

Nº 92

**EQUIDADE FISCAL NO BRASIL: IMPACTOS
DISTRIBUTIVOS DA TRIBUTAÇÃO E DO GASTO
SOCIAL**

19 de maio de 2011

Governo Federal
Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República
Ministro Wellington Moreira Franco

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Fernando Ferreira

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e
Políticas Internacionais
Mário Lisboa Theodoro

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das
Instituições e da Democracia
José Celso Pereira Cardoso Júnior

Diretor de Estudos e Políticas
Macroeconômicas
João Sicsú

Diretora de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais
Liana Maria da Frota Carleial

Diretor de Políticas Setoriais de Inovação,
Regulação e Infraestrutura
Márcio Wohlers de Almeida

Diretor de Estudos e Políticas Sociais
Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete
Pérsio Marco Antonio Davison

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação
Daniel Castro

URL: <http://www.ipea.gov.br>
Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

Comunicados do Ipea

Os *Comunicados do Ipea* têm por objetivo antecipar estudos e pesquisas mais amplas conduzidas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, com uma comunicação sintética e objetiva e sem a pretensão de encerrar o debate sobre os temas que aborda, mas motivá-lo. Em geral, são sucedidos por notas técnicas, textos para discussão, livros e demais publicações.

Os *Comunicados* são elaborados pela assessoria técnica da Presidência do Instituto e por técnicos de planejamento e pesquisa de todas as diretorias do **Ipea**. Desde 2007, mais de cem técnicos participaram da produção e divulgação de tais documentos, sob os mais variados temas. A partir do número 40, eles deixam de ser *Comunicados* da Presidência e passam a se chamar *Comunicados do Ipea*. A nova denominação sintetiza todo o processo produtivo desses estudos e sua institucionalização em todas as diretorias e áreas técnicas do **Ipea**.

Introdução¹

Este Comunicado tem por objetivo apresentar indicadores de Equidade Fiscal no Brasil, antecipando resultados da pesquisa *Impactos Distributivos da Previdência e Assistência Sociais, da Tributação Direta e Indireta e da Provisão Pública em Educação e Saúde*, feita com base na Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) e na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), organizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), para os anos 2002-2003 e 2008-2009. O estudo apresenta as tendências recentes da intervenção redistributiva do Estado brasileiro, na qual a regressividade do sistema tributário (gerador de desigualdades) tem sido compensada pela progressividade do gasto social, notadamente os com educação e saúde públicas e as despesas previdenciária e assistencial. O redirecionamento do gasto social para os extratos de renda mais baixos se aprofundou nos últimos anos.

O sistema tributário brasileiro exerce peso excessivo sobre as camadas pobres e intermediárias de renda, o que se deve, especialmente, dos impostos indiretos (sobre o consumo). Contudo, essa regressividade na arrecadação tem sido contrabalançada pela progressividade nos gastos sociais, que tem esses mesmos extratos como os principais receptores dos recursos públicos, principalmente no período recente da economia brasileira. No período analisado, isso se refletiu na queda expressiva da desigualdade de renda, decorrente da política fiscal, sem que, para isso, tenha ocorrido uma expansão da carga tributária.

Os dados apontam que a ação do Estado na arrecadação e no gasto social tem importante impacto distributivo, em que se destacam positivamente a previdência social do regime geral (INSS), a educação e saúde públicas e a assistência social. Duas “parcelas” da renda, no entanto, apresentam perfis regressivos: de um lado, os tributos indiretos, com grande peso na renda e, de outro, as aposentadorias e pensões do funcionalismo público.

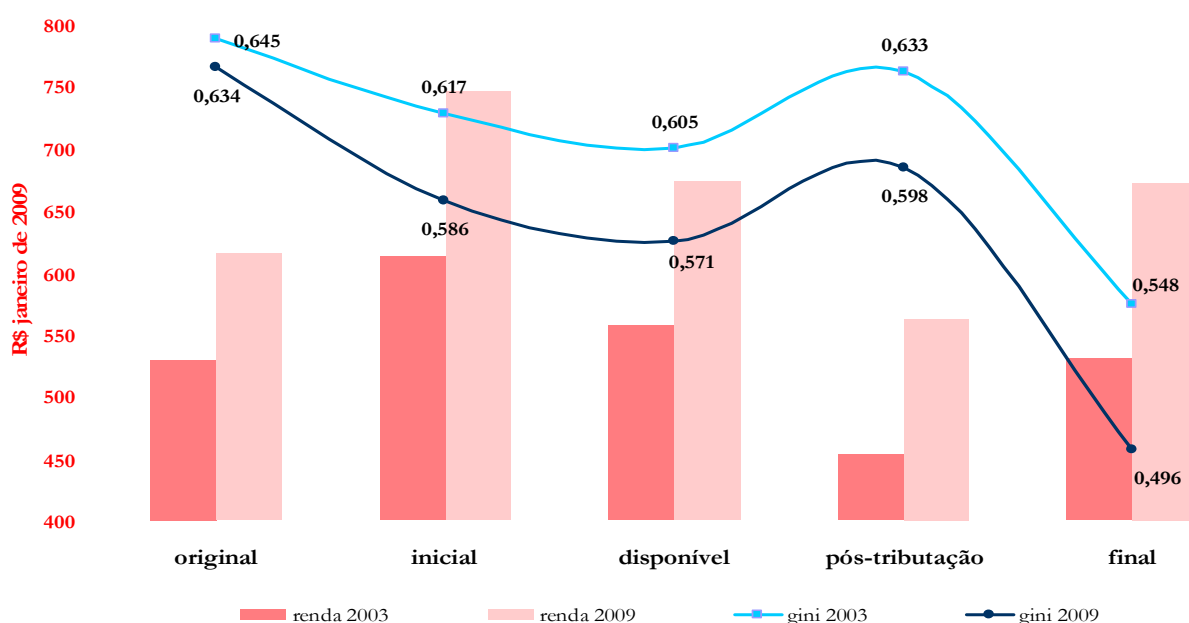
Os argumentos acima podem ser visualizados no **Gráfico 1**. As barras, representando a renda domiciliar *per capita* média, mostram os diferentes estágios da renda segundo a intervenção do Estado: (i) renda original, que considera todos os rendimentos exceto os benefícios recebidos pelas famílias; (ii) renda inicial, que considera a renda original somada aos benefícios; (iii) renda disponível, que corresponde a renda inicial deduzido o pagamento de impostos diretos e (iv) renda pós-tributação, que deduz da renda disponível o pagamento dos impostos indiretos. Por fim, ao se

