que é uma medida do quão desigualmente distribuído ele é. A multiplicação desses dois parâmetros ( $C_h \cdot \varphi_h$ ) dá a contribuição de cada fator para a desigualdade total. A soma das contribuições de todos os fatores equivale ao índice de Gini. Essa decomposição permite também o cálculo do índice de progressividade ( $\pi_h$ ), obtido pela diferença entre o índice de Gini e o coeficiente de concentração de cada fator ( $\pi_h = G - C_h$ ). O índice de progressividade relaciona a concentração de um fator específico com a concentração da renda total, podendo ter valores positivos que indicam que o fator, mesmo estando desigualmente distribuído, contribui para reduzir a desigualdade total, ou negativo, indicando o oposto. Seus sinais são trocados, no caso de tributos, para facilitar a interpretação.

O termo *progressividade* deve indicar progresso na direção de algo; aqui, significa progresso na redução da desigualdade total existente. Logo, uma fonte de renda pode ser muito concentrada, mas, ainda assim, progressiva quando comparada à distribuição total. O índice de progressividade de um fator mede o impacto sobre a desigualdade observada caso a participação relativa daquele fator na distribuição aumentasse: valores negativos indicam regressividade, ou seja, que um aumento da participação daquele fator no total aumentaria a desigualdade; positivos, o oposto, ou seja, progressividade. Em termos simplificados, mas não exatos, progressividade indica que os mais pobres detêm uma maior proporção daquele fator, portanto o aumento de um fator progressivo, como tributos ou assistência social, reduziria a desigualdade.

Os dados utilizados são provenientes da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) realizada ao longo dos anos de 2008 e 2009, com cobertura amostral de âmbito nacional. Os valores estão deflacionados e correspondem a reais de janeiro de 2009. Rendas não monetárias não foram computadas. Vale lembrar que o período de referência para a captação da renda na POF é de doze meses e, portanto, os dados apresentados adiante representam a média mensal de valores deflacionados e atualizados.

As distribuições analisadas são distribuições de pessoas ordenadas segundo seu rendimento família

*per capita*. Para ilustrar a sensibilidade das distribuições à tributação, dois tipos de rendimento são utilizados, a renda familiar *per capita* pré-tributação, ou seja, sem qualquer desconto tributário, e a renda familiar *per capita* disponível pós-tributação, isto é, rendimentos descontados todos os tributos diretos federais, estaduais e municipais – como o Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF) e o Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana (IPTU), entre outros –, taxas e contribuições previdenciárias. A estratificação da população e as decomposições são sempre feitas ordenando-se as pessoas segundo a renda familiar disponível pós-tributação. Os tributos, neste caso, são tratados como uma fonte de rendimento negativa.

O conjunto dos fluxos monetários diretos é, inicialmente, dividido em duas categorias, Estado e Setor Privado. A primeira inclui os níveis de governo federal, estadual e municipal, ou seja, abrange salários, aposentadorias, pensões, tributos, assistência social e quaisquer outras transferências realizadas em qualquer um desses níveis. Esta categoria subdivide-se em “arrecadações” e “pagamentos”, que, por sua vez, são novamente divididas em fontes de rendimento. As arrecadações consistem em tributos diretos, conjunto formado por qualquer tipo de tributação direta, incluindo impostos e contribuições previdenciárias obrigatórias dos trabalhadores. Por parte do Estado: (i) trabalho público: rendimentos salariais dos funcionários públicos civis e militares, inclusive 13º salários, gratificações etc.; (ii) seguro desemprego e afins: o seguro desemprego público para trabalhadores do setor privado, saques e rendimentos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e saques e rendimentos do PIS/Pasep; (iii) aposentadorias e pensões dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), isto é, a previdência social dos servidores públicos; (v) aposentadorias e pensões do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), que correspondem à previdência pública dos trabalhadores do setor privado vinculados ao Instituto Nacional de Seguro Social (INSS); (vi) assistência social: categoria que engloba as transferências públicas que não dependem de contribuição prévia, como o Programa Bolsa Família (PBF), o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e outros programas residuais ou locais de garantia de renda.

