

GASTO PÚBLICO, TRIBUTOS E DESIGUALDADE DE RENDA NO BRASIL

Marcelo Medeiros
Pedro Souza

GASTO PÚBLICO, TRIBUTOS E DESIGUALDADE DE RENDA NO BRASIL

Marcelo Medeiros*
Pedro Souza**

* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea; e professor do Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília (UnB).

** Técnico de Planejamento e Pesquisa da Disoc do Ipea.

Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República**
Ministro interino Marcelo Côrtes Neri



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

Marcelo Côrtes Neri

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Renato Coelho Baumann das Neves

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Rogério Boueri Miranda

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Rafael Guerreiro Osorio

Chefe de Gabinete

Sergei Suarez Dillon Soares

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

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

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

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2013

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: D31; D33; D63; H22; H23; H53; H55; I38; J45

SUMÁRIO

SINOPSE	5
ABSTRACT	5
1 INTRODUÇÃO	7
2 METODOLOGIA.....	11
3 A REMUNERAÇÃO DO SETOR PÚBLICO	22
4 PREVIDÊNCIA SOCIAL.....	24
5 OUTRAS TRANSFERÊNCIAS	26
6 CONCLUSÕES	28
REFERÊNCIAS	30
APÊNDICE A	33

SINOPSE

Por meio de uma decomposição de fatores do coeficiente de Gini, mediu-se a contribuição para a desigualdade das transferências monetárias diretas do e para o Estado brasileiro. Entre as transferências do Estado, estão salários dos trabalhadores do setor público, previdência pública em geral e assistência social; as transferências para o Estado são os tributos diretos. Os dados são provenientes da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2008-2009. Os resultados indicam que o Estado contribui diretamente para uma grande fração da desigualdade. Fatores associados ao trabalho no setor público – salários e Previdência – são muito concentrados e regressivos. Fatores relacionados ao setor privado também são concentradores, porém progressivos. Mecanismos redistributivos que poderiam reverter esta desigualdade, como tributos diretos e assistência social, são muito progressivos, mas seu volume é proporcionalmente pequeno; conseqüentemente, seu efeito positivo é completamente anulado pelas transferências regressivas do Estado. Ao contrário do que ocorre em outros países, o gasto público com trabalho e políticas sociais é concentrado em uma pequena população e, em seu conjunto, tende a aumentar a desigualdade.

Palavras-chave: gasto público; distribuição de renda; desigualdade social; políticas sociais; funcionários públicos; Previdência.

ABSTRACTⁱ

Using a factor decomposition of the Gini coefficient we measure the contribution to inequality of direct monetary transfers to and from the Brazilian State. Among the transfers from the State are wages of public workers, pensions and social assistance; the transfers to the State are direct taxes. Data comes from the Brazilian POF 2008-2009. The results indicate that the State contributes directly and to a large share of inequality. Factors associated to work in the public sector – wages and pensions – are very concentrated and regressive. Factors related to the private sector are still concentrated, but progressive. Redistributive mechanisms that could revert this inequality, such as taxes and social assistance, are very progressive but proportionally small; consequently their effect is

i. As versões em língua inglesa das sinopses desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.
The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's publishing department.

completely offset by the regressive transfers from the State. Contrary to what has been found in other countries, public spending with work and social policies is concentrated in a small oligarchy and, taken as a whole, tends to increase inequality.

Keywords: income distribution; social inequality; welfare state; social policies; public work; pensions.

1 INTRODUÇÃO

Este estudo realiza uma análise da qualidade do gasto público brasileiro sob uma ótica diferente da convencionalmente adotada. A preocupação central é com os efeitos distributivos do gasto público, incluindo também os efeitos distributivos das despesas necessárias para a administração da máquina estatal e produção de bens e serviços pelo Estado. O objetivo deste estudo é medir a contribuição líquida do gasto público para a desigualdade de renda no Brasil e examinar os determinantes desta contribuição.

É comum que estudos brasileiros sobre gasto público enfoquem o volume e a composição do gasto, dando pouca atenção aos resultados destas despesas. São, predominantemente, estudos de natureza contábil. Há várias razões para isto, entre elas o fato de muitas vezes ser difícil encontrar informações que permitam associar diretamente um gasto a seus resultados, especialmente porque tal gasto se baseia em diferentes fontes, quando não é dividido entre distintos níveis de governo.

A importância desses estudos é inegável. O simples monitoramento da composição dos gastos permite inferências sobre seus resultados e, portanto, uma avaliação mais detalhada das ações governamentais. Todavia, uma segunda geração de estudos passou a preocupar-se também com a relação entre recursos alocados e produtos obtidos. Aspectos como a eficiência, eficácia e efetividade dos gastos passaram a fazer parte de estudos que podem ser agrupados em uma categoria ampla chamada *análises da qualidade do gasto público*.