¹ O estudo foi elaborado pelo técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea Fernando Gaiger Silveira, em co-autoria com Jhonatan Ferreira. Colaboraram para este comunicado Luciana Acioly e André Calixtre, ambos da Assessoria Técnica da Presidência do Ipea, Matheus Stivali e Maria Paula dos Santos, da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Ipea.

somar o valor monetário dos benefícios em espécie – saúde e educação públicas – chega-se a (v) *renda final*. Todas em valores mensais domiciliares *per capita* e em R\$ de janeiro de 2009.

O índice de Gini, importante indicador de distribuição, revela a dinâmica distributiva (progressiva ou regressiva) de cada um desses estágios da renda das famílias. Ele acusa uma redução da desigualdade até a renda disponível, indicando progressividade distributiva (i) nos 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 novamente retoma sua trajetória inicial com a distribuição dos gastos sociais em saúde e educação.

Gráfico 1 – Comportamento do índice de Gini e das rendas monetárias original, inicial, disponível e final – Brasil, 2002-2003 e 2008-2009



Fonte: POF/IBGE microdados. Elaboração: Ipea

O gasto social e os tributos incidentes sobre as famílias apresentam, em seu conjunto, um efeito progressivo. Observa-se, todavia, uma regressividade na incidência tributária total da tributação, devido ao predomínio dos tributos indiretos sobre a base de arrecadação. O efeito progressivo do gasto aprofundou-se entre os anos 2003 e 2009. Quando se compara o Gini da renda original de 2003 com a mesma renda em 2009, observa-se uma mudança de patamar tanto do valor da renda monetária familiar *per capita* como da desigualdade de sua distribuição, ilustrado no gráfico acima. Essa mudança de patamar que, no caso da desigualdade, é mais pronunciada ainda na renda inicial, uma vez que o Gini da renda monetária original, em 2009, é somente 1,7% menor que a de 2003 enquanto o Gini da renda inicial é 5% menor em 2009 do que

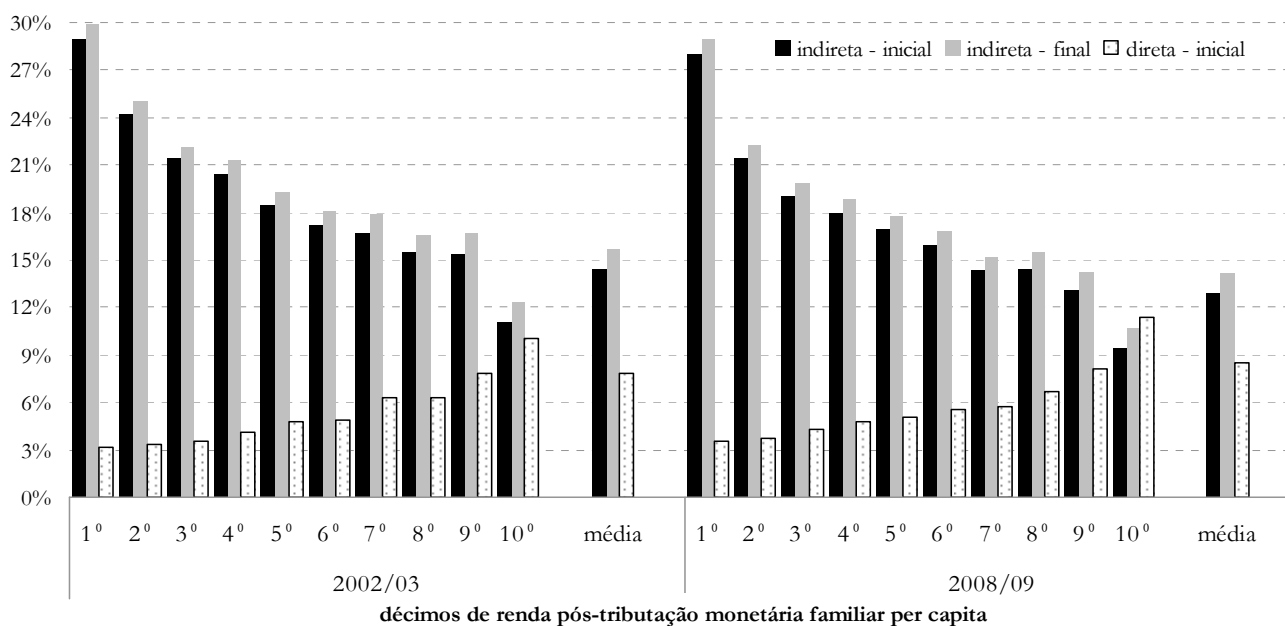
em 2003. Essa diferença permanece no patamar de se preserva em 5% quando se considera a tributação direta e indireta, e cresce quando se acrescenta o gasto com educação e saúde públicas. Em 2009, o Índice de Gini da renda final era 9,6% menor que o de 2003, o que significa quase duplicar a queda na desigualdade alcançada com as políticas previdenciária e assistencial.

Os dados permitem apontar que os avanços registrados em 2009 devem-se às políticas sociais e não a mudanças na estrutura tributária. Isso porque, como se viu, após a queda de 5,1% 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 tributaria entre 2009 e 2003. Os índices de Gini da renda disponível e da renda pós-tributação, em 2009, são 5,6% menores. Os impostos diretos preservam o mesmo efeito distributivo, com a queda de 2,7% no Gini, sendo, porém, compensado pelo crescimento de mais de 4% no índice que reflete o efeito dos tributos indiretos.