O conjunto dos fluxos não estatais, reunido na categoria Setor Privado, é formado por: (i) trabalho privado: rendimentos monetários do trabalho no setor privado, incluindo salários, *pro labore*, rendimentos dos trabalhadores por conta própria, salários de funcionários de empresas de economia mista etc.; e (ii) outras rendas privadas, conjunto que reúne todos os demais rendimentos privados tais como aluguéis, rendimentos de aplicações financeiras, doações, previdência privada, entre outros.

A população foi ainda dividida em dois estratos: o mais pobre, formado pelos 50% mais pobres da população ordenada segundo a renda familiar *per capita* depois de descontados impostos diretos, contribuições previdenciárias e o que mais fosse considerado tributos, e os 5% mais ricos dessa distribuição. Foi realizada uma análise de sensibilidade dos pesos de cada fonte de rendimentos ao desconto de tributos. Desconsiderá-los – isto é, não desconta-los – alteraria a composição dos estratos e o peso de cada fonte, mas essas alterações não seriam suficientes para modificar as conclusões substantivas do estudo.

### A composição da desigualdade

A Tabela 1 apresenta algumas características gerais dos fluxos monetários estatais. As primeiras colunas mostram, por exemplo, que a soma dos pagamentos realizados pelo Estado chega a pouco mais de 41% da renda bruta pós-tributação, enquanto a tributação direta diminui o montante total em pouco menos de doze pontos percentuais, de modo que os fluxos estatais líquidos perfazem quase 30% da renda pós-tributação. Os maiores volumes de recursos são transferidos via remuneração dos funcionários públicos e, em segundo lugar, pelo regime geral de previdência social. As transferências da assistência social respondem por 1% da renda.

As duas últimas colunas da Tabela 1 trazem dados adicionais que ajudam a caracterizar melhor os diversos fluxos monetários. Cerca de dois terços da população vive em famílias que recebem algum tipo de pagamento público no período de referência de doze meses e 72% vivem em famílias

que pagaram algum tipo de tributo direto. Como se pode observar, há grande heterogeneidade nos fluxos estatais: enquanto, por um lado, as aposentadorias (e pensões) do setor público e, em menor grau, as remunerações dos funcionários públicos transferem somas elevadas para pequenas frações da população, por outro, a assistência social e o regime geral de previdência social transferem valores bem menores, mas beneficiam parcelas mais amplas da população.

Essa heterogeneidade tem consequências distributivas, conforme mostram os dados da POF 2008-2009 (não apresentados na tabela). O Estado é importante na composição da renda da base e do topo da pirâmide social brasileira, mas tem maior peso entre os mais ricos do que na metade mais pobre da população, mesmo quando descontados os tributos diretos: metade de todos os pagamentos diretos do Estado concentram-se nos 5% mais ricos da população. Uma grande parte dessa diferença está relacionada com o emprego no setor público, atual

– salários – ou passado – previdência do funcionalismo civil e militar. Apenas 11% dos pagamentos são dirigidos à metade mais pobre da população. A concentração é tal que a soma dos pagamentos do Estado para os 5% mais ricos da população (38%) é maior do que a soma de todos os pagamentos feitos à grande maioria formada pelos 80% mais pobres (32%). Estes resultados não se alteram substantivamente quando impostos diretos são descontados da renda das famílias.