Sem dúvida, esses estudos foram um avanço importante na análise da ação do Estado. Além das preocupações alocativas típicas das análises de composição, os estudos sobre qualidade do gasto trouxeram à tona questões importantes, como as relacionadas à gestão dos recursos públicos. Em termos gerais, pode-se dizer que o movimento ocorrido entre uma geração e outra foi da esfera da alocação orçamentária para a esfera da produção de bens e serviços pelo Estado.

Neste estudo, a abordagem da qualidade do gasto é distinta das anteriores. Realiza-se um novo deslocamento: da esfera da produção para a esfera da distribuição. Ou seja, encaminhou-se o estudo não na direção das análises de eficiência, cujo objeto é a relação entre despesa realizada e

produtos produzidos, mas na análise do impacto do gasto público sobre os níveis de desigualdade social. Interessa saber, independentemente da natureza dos bens e serviços produzidos, qual é o resultado sobre a desigualdade de renda de alocações de diversos itens do gasto estatal.

É verdade que já existem pesquisas que se debruçam sobre alguns dos impactos distributivos da ação estatal. Em particular, merecem destaque os vários estudos que se preocuparam com alguns dos determinantes do comportamento da desigualdade de renda ao longo da última década. Este estudo, porém, também se diferencia destas pesquisas. Enquanto a característica predominante das pesquisas sobre desigualdade é a análise limitada a despesas, neste trabalho, busca-se estender a análise a todos os fluxos de renda diretos relacionados ao Estado, ou seja, despesas e arrecadações. Em outras palavras, este estudo aborda o resultado líquido da ação do Estado, computando na análise tanto o efeito distributivo de transferências quanto a distribuição dos tributos que permitem estas transferências.

Mais importante ainda, este estudo se diferencia dos outros realizados anteriormente porque investiga explicitamente o efeito das diferenças institucionais na regulação dos mercados de trabalho público e privado sobre a desigualdade de renda *per capita*. Assim, para além de apenas incluir a remuneração dos servidores públicos no rol de fluxos monetários estatais, também se empregou uma decomposição que permite avaliar o efeito do diferencial salarial público-privado sobre a desigualdade. Tal diferencial é composto pela distância entre o salário observado dos funcionários públicos e o salário de trabalhadores equivalentes no setor privado. Para o caso da Previdência Social, a decomposição deste estudo considera o fato de que tanto as contribuições quanto, principalmente, os benefícios previdenciários dos servidores públicos inativos seguem regras distintas – e mais generosas – que a dos trabalhadores do setor privado, permitindo assim, avaliar o quanto da desigualdade total resulta especificamente destas diferenças.

A abordagem convencional das pesquisas sobre distribuição de renda no Brasil concentra-se nos atributos dos indivíduos que determinam a desigualdade nesta distribuição. Há exceções, entre as quais, o caso mais claro consiste nas decomposições de fatores – ou fontes de renda – de medidas de desigualdade. Estas decomposições avaliam como o volume agregado e a concentração de cada fator – por exemplo, a renda do trabalho – afetam a desigualdade. Este estudo compartilha esta característica, mas aborda o assunto sob uma óptica diferente. Aqui se desagregaram os fatores para a decomposição, tendo

como primeiro critério duas grandes divisões institucionais da sociedade, a saber, os setores público e privado. Só então se prosseguiram com as desagregações convencionais.

Em resumo, há três particularidades neste estudo que o tornam um complemento de pesquisas prévias e aproximam áreas relativamente autônomas dos estudos sobre políticas públicas. Primeiro, ao deslocar o foco da produção para a distribuição, este trabalho complementa pesquisas prévias sobre a qualidade do gasto no Brasil. Segundo, ao contemplar a distribuição não só da despesa, mas também da arrecadação, contribui para o avanço das pesquisas existentes sobre desigualdade. Finalmente, ao agregar fatores de distribuição em uma unidade única – o Estado, que, como um bloco, pode ser contraposto ao setor privado –, este estudo progride na análise dos determinantes institucionais da desigualdade no Brasil.