A Tributação Regressiva

O **Gráfico 2** compara os resultados da repartição da carga tributária total entre as famílias em 2008-2009 com aquele observado em 2002-2003, tendo por base a renda total. A utilização da renda total atenua o problema do déficit orçamentário das famílias, comum na POF, 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 se baseia 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.

Gráfico 2 - Carga tributária sobre renda total



Fonte: POFs 2002/03 e 2008/09 (microdados)

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 cerca de 30%, 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, 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, e os índices de progressividade dos tributos diretos e indiretos em 2003 e 2009 permanecem muito semelhantes.

Essa dinâmica tributária fica mais uma vez ilustrada quando se compara a razão entre as rendas dos mais ricos e a dos mais pobres com a razão entre os tributos indiretos pagos por ricos e pobres. 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 3 vezes. A Situação é 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 tão somente 10 vezes, no caso dos tributos indiretos. Nesse particular, assistiu-se a mudanças bastante expressivas entre 2003 e 2009, pois, em 2003, a parcela da renda apropriada pelos 20% mais ricos era 6,4 vezes a que cabia aos 40% mais pobres. Essa razão no caso dos 10+/10- atingia 33,1 vezes. A alteração na distribuição da renda implica a diminuição das razões entre a parcela dos tributos recolhidos pelos mais ricos e aquela que recai sobre os mais pobres.

O Gasto Social Progressivo

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 1**. Entre 2003 e 2009, 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. Isso porque nessas faixas está a maioria dos beneficiados por aposentadorias e pensões.

Tabela 1 – 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		2002/03	2008/09
	2002/03	2008/09	2002/03	2008/09		
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

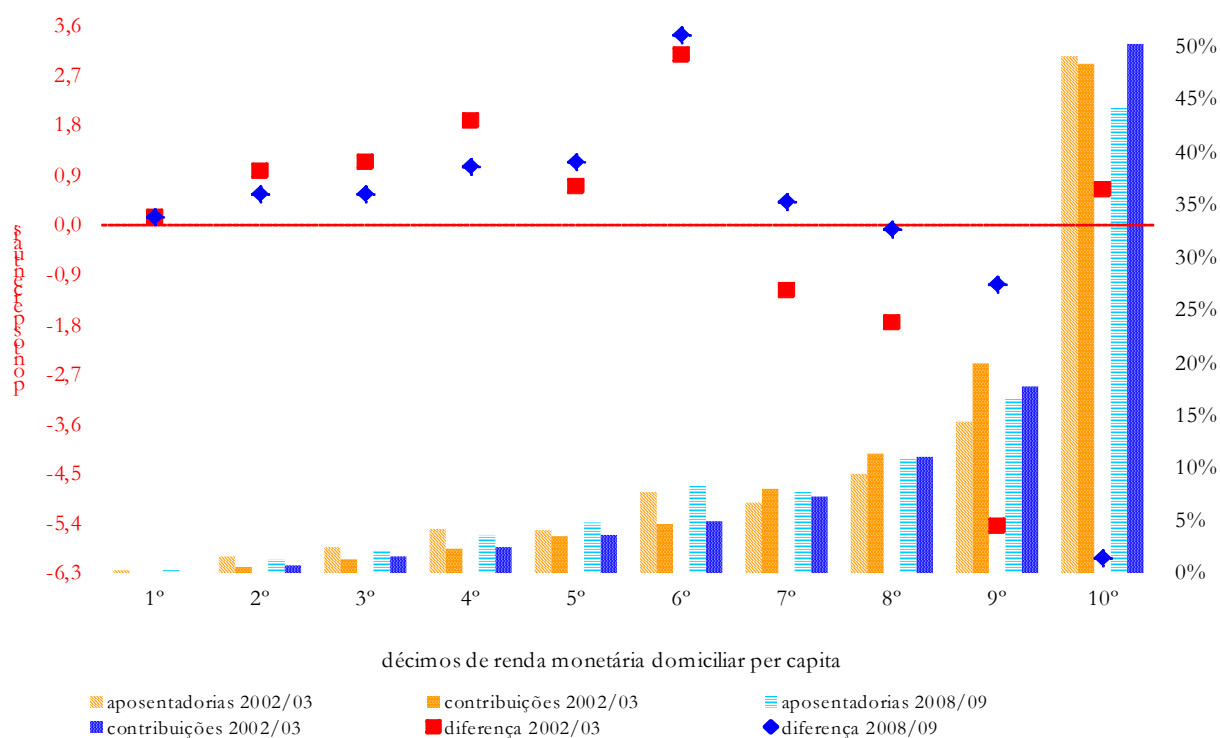
Fonte: POFs de 2002-2003 e de 2008-2009 (microdados).

O Gráfico 3 compara a participação de cada décimo de renda no conjunto das contribuições com sua respectiva participação no total das aposentadorias e pensões. Caso estivessem sendo repartidos de maneira semelhante, a previdência social não estaria, grosso modo, nem reforçando nem atenuando a concentração da renda pessoal.

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 dos 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.

Gráfico 3 - Parcela das Aposentadorias (e Pensões) e das Contribuições Previdenciárias por Décimos de Renda Monetária Domiciliar per capita – 2002/03 e 2008/09