A Tabela 2 detalha como os fluxos de e para o Estado afetam a estratificação entre classes em dois extremos da distribuição de renda pessoal disponível (descontados tributos), os 50% mais pobres e os 5% mais ricos. Nas linhas da tabela são listadas as diversas fontes de renda (fatores), as quais são agrupadas em duas grandes categorias, “Estado” e “Setor Privado”. Para cada estrato há uma coluna que apresenta o valor *per capita* daquela fonte de renda (isto é, a renda média nos 5% mais ricos e nos 50% mais pobres) e o percentual da renda to-

**Tabela 1**  
**Composição dos Rendimentos Familiares *per capita*, População que Recebe Direta ou Indiretamente Cada Tipo de Rendimentos e Valores *per capita* para os Afetados – Brasil, 2008-2009**

Fator	Valor <i>per capita</i> (R\$ 2009)	% da renda pós- tributação	% de pessoas afetadas direta ou indiretamente	Valor <i>per capita</i> para os afetados (R\$ 2009)
<b>Estado</b>	184	30		
<b>Tributos diretos</b>	-71	-12	72	98
<b>Pagamentos</b>	255	41	66	389
<i>Funcionalismo público</i>	114	18	17	675
<i>Seguro desemprego</i>	8	1	16	49
<i>Aposentadorias RGPS</i>	87	14	28	311
<i>Aposentadorias RPPS</i>	39	6	4	913
<i>Assistência social</i>	6	1	21	29
<b>Setor Privado</b>	434	70		
<b>Trabalho privado</b>	387	63	88	440
<b>Outras rendas</b>	47	8	25	190
<b>Renda pré-tributação</b>	689	112	–	
<b>Renda pós-tributação</b>	618	100	–	

Fonte: POF 2008-2009.

tal depois de descontados todos os tributos diretos, tais como imposto de renda ou IPTU, e contribuições previdenciárias.

Em termos de peso na renda final, a assistência social tem alguma importância para o estrato mais pobre e, compreensivelmente, é irrelevante para os mais ricos. O regime previdenciário dominante dos mais ricos é o regime especial para o funcionalismo público (RPPS), ao passo que o dos mais pobres é o regime geral para os trabalhadores do setor privado (RGPS). O peso do emprego público é muito maior para os mais ricos do que para os mais pobres. Para o estrato inferior, o trabalho no setor público tem peso pouco maior que a assistência, respectivamente 7% e 5%, mas para o estrato alto o trabalho no setor público representa cerca de um quarto do rendimento final dessas famílias (26%).

Esse quadro é pouco alterado pela carga tributária direta. Cerca de 7% da renda familiar da me-

tade mais pobre da população é paga na forma de contribuições previdenciárias obrigatórias e impostos diretos. Entre os mais ricos essa proporção sobe para 17%, mais do que o dobro, mas ainda assim um valor insuficiente para alterar substantivamente o saldo dos fluxos de e para o Estado dos dois estratos de população. Calculado o saldo líquido de pagamentos e arrecadações, o Estado continua tendo peso maior entre as classes mais altas, estando relacionado com 32% da renda dos 5% mais ricos e 25% da renda dos 50% mais pobres.

Os resultados da decomposição da desigualdade da renda familiar *per capita* segundo fatores são apresentados na Tabela 3. Em termos gerais, essa tabela indica que o Estado é uma instituição com efeitos importantes sobre a desigualdade brasileira, mesmo quando se consideram apenas os efeitos diretos de seus fluxos monetários. Por um lado, contribui para aumentar a desigualdade à medida

**Tabela 2**  
**Composição dos Rendimentos Familiares *per capita* dos 50% mais Pobres e 5% mais Ricos – Brasil – 2008-2009**

Fator	50% mais pobres		5% mais ricos	
	Valor <i>per capita</i> (R\$ 2009)	% renda pós- tributação	Valor <i>per capita</i> (R\$ 2009)	% renda pós- tributação
<b>Estado</b>	43	25	1227	32
<b>Tributos diretos</b>	-12	-7	-636	-17
<b>Pagamentos</b>	55	32	1863	49
<i>Funcionalismo público</i>	12	7	971	26
<i>Seguro desemprego</i>	2	1	57	2
<i>Aposentadorias RGPS</i>	28	16	356	9
<i>Aposentadorias RPPS</i>	3	2	479	13
<i>Assistência social</i>	9	5	0	0
<b>Setor Privado</b>	131	75	2573	68
<b>Trabalho privado</b>	124	71	2106	55
<b>Outras rendas</b>	7	4	467	12
<b>Renda pré-tributação</b>	185	107	4436	117
<b>Renda pós-tributação</b>	173	100	3800	100