O Estado não é uma instituição completamente autônoma, e suas ações, em parte, refletem conflitos distributivos preexistentes; consequentemente, em vez de reduzir desigualdades, o Estado pode, na verdade, aumentá-las. Em consonância com o objetivo de medir a contribuição líquida do Estado para a desigualdade de renda no Brasil, a hipótese geral aqui testada é a de que o Estado contribui com muito da desigualdade no país, e isto resulta do fato de o Estado operar suas políticas salariais e sociais em três níveis diferentes: no primeiro nível, o Estado mantém uma elite de trabalhadores no setor público por meio de salários mais altos e Previdência mais generosa que a dada à sua contraparte privada; no segundo nível, o Estado fornece benefícios previdenciários intermediários e seguro-desemprego apenas aos trabalhadores formais do setor privado; no terceiro, dá pouco peso a medidas redistributivas, tais como tributos e programas de renda básica para as massas de baixa renda no setor informal do mercado de trabalho.

Implícita nessa hipótese está a ideia de que as ações regressivas do Estado se assentam sobre dois pilares. Primeiro, parte da regressividade foi herdada de políticas sociais corporativistas, que asseguraram uma proteção razoável aos trabalhadores nos setores mais desenvolvidos do mercado de trabalho – incluindo os trabalhadores do setor público –, mas excluíram a maioria da população. Em uma situação típica de dependência de trajetória política, tornou-se difícil reverter concessões feitas a grupos bem organizados. Segundo, boa parte do gasto público foi capturada por um grupo de interesse poderoso, um conjunto de funcionários públicos que tem grande capacidade para influenciar as políticas salariais do Estado. Este estudo, no entanto, não tem como

testar esta ideia diretamente e, por isso, enfoca os resultados desta influência, os fatores que compõem a desigualdade.

Com certa frequência a desigualdade elevada é associada a instituições públicas fracas. O argumento utilizado neste estudo vai em direção oposta. Defende-se que saber quem tem controle sobre as instituições públicas é mais importante para a desigualdade que saber quão grandes e bem consolidadas estas instituições são. Na verdade, instituições públicas e privadas poderosas podem ser mais concentradoras de renda que instituições fracas. Se a qualidade das instituições é entendida como uma combinação de sua estabilidade, autonomia e tamanho, então, defende-se o argumento de que não é a qualidade das instituições o que importa para a desigualdade.

É também comum associar políticas sociais à redução da desigualdade, particularmente por meio da relação direta entre a magnitude destas políticas e o nível de desigualdade em uma sociedade. Em outras palavras, políticas sociais de ampla cobertura tendem a gerar menos desigualdade. Este estudo não endossa sem restrições esta associação. Isto porque, para a desigualdade, importa não somente o volume, mas também a distribuição destas políticas. A posição defendida aqui é a de que, a depender da progressividade das políticas sociais, um Estado de bem-estar pode, na prática, aumentar as desigualdades em vez de reduzi-las.

O fato é que estudos comparativos anteriores, em especial, as análises de países-membros da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), mostraram como o Estado reduz a desigualdade. Tais estudos evidenciaram que o emprego público contribui para reduzir a desigualdade (Blau e Kahn, 1996; Gustafsson e Johansson, 1999; Milanović, 1994), que a barganha centralizada e os sindicatos fortes, típicos dos trabalhadores do setor público, são determinantes para se alcançar níveis mais baixos de desigualdade (Checchi e García-Peñalosa, 2010; Gottschalk e Smeeding, 1997; Gustafsson e Johansson, 1999). Políticas sociais de um Estado de bem-estar corporativista reduzem mais a desigualdade que políticas focalizadas, devido ao “paradoxo da redistribuição”, isto é, políticas universais de base contributória legitimam um volume de despesas maior que as políticas focalizadas (Korpi e Palme, 1998; Smeeding, 2005). Outros estudos identificaram, ainda, que a tributação, em particular a direta, tende a ser progressiva e, quanto maiores forem os tributos, menor será a desigualdade (Atkinson, 2003; Gottschalk e Smeeding, 1997).

Esses estudos parecem fazer sentido no contexto dos países da OCDE, mas os resultados deste trabalho indicam que eles não podem ser generalizados para o Brasil. Decompondo a desigualdade em fatores, identificou-se que o trabalho no setor público, em particular, o diferencial público-privado, contribui para aumentar a desigualdade. Verificou-se também que políticas corporativistas podem, sim, ser associadas a níveis elevados de gasto social, mas, no caso brasileiro, o gasto social é altamente concentrado, exatamente o oposto do que ocorre com as políticas focalizadas – excelente distribuição, porém baixo volume. No caso dos tributos diretos, os resultados neste estudo convergem para o mesmo ponto que os da literatura do campo: tributos diretos são altamente progressivos, embora representem uma fração pequena da tributação total no país. O resultado final da interação de tais diversos fatores é que as transferências de e para o Estado contribuem para cerca de um terço da desigualdade na renda familiar disponível no Brasil. Apenas as vantagens dos servidores públicos em termos de salários e aposentadorias contribuem com cerca de um décimo desta desigualdade.