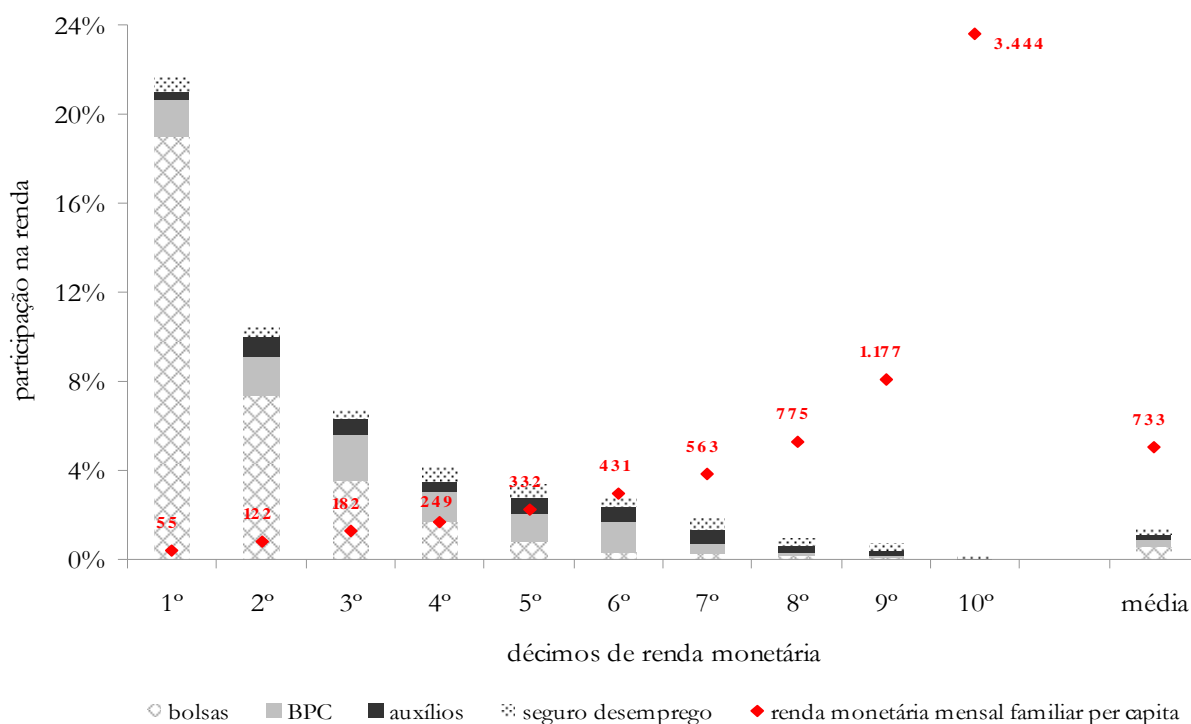
Fonte: POFs de 2002-2003 e de 2008-2009 (microdados).

Em 2009, assistiu-se a uma mudança em direção a 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 decimos restantes. Há uma grande concentração do montante das aposentadorias nos extratos mais altos de renda, 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 maiores.

As demais formas de transferência de renda, apresentam uma importância marginal na renda total, como mostra o **Gráfico 4**. Segundo os dados da POF de 2008-2009, os auxílios (sejam os de caráter previdenciário, sejam os concedidos pelos empregadores), os programas de transferência de renda (Bolsa Família e outros) e o seguro-desemprego representavam 1,0% da

renda monetária. Adicionando o Benefício de Prestação Continuada (BPC), a participação das transferências de renda de caráter assistencial e os auxílios trabalhistas atingiram 1,4% da renda monetária inicial, participação quase três vezes superior a apurada na POF 2003. Ainda que esses dados, como visto, sejam subavaliados na POF para os auxílios previdenciários e para o seguro-desemprego, esses benefícios e transferências atingiriam, com os ajustes, no máximo 3,5% da renda monetária. Quanto à focalização, ou seja, a concentração deles 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 os dois últimos benefícios se efetivam em razão da inserção formal no 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 essa população.

Gráfico 4 – Participação do Bolsa Família, de Auxílios, do seguro-desemprego e do BPC na renda monetária, segundo décimos de renda – Brasil, 2008-2009.



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

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 continuamente e significativamente conforme cresce a renda (**Gráfico 4**). 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 tenha ganhado importância na renda das pessoas mais pobres. Os números da POF 2008/09 mostram que 80% dos recursos transferidos por esse programa são apropriados pelos 40% mais pobres, cuja renda monetária familiar mensal per capita era de R\$ 152,08, em valores de janeiro de 2009.

A Tabela 2 mostra que houve uma melhoria expressiva na progressividade dos gastos públicos com educação. Em 2003, as parcelas do gasto apropriadas pelos diferentes décimos de renda não eram muito diferentes, situando-se em torno de 10%. Em 2008, verifica-se uma alteração 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, e cai para 8% e 9% na metade mais rica da população. Essa alteração deve-se a incrementos substanciais nos gastos com o ensino básico e, em menor medida, com o ensino médio, o que favorece as camadas pobres e intermediárias de renda.

Tabela 2 – Evolução da distribuição dos gastos públicos em educação, por décimos de renda, 2003 a 2007.

Décimos	POF - 2002/03	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1º	9,5	10,6	10,7	11,2	11,2	12,4	12,5
2º	10,1	10,7	11,3	11,4	11,6	12,3	12,8
3º	10,5	11,0	11,6	12,0	12,5	12,3	11,9
4º	9,7	10,6	11,1	11,2	11,3	11,0	11,8
5º	10,5	10,5	10,7	10,8	10,9	10,5	10,7
6º	8,9	9,3	9,6	9,4	10,3	9,4	8,7
7º	9,8	9,8	9,5	9,1	8,2	8,4	9,1
8º	9,5	9,3	9,1	8,9	8,9	8,0	7,6
9º	9,3	8,9	8,7	8,2	7,8	7,7	7,3
10º	12,2	9,4	7,7	7,8	7,4	8,0	7,6

Fonte: microdados das PNADs 2001 a 2007 e INEP (investimentos por aluno, segundo níveis educacionais e estados da federação).

A Tabela 3 traz a evolução do valor médio mensal do gasto em educação pública por décimos de renda (valores de dezembro de 2009 – INPC-A) e mostra que os gastos com educação pública aumentam com a renda. O valor médio do gasto na faixa dos 20% ricos é cerca de 3 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 5 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.

Tabela 3 – 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.

Décimos	(R\$ dezembro 2009)					
	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 final dos períodos-anos.

É, portanto, 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% com os 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, o que, ademais, significou uma diminuição na razão de concentração da educação pública.