Fonte: POF 2008-2009.

que paga salários, aposentadorias e pensões do funcionalismo e, por outro, contribui para reduzir a desigualdade por meio de seus tributos diretos, do regime geral de aposentadorias e das políticas de assistência social. O saldo resultante dessas duas atuações é regressivo, ou seja, a contribuição efetiva do Estado é no sentido de aumentar a desigualdade.

A Tabela 3 mantém nas linhas a divisão por fontes de renda (fatores) anteriores e, nas colunas, apresenta o coeficiente de concentração de cada fonte de renda, a proporção ou peso da fonte de renda na renda total depois de descontados todos os tributos diretos, a contribuição absoluta para a desigualdade total medida pelo coeficiente de Gini (a unidade de medida absoluta, portanto, é a mesma do coeficiente de Gini) e a contribuição percentual da fonte de renda para a desigualdade total. A última coluna apresenta o índice de progressividade da fonte de renda, com valores positivos, indicando tendência de contribuir para a redução da desigualdade, e valores negativos, indicando regressividade, ou seja, contribuição para o aumento da desigualdade.

Antes de analisar em detalhe a Tabela 3, vale uma ressalva. Pode ser tentadora uma interpretação da decomposição dessa tabela com base em simulações de como seria a desigualdade se a participação ou a concentração de uma determinada fonte de renda ou tributo fosse menor. Mas isso não seria correto. Embora a renda seja decomponível em fatores, estes não são necessariamente independentes. A dependência pode ocorrer, por exemplo, se menos rendimentos do trabalho privado implicar menos tributos, e com menos tributos o Estado não puder manter os pagamentos dos funcionários públicos, o que é plausível. Além disso, a redução do peso de um fator implica o aumento do peso relativo dos demais fatores, o que, por alterar os níveis de desigualdade, impede comparações entre os valores observados e simulados. Simulações de supressão total ou parcial de fatores levariam a resultados sem significado relevante.

O coeficiente de concentração da renda familiar *per capita* disponível é 0,563 e corresponde ao coeficiente de Gini da distribuição total, ou seja, à desigualdade total. A maior parte des-

**Tabela 3**  
**Decomposição da Desigualdade na Renda Familiar *per capita* segundo Fatores – Brasil, 2008-2009**

Fator	Coeficiente Concentração	% renda pós-tributação	Contribuição Gini	% Gini	Progressividade
<b>Estado</b>	0,603	30	0,179	32	-0,040
<b>Tributos diretos</b>	0,691	-12	-0,079	-14	0,128
<b>Pagamentos</b>	0,628	41	0,259	46	-0,065
<i>Funcionalismo público</i>	0,733	19	0,136	24	-0,170
<i>Seguro desemprego</i>	0,591	1	0,008	1	-0,028
<i>Aposentadorias RGPS</i>	0,474	14	0,067	12	0,089
<i>Aposentadorias RPPS</i>	0,822	6	0,052	9	-0,258
<i>Assistência social</i>	-0,347	1	-0,003	-1	0,910
<b>Setor Privado</b>	0,546	70	0,384	68	0,017
<b>Trabalho privado</b>	0,524	63	0,329	58	0,039
<b>Outras rendas</b>	0,730	8	0,055	10	-0,166
<b>Gini</b>	0,563	100	0,563	100	–

Obs.: Sinal do índice de progressividade dos tributos está invertido.