2 METODOLOGIA

2.1 Dados

Os microdados utilizados neste trabalho são provenientes da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2008-2009, que foi conduzida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) entre junho de 2008 e junho de 2009. A POF é considerada a melhor fonte de dados sobre renda no Brasil, em especial para rendimentos de capital. Os níveis de renda medidos na POF são normalmente mais altos que os de outras pesquisas domiciliares, estando muito mais próximos das estimativas geradas pelo Sistema de Contas Nacionais. A POF tem cobertura nacional a partir de uma amostra com cerca de 190 mil indivíduos em 56 mil domicílios.

A principal variável de interesse neste estudo é a renda domiciliar *per capita* líquida – ou renda disponível –, que inclui todos os rendimentos do trabalho e do capital – excluindo os ganhos de capital – e as transferências públicas e privadas, subtraindo os impostos diretos e as contribuições previdenciárias dos empregados. Rendimentos não monetários – como pagamentos em espécie – foram descartados. Um número muito pequeno de domicílios com renda líquida negativa foi excluído da análise. Os dados sobre renda e tributos na POF têm um período de referência de doze meses, mas são deflacionados pelo IBGE para

poderem ser expressos em valores mensais de janeiro de 2009. Ao longo do texto, os termos *domicílio* e *família* são usados de forma intercambiável.

2.2 Decomposição da desigualdade

A medida de desigualdade usada neste trabalho é o coeficiente de Gini, que é aditivamente decomponível por fatores ou fontes de renda (Rao, 1969; Shorrocks, 1982). Na decomposição por fatores, a desigualdade total é representada como a soma dos coeficientes de concentração de cada fator ponderado pela proporção daquele fator na renda total. Esta decomposição do coeficiente de Gini também permite a construção de um índice de progressividade e o cálculo da contribuição marginal de cada fator para a desigualdade total (Lerman e Yitzhaki, 1985; Stark, Taylor e Yitzhaki, 1986). A contribuição marginal é obtida pela subtração da contribuição relativa de um fator de sua participação na renda total (apêndice A).

Fator é um termo utilizado para indicar não só as fontes de renda, mas também os tributos – rendimentos negativos – e as subdivisões ou agregações das fontes de renda –, por exemplo, diferenciais salariais positivos e negativos, aposentadorias e pensões dos setores público e privado. No nível mais agregado, os fluxos de renda são divididos entre transferências do Estado para as famílias – salários, aposentadorias e pensões, benefícios assistenciais etc. –, transferências das famílias para o Estado – impostos diretos e contribuições previdenciárias dos empregados – e transferências do setor privado para as famílias – salários, outros rendimentos etc.

Como os fluxos de renda entre o Estado e as famílias têm efeitos distintos sobre a desigualdade de renda, o passo seguinte é subdividi-los em quatro grandes categorias: remuneração do funcionalismo público; aposentadorias e pensões da Seguridade Social; benefícios sociais trabalhistas; e transferências da Assistência Social. Finalmente, as duas primeiras categorias foram ainda mais desagregadas, com o objetivo de dar conta dos efeitos do diferencial salarial entre os setores público e privado e da segmentação entre os regimes previdenciários de funcionários públicos e trabalhadores do setor privado.

O coeficiente de Gini é uma medida do quanto uma distribuição se distancia da igualdade perfeita e normalmente varia entre zero, quando todos os indivíduos têm exatamente a mesma renda, e um, quando apenas um indivíduo concentra toda a renda.

O coeficiente de concentração mede como uma fonte de renda é distribuída em relação às demais. Ele costuma variar entre -1 e +1. No primeiro caso, toda a renda daquela fonte é apropriada pelo indivíduo mais pobre na distribuição da renda total; no segundo, toda a renda daquele fator é recebida pelo indivíduo mais rico na distribuição total. Há exceções aos limites acima, que serão discutidas a seguir.

O índice de progressividade indica se um fator é mais ou menos desigualmente distribuído que a renda total. *Progressivo* significa *menos desigual que a desigualdade total*. Ou seja, mesmo uma fonte de renda cuja distribuição é muito desigual pode ser considerada progressiva se o conjunto dos demais fatores tiver distribuição ainda mais concentrada. A medida de contribuição marginal de um fator para a desigualdade mostra como um aumento da participação daquele fator na renda total afetaria a desigualdade. O índice de progressividade e a medida de contribuição marginal são análogos em termos matemáticos, mas têm interpretações levemente distintas. Como esta última é mais intuitiva, optou-se por ela na análise a seguir.