O mesmo princípio equalizador pode ser observado no gasto social em saúde. A **Tabela 4** com os dados para 2009 mostra uma distribuição progressiva nesse setor, com destaque para as despesas com internações. Procedimentos ambulatoriais e gastos com servidores são, também, progressivamente distribuídos. Os recursos para a compra de medicamentos apresentam forma de “U” invertido; e, evidentemente, os bens e serviços universais são distribuídos equitativamente. O importante a sublinhar é que houve um crescimento real das despesas com saúde, superior ao crescimento da renda e do consumo. Dessa forma, ampliou-se o efeito distributivo do setor, que apresenta coeficientes de concentração menores que o da educação pública.

Tabela 4 – 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 PNAD 2008, DATASUS e SIOPS (MS)

Síntese dos resultados

Apesar da regressividade na arrecadação tributária, o Estado tem procurado compensar essa deficiência com a redistribuição de recursos públicos para as camadas da população que mais pagam os impostos, especialmente durante os últimos anos. O **Gráfico 5** é a síntese do argumento deste Comunicado, onde se encontram os valores dos benefícios da Previdência Social (Regime Geral e Regimes Próprios do funcionalismo público), o seguro desemprego, os auxílios ao trabalhador, os programas de assistência e os gastos públicos com educação e saúde que somados superam, em especial nas camadas pobres da população, aos montantes pagos ou recolhidos com a tributação direta e indireta.

É importante destacar que o perfil redistributivo do gasto social, como compreendido no estudo, acentuou-se entre os anos 2003 e 2009. A regressividade da tributação indireta nas camadas pobres e intermediárias de renda é contrabalançada por recursos proporcionalmente maiores das políticas sociais. Em 2003, essa compensação, na média, apenas neutralizava o efeito regressivo da tributação, redistribuindo os recursos de forma igualmente proporcional à renda

médias das famílias. Em 2009, observa-se que a transferência média de recursos públicos às famílias foi mais que proporcional à incidência tributária média, o que demonstra a pró-atividade das políticas sociais, que não apenas compensam a injustiça dos impostos no Brasil, mas transformam o gasto social em importante equalizador da distribuição de recursos.

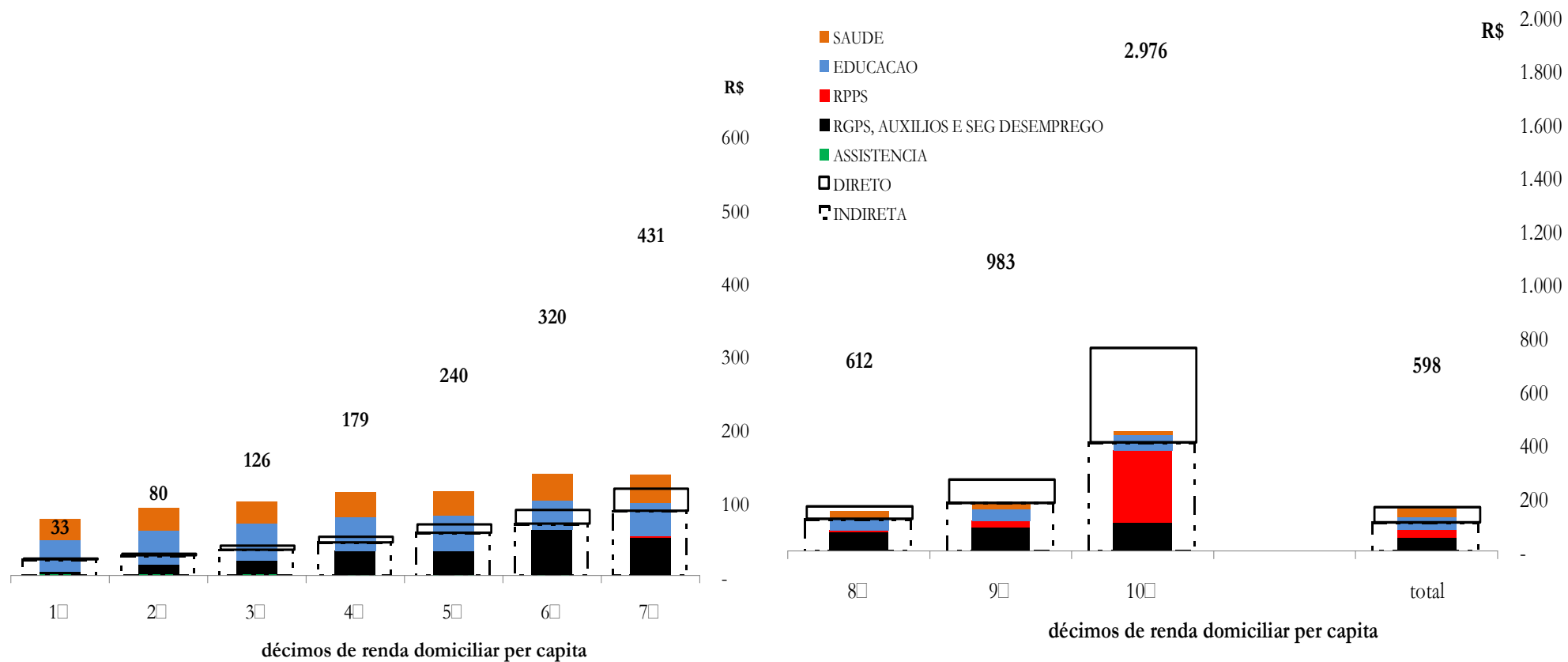
Do primeiro ao quarto décimo da renda, representada por famílias, predominam os benefícios em saúde e educação, recebidos em quantidades superiores ao que estes mesmos extratos tiveram que pagar com impostos diretos e indiretos. Do quinto ao oitavo décimo das famílias segundo a renda, os benefícios da saúde e educação recebem um terceiro representante, que são os benefícios do Regime Geral da Previdência Social. Somente nos dois décimos de renda superiores das famílias brasileiras é que a carga total de impostos é igual ou maior que os benefícios sociais recebidos, especialmente no último décimo, na parcela mais rica das famílias.