Fonte: POF 2008-2009.

sa desigualdade é determinada no setor privado, mais especificamente, no mercado de trabalho. Só os rendimentos do mercado de trabalho privado contribuem com 58% da desigualdade, mais do que o dobro do efeito dos rendimentos do trabalho público (24%). Isso se deve, fundamentalmente, à grande participação dos rendimentos do trabalho privado na renda total e não ao fato de a distribuição dessa fonte de renda ser pior que a das demais fontes. Na verdade, os rendimentos do trabalho privado são menos concentrados do que várias outras fontes de renda, privadas ou estatais, e têm efeito progressivo na distribuição total, embora este seja um efeito reduzido.

O coeficiente de concentração dos fluxos monetários diretos do Estado é 0,603, o qual, por ser mais alto que os 0,563 da concentração geral da renda, indica regressividade. A combinação dessa concentração levemente regressiva a uma participação expressiva no rendimento disponível das famílias (30%) faz com que os fluxos monetários diretos do Estado contribuam com um terço (32%) da desigualdade total no Brasil, já computados os efeitos equalizadores dos tributos diretos.

Uma subdivisão dos fatores relacionados com o Estado ajuda a esclarecer o que torna regressivo o saldo final dos fluxos monetários estatais. Parte da ação estatal promove a igualdade, mas uma parte mais forte incrementa a desigualdade. Três fatores estatais são menos concentrados do que a renda total: tributos diretos, assistência social e aposentadorias e pensões do regime geral (RGPS), nessa ordem de importância. Por outro lado, três fatores são ainda mais concentrados do que a renda total: remunerações do funcionalismo público, aposentadorias e pensões do funcionalismo (RPPS) e Seguro Desemprego, também ordenados, este último sendo irrelevante no total.

Tributos e assistência social são fortemente equalizadores: ambos têm efeito negativo no coeficiente de Gini: -14% (-0,079) e -1% (-0,003), respectivamente. Ou seja, mais do que simplesmente progressivos em relação à desigualdade do conjunto dos demais fatores, são distribuídos na direção inversa da renda total. A baixa carga tributária direta e os montantes limitados transferidos pela assistência social, porém, fazem com que esses dois fatores

não sejam capazes de reverter substantivamente a desigualdade.

Já os rendimentos do trabalho no setor público e os benefícios de aposentadorias e pensões do funcionalismo (RPPS) são bastante concentrados e regressivos. A combinação da concentração e da importante participação conjunta dos dois fatores na renda total faz com que ambos contribuam de modo relevante para a desigualdade: 24% (0,136) do Gini para o trabalho e 9% (0,052) para as aposentadorias dos servidores públicos. As aposentadorias do regime geral são progressivas em relação à elevada desigualdade total, mas ainda assim são muito concentradas e contribuem para o aumento da desigualdade com peso suficiente para reverter boa parte do efeito igualitarista dos tributos e das políticas de assistência.

Os resultados indicam a existência de um dualismo de tratamento nos sistemas de emprego e proteção social brasileiros. Há um diferencial entre os salários e a previdência do setor público e do setor privado. Os fatores que se referem ao trabalho no setor público – salários, aposentadorias e pensões – são muito concentrados e regressivos. Aqueles que dizem respeito ao setor privado são também muito concentrados, porém progressivos.

Assim, o saldo final dos fluxos monetários diretos do Estado para as famílias é regressivo, ou seja, ajuda a fazer com que a desigualdade de renda no Brasil seja ainda maior. Os diversos fluxos são bastante heterogêneos, mas aqueles com consequências distributivas positivas, como a assistência social, têm peso muito menor do que os fluxos regressivos. Nesse sentido, não deixa de ser curioso como a atenção e as críticas direcionadas a esses programas sociais – pequenos em termos orçamentários, mas muito eficientes – sejam totalmente desproporcionais a seu tamanho, ao menos quando comparados com os outros fluxos monetários analisados aqui, que, além de tudo, agravam a desigualdade de renda no Brasil.