Quando os fatores ou as fontes de renda têm apenas valores positivos ou negativos, os coeficientes de concentração se encerram entre os limites -1 e +1 (Chen, Tsaur e Rhai, 1982; Rao, 1969). No entanto, quando um fator tem tanto valores positivos quanto negativos, há a possibilidade de os coeficientes violarem os limites convencionais (Pyatt, Chen e Fei, 1980). Mais especificamente, isto ocorre quando o coeficiente relaciona uma curva de concentração com valores positivos e negativos e uma curva de Lorenz com valores apenas positivos. No caso deste estudo, isto ocorre quando se estima o coeficiente de concentração do diferencial salarial público-privado: como alguns funcionários públicos ganham mais que empregados análogos no setor privado e outros ganham menos, esse fator acaba tendo valores positivos e negativos.

Há três alternativas para lidar com essa situação. A primeira é ajustar a escala do coeficiente de Gini da desigualdade observada para incluir valores negativos hipotéticos na área da curva de Lorenz analisada. Isto força os coeficientes de concentração no intervalo entre -1 e +1, mas altera a escala do Gini e, portanto, gera a impressão de uma redução artificial do nível de desigualdade. A segunda alternativa é desagregar o fator com valores positivos e negativos em dois subfatores, cada um apenas com valores acima ou abaixo de zero. Cada subfator terá então um coeficiente de concentração que varia dentro da escala convencional e o nível total de desigualdade permanecerá idêntico.

A contribuição conjunta dos dois fatores, contudo, não pode ser calculada desta maneira, pois o coeficiente de concentração continuará potencialmente fora do intervalo convencional. A terceira opção é não fazer qualquer ajuste e aceitar que os coeficientes podem apresentar valores anômalos, apenas modificando a interpretação deles para os fatores com valores positivos e negativos. Esta opção permite a análise da contribuição de cada fator sem sacrificar a decomponibilidade.

Cada alternativa tem suas vantagens. Como o objetivo principal deste estudo é estimar a contribuição relativa de cada fator para a desigualdade total, decidiu-se por combinar as duas últimas opções, isto é, dividir o fator excepcional – o diferencial salarial público-privado – em subfatores com valores apenas positivos ou negativos, mas também apresentar o resultado agregado, aceitando uma escala não convencional para o coeficiente de concentração. Esta opção não prejudica a comparação com outros estudos, não compromete a decomposição e implica uma interpretação mais cautelosa apenas para um dos fatores.

Vale lembrar que os coeficientes de concentração de fatores de renda com valores exclusivamente negativos devem ser interpretados com o sinal invertido. Por exemplo, se o coeficiente de concentração de dado tributo for próximo a +1, então ele é muito progressivo, pois incide muito mais sobre os mais ricos. Se ele for próximo a -1, então ele é muito regressivo, pois apenas os mais pobres contribuem.

2.3 Remuneração dos funcionários públicos

Para além da mera identificação da contribuição dos salários nos setores público e privado para a desigualdade total, o interesse deste estudo está principalmente focado na contribuição específica do diferencial salarial entre os dois setores, ou seja, no fato de que o setor público tende a pagar salários mais elevados que os pagos pelo setor privado para trabalhadores equivalentes – pessoas com características similares em atividades análogas. Para isto, estimou-se a remuneração contrafactual que cada servidor público receberia se trabalhasse no setor privado. O diferencial salarial público-privado é a diferença entre o salário efetivamente recebido e o salário contrafactual de cada trabalhador.

A estimação do salário contrafactual foi calculada a partir da decomposição proposta por Juhn, Murphy e Pierce (JMP), que permite separar preços, quantidades e efeitos

do resíduo usando regressões lineares (Juhn, Murphy e Pierce, 1993). A primeira etapa é a estimação de uma equação de salários para o grupo de referência, isto é, os servidores públicos ativos, e outra para o grupo equivalente de empregados do setor privado. Em seguida, aplicaram-se os parâmetros da regressão e a distribuição dos resíduos do grupo equivalente aos indivíduos do grupo de referência para estimar a remuneração contrafactual dos trabalhadores do setor público (apêndice A). Diferenciais positivos – quando a remuneração observada é maior que a contrafactual – e negativos – quando ocorre o oposto – foram classificadas como duas fontes de renda distintas.

Os resultados dessa simulação naturalmente dependem da definição de “trabalhador equivalente” e dos procedimentos empregados no cálculo do diferencial. Há algumas categorias profissionais que não têm contrapartidas em ambos os setores – como os militares ou trabalhadores agrícolas – e pode existir um viés de seleção no momento da alocação dos trabalhadores no setor público ou privado.