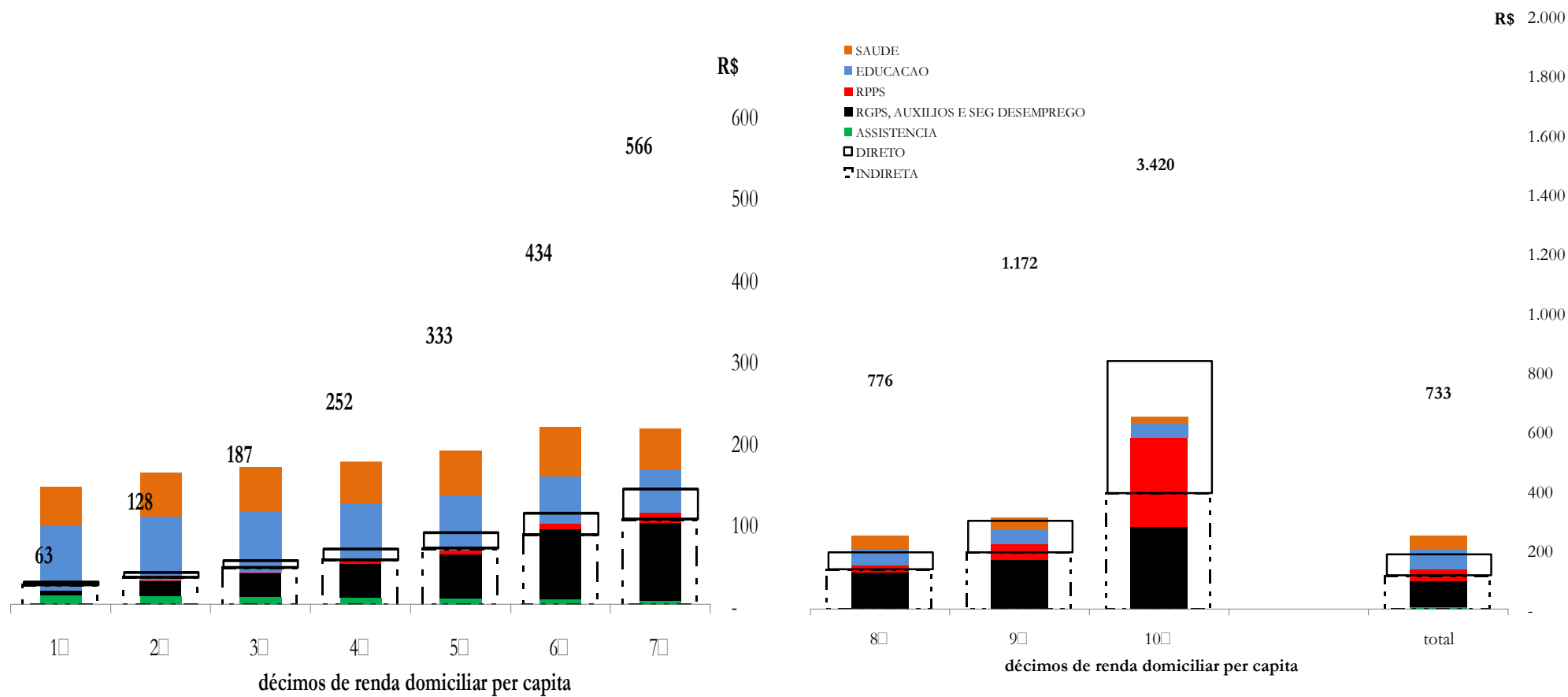
Isso mostra que, em síntese, a política social da última década corrigiu, nas camadas pobres e intermediárias de renda, a regressividade do sistema tributário mediante o gasto social progressivo. Antes de alterar o regime de impostos, processo que demanda um esforço político concentrado e de médio prazo, a atuação da política social contornou o problema da injustiça tributária com a justiça social. Entendendo a equidade fiscal como uma relação abrangente entre arrecadação e gasto público, e não apenas sob a ótica da tributação, essa perspectiva introduz novos olhares sobre como a reorganização possível das condições do Estado em operar políticas públicas enfrentou obstáculos antes dados como absolutos à consolidação dos direitos sociais e constitucionais.

Gráfico 5 – Renda mensal domiciliar *per capita* e valores mensais domiciliares *per capita* dos tributos diretos e indiretos, dos benefícios previdenciários e assistenciais e da Saúde e Educação Pública – Brasil, 2003 e 2009

(em R\$ de janeiro de 2009)