## Conclusão

O Estado contribui diretamente para uma parte importante da desigualdade de renda no Brasil e,

ao que parece, amplifica, em vez de reverter, as disparidades sociais. Nem todas as ações do Estado são concentradoras; parte delas contribui para reduzir a desigualdade. No entanto, o saldo final dos fluxos monetários do Estado dirigidos diretamente a pessoas sobre a desigualdade de rendimentos familiares *per capita* disponíveis é regressivo e contribui para cerca de um terço da desigualdade total na distribuição desses rendimentos.

O fluxo de rendimentos de e para o Estado é importante para as famílias em todos os estratos sociais. Para famílias muito pobres, benefícios sociais podem equivaler a uma parcela substantiva de suas rendas, mas o fato é que os pagamentos do Estado têm mais peso na renda dos 5% mais ricos da população do que entre os 50% mais pobres. Repetir os cálculos descontando-se tributos não altera esse quadro. A maior parte dos pagamentos do Estado também se dirige aos mais ricos, em um padrão que descreve uma assimetria perversa: apenas um décimo dos pagamentos do Estado são apropriados pela metade mais pobre da população, enquanto a metade dos pagamentos é apropriada pelo décimo mais rico da população.

Em um primeiro elo da cadeia causal, isso acontece por causa do dualismo de tratamento nos sistemas de emprego e proteção social brasileiros. No que diz respeito à regulação estatal desses sistemas, a população brasileira divide-se entre funcionários públicos e o restante. Os fatores que dizem respeito ao trabalho no setor público – salários e previdência – são regressivos e mais mal distribuídos que a renda total. Os fatores relacionados com o trabalho no setor privado são progressivos, ainda que muito concentrados. Por fim, as políticas com caráter deliberadamente igualitarista – tributação e assistência – são muito progressivas, porém excessivamente modestas para que tenham resultados expressivos sobre a desigualdade.

A maior parte da desigualdade brasileira manifesta-se na distribuição de salários, sejam eles públicos ou privados. Ambos são muito mal distribuídos, mas a concentração das remunerações dos funcionários públicos civis e militares é maior do que no setor privado. Porém, como o volume salarial do setor público é muito menor, sua contribuição final para a

desigualdade equivale a menos da metade da contribuição dos salários do setor privado.

Situação semelhante ocorre na previdência. O volume de recursos movimentado no Regime Geral de Previdência Social, que atende aos trabalhadores do setor privado, é duas vezes maior que o movimentado pelos Regimes Próprios de Previdência do funcionalismo público. Porém, como este último é muito mais concentrado, suas contribuições finais para a desigualdade são semelhantes.

É fácil entender – embora difícil justificar – por que a proteção social reproduz desigualdades no tempo. O modelo de proteção social brasileiro é fortemente centrado na proteção dos trabalhadores formais. A grande maioria dos benefícios é determinada em função de um histórico de contribuições, o que torna essa proteção um mecanismo de reprodução de desigualdades preexistentes. Pessoas discriminadas no mercado de trabalho, por exemplo, contribuem menos (ou nada) e têm os resultados dessa discriminação perpetuados em suas aposentadorias porque há muito pouco no desenho da proteção social voltado à supressão dessas desvantagens.

Tributos diretos poderiam reverter esse quadro, mas a carga tributária direta é insuficiente para fazê-lo. O país segue tendo um sistema tributário típico de países semi-industrializados de economia fechada, com uma participação no total reduzida dos impostos sobre renda e praticamente nula dos impostos sobre patrimônio e transmissão de heranças. A tendência desse modelo é a de que a capacidade de reversão da desigualdade do sistema tributário direto seja limitada, ainda que seus tributos diretos sejam progressivos.