Para controlar o primeiro problema, a comparação foi restrita aos servidores públicos e aos trabalhadores formais do setor privado. Trabalhadores domésticos também foram excluídos do grupo dos trabalhadores equivalentes, mas, infelizmente, a POF não fornece os dados necessários para identificar militares e trabalhadores rurais. No entanto, outras fontes de dados – como as Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNADs) – indicam que os dois grupos correspondem a menos de 5% do total de trabalhadores em cada setor e, portanto, é improvável que sua manutenção na análise introduza algum viés significativo.

Quatro diferentes especificações foram testadas para avaliar o problema de viés de seleção. Primeiro, as equações de salários foram estimadas sem nenhum tipo de correção. Depois, foram testados três diferentes modelos de seleção para calcular a razão inversa de Mills a ser incluída nas regressões de salários: um *probit* para a escolha entre setor público ou privado – aplicado apenas para funcionalismo e trabalhadores formais do setor privado; um *probit* para modelar a decisão de trabalhar no setor formal – público ou privado – ou não; e um *probit* bivariado para modelar simultaneamente as duas decisões. As variáveis de identificação adicionais em relação às equações de salários foram a relação com a pessoa de referência do domicílio – quatro *dummies*, com o próprio chefe como referência –, a presença de crianças no domicílio – *dummies* para crianças entre 0 e 6 anos e 7 e 15 anos – e a presença de outros servidores públicos no domicílio – uma variável *dummy*.

As equações de salários incluem as variáveis de equações mincerianas convencionais, com eventuais ajustes de especificação: educação – seis *dummies*; pessoas sem educação formal como referência; idade e idade ao quadrado; tempo no emprego – duas *dummies*; trabalhadores há menos de um mês no emprego como referência; gênero – *dummy* base homens; cor ou raça – uma *dummy* base brancos e orientais; Unidades da Federação (UFs) – 26 variáveis *dummy*; Rondônia como referência; e urbanização – uma *dummy* base áreas urbanas. A variável dependente foi o logaritmo natural da última remuneração, o que inclui salários básicos, fração de férias e 13º salário e demais benefícios.

Todos os quatro modelos geraram resultados muito semelhantes. Por exemplo, o diferencial salarial público-privado teve seu maior valor no modelo mais simples, sem equação de seleção, e o menor no modelo mais complexo, com o *probit* bivariado, mas a diferença entre os dois foi mínima: no primeiro, estimou-se que os servidores públicos ganham em média 23,6% a mais que seus equivalentes no setor privado formal; no segundo, o diferencial caiu para 23,0%. De modo semelhante, a distribuição da remuneração contrafactual do setor público – medida pelo índice de Gini – variou muito pouco, entre 0,425 e 0,427.

Dessa forma, julgaram-se os resultados como suficientemente robustos a mudanças de definições e especificação. Assim, optou-se por apresentar apenas os resultados do modelo mais complexo, que compara trabalhadores formais nos dois setores com o *probit* bivariado como equação de seleção.

2.4 Previdência Social

O sistema público de Previdência no Brasil organiza-se segundo um modelo de repartição com participação compulsória para os empregados formais e está subdividido em dois regimes, um para trabalhadores do setor público – na verdade, um conjunto de regimes, os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) –, e outro para o setor privado – o Regime Geral da Previdência Social (RGPS). Apesar de ambos serem financiados com recursos públicos, cada um tem suas próprias regras. Do ponto de vista da análise da desigualdade de renda, a principal diferença entre eles está no teto legal que limita os valores dos benefícios pagos aos trabalhadores do setor privado. O teto não se aplica aos servidores públicos.

Além disso, há ainda dois importantes mecanismos redistributivos na Previdência Social. O primeiro é o piso legal, aplicável a todas as aposentadorias, pensões e benefícios previdenciários, equivalente a um salário mínimo. O segundo é a aposentadoria rural, de caráter não diretamente contributivo, que protege pequenos trabalhadores rurais, pagando-lhes um benefício – altamente subsidiado – equivalente a um salário mínimo a partir dos 65 anos de idade. Infelizmente, os dados deste estudo não permitem desagregar os beneficiários da Aposentadoria Rural dos demais segurados da Previdência Social.

Assim, para a decomposição do coeficiente de Gini, os rendimentos da Previdência pública foram desagregados, em primeiro lugar, em duas categorias principais, correspondentes aos rendimentos dos aposentados do setor privado (RGPS) e do setor público (RPPS). Em seguida, os rendimentos do RPPS foram subdivididos em aposentadorias e pensões menores ou iguais ao teto e as acima do teto. Finalmente, as aposentadorias e pensões do setor público maiores que o teto legal do RGPS foram novamente desagregadas em dois componentes: um componente formado pelo montante equivalente ao teto e outro formado pelo valor excedente ao teto recebido pelos servidores públicos inativos, por não estarem estes submetidos às mesmas regras do setor privado. Os benefícios previdenciários de fundos privados representam apenas uma fração residual da renda nacional e foram classificados como “outros rendimentos”.