2003





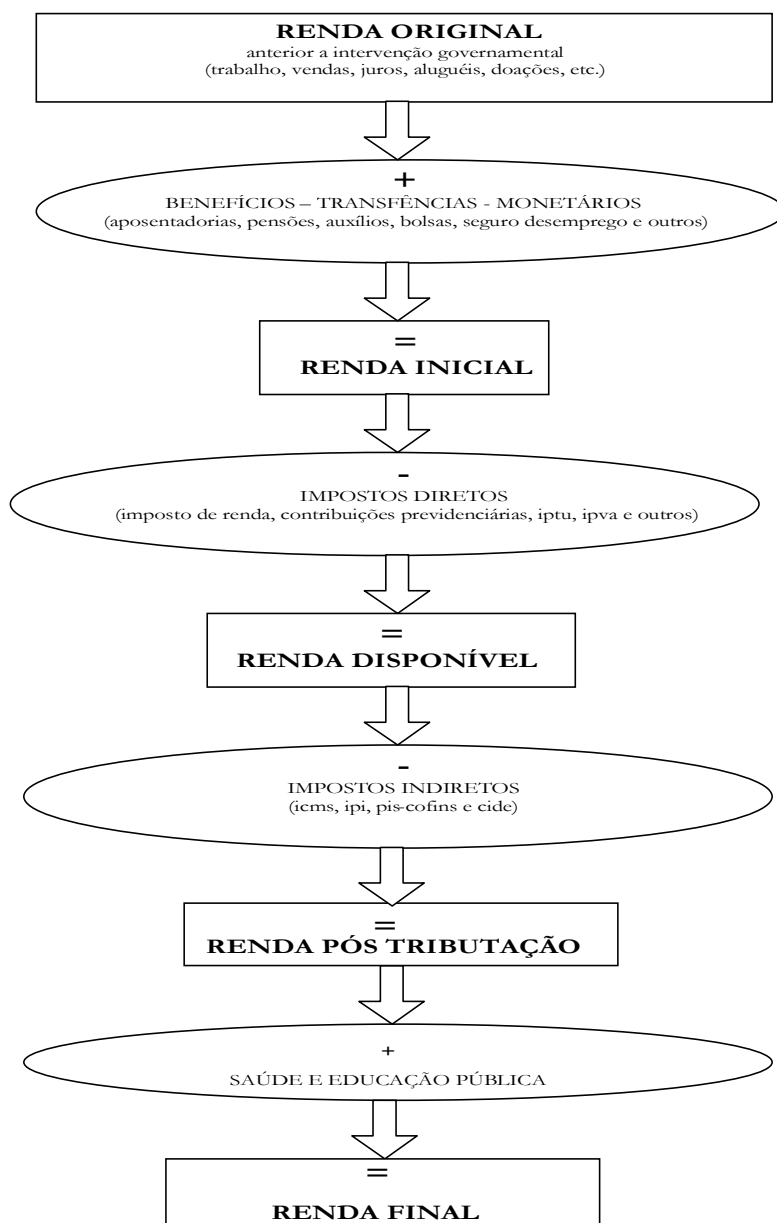
ANEXO

Bases de Dados e Metodologia

As estimativas aqui apresentadas têm por base as Pesquisas de Orçamentos Familiares (POF) do IBGE de 2002-03 e 2008-09, com o aporte das informações da Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios (PNAD) de 2003 e 2008, no que concerne ao Suplemento Saúde.

A avaliação dos impactos distributivos dos diferentes tipos de transferências e de impostos sobre a renda das famílias é realizada por meio dos indicadores usuais de concentração da renda, considerando-se tais indicadores para as rendas anteriores e posteriores à concessão dos benefícios e à incidência dos tributos. Emprega-se, então, um esquema de estágios de renda, com a primeira, denominada renda original, constituindo-se dos rendimentos de caráter privado. Ou seja, todos aqueles rendimentos auferidos pelos membros das famílias antes da adição dos benefícios ou da dedução dos impostos. Em um segundo momento, são adicionados à renda original os benefícios monetários concedidos pelo Estado, sejam de caráter previdenciário, sejam assistenciais, obtendo-se a chamada renda inicial. Em verdade, a renda inicial é a renda familiar *per capita* apurada e divulgada nas Pesquisas de Orçamentos Familiares. Deduzindo-se desta (renda inicial) os impostos sobre a renda, as contribuições previdenciárias e os impostos sobre patrimônio – imóveis e veículos – se obtém a renda disponível. Com a subtração dos impostos indiretos, tem-se a renda pós-tributação. Adicionalmente, é acrescentado o efeito distributivo dos gastos com os benefícios públicos em espécie – educação e saúde, de forma a obter um resultado que refletia o impacto de todos os benefícios e tributos. Chega-se assim a renda final. Tal esquema está descrito na **figura 1**.

Figura 1 - Estágios de Redistribuição da Renda



A escolha recai sobre a POF pelo fato de ser 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. De outra parte, dentre as despesas investigadas pela POF encontram-se os gastos realizados com o pagamento dos tributos incidentes sobre o patrimônio – IPTU e IPVA – e são investigadas as deduções e os recolhimentos dos tributos sobre a renda – IR, INSS e outros. Evidentemente que são os 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.

A investigação na POF dos tributos diretos incidentes sobre a renda é feita na apuração dos recebimentos do trabalho – principal e secundário – e de três deduções incidentes sobre eles: as contribuições previdenciárias (ou previdência pública), o IR e outras deduções². E, para os 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. A maneira como a informação é apresentada permite concluir que na rubrica “outras deduções” dos rendimentos do trabalho está computado o ISS³ e uma parcela de outros encargos tributários sobre a renda. 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.

Encargos relativos a outros tributos, 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, abaixo, encontram-se discriminados todos os códigos considerados no agrupamento dos tributos diretos em contribuições trabalhistas, imposto de renda, IPTU, IPVA e outras deduções sobre a renda.

² Infelizmente não se tem muita clareza de tudo o que está englobado em “outras deduções”, pois segundo os manuais da pesquisa – especialmente o dos entrevistadores – aqui se inscreveria, principalmente, o ISS, não sendo incluído o recolhimento do FGTS. Cabe destacar que da análise dos trabalhadores que apresentam “outras deduções” encontram-se aqueles (é o caso de empregados públicos, militares e empregados do setor privado) sobre os quais não incide tal tributo.

³ 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.

Quadro 1- Grupos de tributos com suas descrições nas POFs 2002-2003 e 2008-2009

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

Com base na POF é possível estimar a incidência dos seguintes tributos indiretos: o ICMS, o IPI, o PIS, a COFINS, a CIDE e o ISS⁴, 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.

Como o ICMS é de responsabilidade dos estados e as legislações guardam diferenças, (cabendo lembrar que os estados mais ricos, portanto, de maior base tributária contam com maiores benefícios tributários, notadamente sobre o consumo, ainda mais que o tributo é cobrado preferencialmente pelo estado produtor) decidiu-se considerar as regras/normas de cada estado para o ICMS – os chamados Regulamentos do ICMS – obtidos nos sites das Secretarias Estaduais de Fazenda, isto é, aplicando-se as alíquotas, bem como as isenções, desonerações e reduções da base de cálculo. Isto, por si só, é bastante complexo, já que as POFs de 2002–2003 e de 2008-2009 englobam ao redor de 12 mil produtos. Para tornar factível a proposta de analisar a carga em cada unidade federada, teve-se que adotar o pressuposto de que incide sobre o produto a alíquota do

⁴ O ISS aqui considerado é o imposto repassado aos preços pelos prestadores de serviços sobre os quais incide o tributo.