Os fluxos monetários do Estado dirigidos diretamente às famílias representam apenas um conjunto de mecanismos por meio dos quais o Estado afeta a estratificação da sociedade. Há uma série de fluxos indiretos, como subsídios a empresas e pagamentos de juros a títulos, que podem aumentar a desigualdade social. Há também fluxos não monetários, como a prestação de serviços de saúde pública, que podem diminuí-la. Esta pesquisa apresenta a limitação de tratar apenas dos fluxos monetários diretos. Qualquer extrapolação desses resultados para outras dimensões da desigualdade deve, portanto, ser feita com prudência.

## BIBLIOGRAFIA

- AFONSO, L. E. & FERNANDES, R. (2005), "Uma estimativa dos aspectos distributivos da previdência social no Brasil". *Revista Brasileira de Economia*, 59 (3): 295-334.
- BARROS, R. P., CARVALHO, M. & FRANCO, S. (2007), "O papel das transferências públicas na queda recente da desigualdade de renda brasileira", in R. P. Barros, M. N. Foguel e G. Ulyseia (orgs.), *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Brasília, Ipea. 2 vols.
- FERREIRA, C. R. (2006), "Aposentadorias e distribuição da renda no Brasil: uma nota sobre o período 1981 a 2001". *Revista Brasileira de Economia*, 60 (3): 247-260.
- GOLDTHORPE, J. (2000), "Social class and the differentiation of employment contracts", in \_\_\_\_\_, *On sociology: numbers, narratives, and the integration of research and theory*, Nova York, Oxford University Press.
- HOFFMANN, R. (2004), "Aposentadorias e pensões e a desigualdade da distribuição da renda no Brasil". *Econômica*, 5 (1): 135-144.
- \_\_\_\_\_. (2009), "Desigualdade da distribuição da renda no Brasil: a contribuição de aposentadorias e pensões e de outras parcelas do rendimento domiciliar *per capita*". *Economia e Sociedade*, 18 (1): 213-231.
- MEDEIROS, M. (2004), "Estrutura familiar e rendimentos do trabalho dos ricos". *Dados*, 47: 365-382.
- PINTOS-PAYERAS, J. A. (2008), *A carga tributária no Brasil e sua distribuição*. Piracicaba, SP, tese de doutorado, Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Universidade de São Paulo.
- RANGEL, L., Vaz, F. & FERREIRA, J. (2009), "Desigualdade na distribuição de renda: enfoque nas aposentadorias e pensões públicas". *Informe de Previdência Social*, 21 (5), Brasília.
- RAO, V. M. (1969), "Two decompositions of concentration ratio". *Journal of the Royal Statistical Society*, 132 (3): 418-425.
- ROCHA, S. (2002), "O impacto distributivo do Imposto de Renda sobre a desigualdade de desigualdade de renda das famílias". *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 32 (1): 73-105.
- \_\_\_\_\_. (2008), "Transferências de renda federais: focalização e impactos sobre pobreza e desigualdade". *Revista de Economia Contemporânea*, 12 (1): 67-96.
- SILVEIRA, F. G. (2008), *Tributação, previdência e assistência sociais: impactos distributivos*. Campinas, SP, tese de doutorado, Unicamp.
- SOARES, S., OSORIO, R., SOARES, F. V., MEDEIROS, M. e ZEPEDA, E. (2009), "Conditional cash transfers in Brazil, Chile and Mexico: impacts upon inequality". *Estudios Económicos*, número extra: 207-224.
- SOARES, S., SILVEIRA, F. G., SANTOS, C. H., VAZ, F. M. & SOUZA, A. L. (2010), "O potencial redistributivo do Imposto de Renda – Pessoa Física (IRPF)", in J. A. Castro, C. H. M. Santos e J. A. C. Ribeiro (orgs.), *Tributação e equidade no Brasil: um registro da reflexão do Ipea no biênio 2008-2009*, Brasília, Ipea.
- SOUZA, P. H.; MEDEIROS, M. (2013), "Diferencial salarial público-privado e desigualdade de renda *per capita* no Brasil". *Estudos Econômicos*, 43 (1): 5-28.
- SØRENSEN, A. B. (2000), "Toward a sounder basis for class analysis 1". *American Journal of Sociology*, 105 (6): 1523-1558.
- WRIGHT, E. O. (2005), "Foundations of a neo-marxist class analysis", in E. O. Wright (org.), *Approaches to class analysis*, Cambridge, Cambridge University Press.