Quanto às contribuições previdenciárias, a maioria dos servidores públicos ativos e dos empregados do setor privado paga uma alíquota fixa de 11% de seus salários – neste caso, há incidência apenas até o teto legal –, mas, desde a reforma de 2003, os funcionários públicos inativos também passaram a pagar uma alíquota semelhante sobre a fração de seus benefícios que excede o teto do RGPS. Como a POF apenas discrimina as contribuições previdenciárias dos trabalhadores ativos, as contribuições dos funcionários inativos tiveram de ser imputadas.

Dessa forma, as contribuições previdenciárias foram divididas, primeiro, entre contribuições do setor privado para o RGPS e do setor público para os RPPS. Em seguida, de forma análoga à dos benefícios, as contribuições para os RPPS foram desagregadas em contribuições que incidem até o teto legal e contribuições que ultrapassam o teto. Finalmente, este último fator foi dividido na parcela das contribuições com incidência igual ao teto e na parcela acima do teto. Logo, se um funcionário

público recebe o dobro do teto legal do RGPS, metade de sua contribuição previdenciária será para cada um dos dois últimos fatores. Todas as contribuições dos servidores públicos inativos são consideradas parte das contribuições que ultrapassam o teto, pois só incidem sobre o valor que excede o teto legal.

Cabe lembrar que as contribuições previdenciárias captadas pela POF cobrem apenas o lado dos empregados, mas tanto o RGPS quanto os RPPS também são financiados por contribuições patronais e tributos indiretos. Como o foco deste estudo está apenas nas transferências diretas entre Estado e famílias, não foi considerado o efeito destas contribuições indiretas, até porque, ao fim, é impossível tentar calculá-lo sem assumir pressupostos questionáveis.

2.5 Assistência social e benefícios trabalhistas

A remuneração dos funcionários públicos e a Previdência Social são as duas principais fontes de fluxos monetários do Estado para as famílias, mas os benefícios assistenciais e trabalhistas também são muito importantes para os grupos específicos. O primeiro conjunto engloba todos os benefícios monetários não contributivos das três esferas governamentais, mas dois programas específicos são responsáveis por quase todo o valor transferido: o Programa Bolsa Família (PBF), focalizado em famílias extremamente pobres e pobres, especialmente com crianças; e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), direcionado para idosos e pessoas com deficiência incapacitante para o trabalho que vivam em situação de pobreza.

O principal benefício trabalhista captado pela POF é o seguro-desemprego, que tem base contributiva e é pago em parcelas mensais para trabalhadores do setor privado demitidos sem justa causa. Seu valor foi computado na forma em que se encontra na pesquisa, ajustado somente por anualização e deflacionamento.

2.6 Tributos

Além das contribuições previdenciárias, a POF também coleta dados sobre os tributos diretos pagos pelos domicílios. O imposto sobre a renda da pessoa física (IRPF), o Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), o Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e o Imposto Territorial Rural (ITR) são os mais importantes.

2.7 Resultados e discussão

A tabela 1 apresenta as estatísticas descritivas básicas para as fontes de renda analisadas neste trabalho. Mais de 40% da renda domiciliar *per capita* líquida de tributos são provenientes de transferências e pagamentos do Estado, que beneficiam famílias que somam quase dois terços da população total. Subtraídos os tributos e as contribuições cobrados pelo Estado, o fluxo líquido cai para 30% da renda disponível. Apenas 10% da população vivem em domicílios que não pagam nem recebem transferências diretas do Estado.

A remuneração do funcionalismo e a Previdência Social são, com larga vantagem, as duas maiores fontes de fluxos estatais, representando quase 95% do valor bruto transferido pelo Estado para as famílias brasileiras. Logo, a contribuição do Estado para a desigualdade de renda é quase totalmente determinada pela distribuição destas duas fontes que, por sua vez, é altamente influenciada pela distribuição do diferencial salarial público-privado – principalmente o diferencial positivo que ocorre quando os rendimentos observados são maiores que os contrafactuais – e pelas aposentadorias e pensões do setor público que excedem o teto legal aplicado ao setor privado – especialmente a fatia destas aposentadorias e pensões que está acima do teto, isto é, a diferença entre estes benefícios e o teto. As duas fontes de rendimento – diferencial salarial e previdenciário – somam 6% da renda *per capita* líquida, mais que o dobro da soma dos benefícios trabalhistas e assistenciais, e transferem valores elevados para clientelas muito diminutas.