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”⁵ e as despesas que tratam da diminuição do passivo, bem como parcelas das despesas diversas e dos gastos com educação, saúde e habitação.

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.⁶ 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 como a situação particular do setor de serviços onde o regime de incidência cumulativa tem maior presença.

Como o IPI faz parte da base de cálculo do ICMS faz-se necessário realizar o seguinte procedimento. Em uma primeira etapa, aplica-se aos gastos – preços – a respectiva alíquota nominal do ICMS, obtendo-se o valor correspondente a esse tributo. 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 através da seguinte fórmula:

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

Podendo-se obter, em seguida, o valor dos gastos correspondente ao pagamento do IPI.⁷ 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.

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

⁵ Verdade que se observa a incidência de PIS-Cofins em determinadas rubricas desses grupos de despesa.

⁶ Para o PIS/Pasep o regime de incidência não-cumulativa foi instituído pela Lei nº 10.637/2002, e para a Cofins pela Lei nº 10.833/2003. “As alíquotas da Contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS, com a incidência não-cumulativa, são, respectivamente, de um inteiro e sessenta e cinco centésimos por cento (1,65%) e de sete inteiros e seis décimos por cento (7,6%).”

⁷ Para isso, basta subtrair do total anterior (gastos líquidos do ICMS – o numerador do lado direito da fórmula) o novo total obtido (gastos líquidos de ICMS e IPI).

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.

No que concerne ao gasto social, duas são as modalidades de transferência: as monetárias, associadas à concessão de benefícios previdenciários e assistenciais e de auxílios ao trabalhador, e as não monetárias, ou seja, os benefícios em espécie, onde se destacam a saúde e a educação pública. Na POF se conta com dados bem discriminados das transferências monetárias, ou seja, coletam-se as informações de aposentadorias e pensões, de auxílios previdenciários e assistenciais, dos diversos programas de transferência de renda e de apoio ao trabalhador. E, na última POF, de 2008/09, investigou-se o regime público de previdência de filiação das aposentadorias e as pensões: Regime Geral da Previdência Social – o INSS – e os dos Funcionários Públicos – Regimes Próprios de Previdência Social.

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.

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.

Quadro 2 - Tipos de Transferências Monetárias – Benefícios – Investigados nas POFs 2002-2003 e 2008-2009 e respectivas Políticas Públicas.

Categoria de transferência monetária	Descrição na POF	Política Pública
<i>Aposentadorias e pensões</i>	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)
<i>Benefício de Prestação Continuada - BPC</i>	Benefício de Prestação Continuada (BPC, LOAS) (2)	Benefício de Prestação Continuada – BPC
<i>Auxílios</i>	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 à servidores públicos
<i>Bolsa de Estudo</i>	Bolsa de Estudo	Bolsas das agências de fomento à pesquisa (CNPq e CAPES)
<i>Seguro-Desemprego</i>	Seguro-Desemprego, Salário-Desemprego e Auxílio-Desemprego	Seguro-Desemprego
<i>Transferências de Renda</i>	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. & 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 considerou-se 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 2002/03, sendo reportados todos os programas que unificados que lhe deram origem. Na POF 2008/09 preservou-se os códigos desses programas remanescentes, uma vez que a unificação completa só foi ultimada em 2010.

(6) Em 2002/03, 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 2002/03.

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 programa 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.

Quanto à provisão pública dos bens e serviços de saúde, foi necessário o emprego da PNAD, uma vez que o acesso e a utilização da saúde pública são investigados nesta pesquisa em inquéritos especiais realizados a cada cinco anos desde 1998. Já para a educação pública, a POF conta com informações acerca da frequência à escola, seu nível e grau e se pública ou privada.

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. Assim, 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.

Para os gastos em saúde, a metodologia aqui empregada tem por base estudo de alocação das despesas do SUS com a produção ambulatorial e as internações hospitalares empregando o suplemento de Saúde da PNAD. Resta, então, a lacuna relativa a parcela dos gastos em saúde que não os do Sistema SUS, sejam outras rubricas da execução orçamentária do Ministério da Saúde sejam os gastos próprios de estados e municípios.

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 – internações, atendimentos ambulatoriais, outros, medicamentos, pessoal ativo e serviços públicos. 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.


No caso das internações, foi feito o agrupamento em cinco categorias para compatibilização com as informações das PNADs sobre quais internações hospitalares as pessoas realizaram nos últimos 12 meses. Em relação aos procedimentos ambulatoriais, o esforço foi em compatibilizar as informações da PNAD referentes aos atendimentos realizados nas duas últimas semanas com a ampla gama de procedimentos do Sistema de Informações Ambulatoriais.

Considerou-se que nas rubricas “outros”, “medicamentos”, pessoal ativo e serviços público a incidência está relacionada aos subgrupos de despesas, podendo ter caráter universal, perfil semelhante aos gastos hospitalares ou ambulatoriais do SUS, destinar-se a populações específicas e/ou regionais. Dados que os gastos estaduais e municipais não estão discriminados da mesma forma 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. No caso dos municípios, pode-se dividi-los em dois grupos: aqueles pertencentes às regiões metropolitanas (RM's) e os demais. Para o primeiro grupo pode-se usar 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.

Decidiu-se empregar método simples de imputação dos gastos em saúde apurados via PNAD na POF. Calculou-se para os estratos populacionais (1/20 avos) de renda domiciliar *per capita*, para 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 se deve ao fato da maior proximidade em seus valores nas duas pesquisas, uma vez que para renda total, os valores apurados na POF superam em muito os coletados na PNAD. Os níveis geográficos comuns às duas pesquisas são as nove regiões metropolitanas (Porto Alegre, Curitiba, São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador, Recife, Fortaleza e Belém), as áreas urbanas não metropolitanas dos 26 estados e do Distrito Federal e as cinco áreas rurais das grandes regiões.



Ipea – Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República