**ESTADO E DESIGUALDADE DE RENDA NO BRASIL: FLUXOS DE RENDIMENTOS E ESTRATIFICAÇÃO SOCIAL**

Marcelo Medeiros e Pedro Herculano G. Ferreira de Souza

**Palavras-chave:** Estratificação social; Desigualdade de renda; Tributação; Funcionários públicos; Previdência social.

Este estudo avalia o quanto o conjunto dos pagamentos e arrecadações tributárias diretas do Estado afeta diretamente a desigualdade de renda no Brasil. Para isso, realiza-se, a partir de dados da POF 2008-2009, uma decomposição de fatores que medem as contribuições para a desigualdade de tributos diretos, salários dos setores público e privado, previdência e assistência social e outras fontes de rendimento. O conjunto de pagamentos do Estado piora a desigualdade social, mas nem todas as ações do Estado são concentradoras. Esses pagamentos favorecem, particularmente, servidores públicos ativos e inativos. Tributos diretos e assistência social são progressivos, mas têm efeito limitado. O saldo final dos fluxos monetários diretos entre pessoas e Estado é regressivo e contribui para cerca de um terço da desigualdade de rendimentos familiares *per capita* disponíveis.

**THE STATE AND THE INCOME INEQUALITY IN BRAZIL: INCOME FLOWS AND SOCIAL STRATIFICATION**

Marcelo Medeiros and Pedro Herculano G. Ferreira de Souza

**Keywords:** Social stratification; Income inequality; Taxation; Public sector workers; Pensions.

The authors examine the contribution of public transfers and direct taxes to income inequality in Brazil. We apply a factor decomposition of the Gini to the POF 2008-9 data to measure the contribution to inequality of direct taxation, wages of public and private sector workers, cash transfers, pensions and other incomes. State payments worsen income inequality but not all State actions are regressive. Wages and pensions for current and retired public sector workers have profound inequality-generating effects, whereas direct taxation and welfare transfers are pro-poor, although their positive influence is limited. The net contribution of all direct monetary flows between the State and individuals is regressive and contributes to approximately one third of the inequality in *per capita* net income.

**ÉTAT ET INÉGALITÉ DE RENTE AU BRÉSIL: FLUX DE REVENUS ET STRATIFICATION SOCIALE**

Marcelo Medeiros et Pedro Herculano G. Ferreira de Souza

**Mots-clés:** Stratification sociale; Inégalité de rente; Taxation; Fonctionnaires; Sécurité sociale.

Cette étude évalue l'impact direct de l'ensemble des paiements et du produit des impôts directs de l'État sur l'inégalité de revenu au Brésil. Pour cela, nous avons, à partir de données de la recherche sur le budget des familles (*Pesquisa de Orçamentos Familiares /POF*) 2008-2009, effectué une décomposition de facteurs qui mesurent les contributions pour l'inégalité des impôts directs, des salaires des secteurs public et privé, de la sécurité sociale et d'autres sources de revenu. L'ensemble de paiements de l'État aggrave l'inégalité sociale, mais ni toutes les actions de l'État sont concentratrices. Ces paiements favorisent, particulièrement, les fonctionnaires actifs et inactifs. Des impôts directs et de l'assistance sociale sont progressifs, mais ils ont un effet limité. Le solde final des flux monétaires directs entre les personnes et l'État est régressif et contribue à environ un tiers de l'inégalité des revenus familiaux par habitant disponibles.