TABELA 1

Estatísticas descritivas das fontes de rendimentos: média *per capita* mensal, participação na renda disponível, fração da população que vive em domicílios beneficiados ou afetados, e média *per capita* mensal condicional a ser beneficiário ou afetado – Brasil (2008-2009)

Fontes de rendimentos	Média domiciliar <i>per capita</i> (R\$)	Renda disponível (%)	População afetada (%)	Média domiciliar <i>per capita</i> condicional (R\$)
1 Remuneração dos funcionários públicos	114	18.3	15.7	726
1.1 Simulada	92	14.8	15.7	587
1.2 Diferencial público-privado	22	3.5	15.7	139
1.2.1 Positivo	25	4.1	8.5	297
1.2.2 Negativo	-4	-0.6	7.1	-49
2 Benefícios trabalhistas	8	1.3	16.3	50
3 Previdência Social	126	20.4	30.9	409
3.1 Setor privado (RGPS)	87	14.1	28.0	311
3.2 Setor público (RPPS)	39	6.3	4.3	913

(Continua)

(Continuação)

Fontes de rendimentos	Média domiciliar <i>per capita</i> (R\$)	Renda disponível (%)	População afetada (%)	Média domiciliar <i>per capita</i> condicional (R\$)
3.2.1 <= teto do RGPS	15	2.4	3.5	413
3.2.2 > teto do RGPS	24	4.0	1.0	2476
3.2.2.1 Parcela igual ao teto	11	1.7	1.0	1092
3.2.2.2 Parcela superior ao teto	14	2.2	1.0	1385
4 Assistência Social	6	1.0	21.2	29
5 Outras rendas do trabalho	389	62.8	86.1	451
6 Outros rendimentos	47	7.6	24.6	191
7 Tributos	-70	-11.4	72.2	-98
7.1 Tributos diretos	-47	-7.6	60.5	-77
7.2 Contribuições previdenciárias	-24	-3.8	50.9	-47
7.2.1 Setor privado (RGPS)	-14	-2.2	41.4	-33
7.2.2 Setor público (RPPS)	-10	-1.6	14.8	-67
7.2.2.1 <= teto do RGPS	-4	-0.7	12.5	-34
7.2.2.2 > teto do RGPS	-6	-0.9	7.5	-75
7.2.2.2.1 Parcela igual ao teto	-2	-0.3	2.1	-93
7.2.2.2.2 Parcela superior ao teto	-4	-0.6	7.5	-48
8 Renda <i>per capita</i> disponível	619	100.0	99.9	620
8.1 Estado, bruto	254	41.0	65.1	390
8.2 Estado, líquido	184	29.7	89.9	204

Fonte: Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2008-2009 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Obs.: a remuneração dos funcionários públicos é a soma do contrafactual simulado (1.1) e do diferencial salarial público-privado (1.2). O diferencial é positivo quando a renda observada é maior que a simulada pela decomposição JMP e negativo no caso contrário. A Previdência Social é a soma das aposentadorias e pensões dos setores privado (RGPS) e público (RPPS) (3.1 + 3.2). A previdência do setor público é a soma dos componentes aposentadorias e pensões menores ou iguais ao teto do RGPS (3.2.1) e acima do teto (3.2.2). Este último componente se subdivide nas parcelas iguais ao teto e acima do teto (3.2.2 = 3.2.2.1 + 3.2.2.2). O mesmo se aplica aos tributos, que são a soma dos tributos diretos e contribuições previdenciárias (7.1 + 7.2 = 7.1 + 7.2.1 + 7.2.2.1 + 7.2.2.2). A renda *per capita* disponível é a soma dos rendimentos positivos (1 + 2 + 3 + 4 + 5 + 6) e negativos (7). As transferências estatais brutas são o conjunto da remuneração dos funcionários públicos (1), dos benefícios trabalhistas (2), da Previdência Social (3) e das transferências da Assistência Social (4). As transferências estatais líquidas são as transferências brutas mais os rendimentos negativos.

Os resultados da decomposição do coeficiente de Gini para a renda disponível são apresentados na tabela 2. A primeira coluna mostra o coeficiente de concentração de cada fator da renda, e a segunda traz a contribuição absoluta de cada fator para o Gini, dada pelo produto entre o coeficiente de concentração e a participação na renda total (tabela 1). A terceira coluna exprime as contribuições em termos relativos, isto é, como a porcentagem da desigualdade total. A última coluna mostra a contribuição marginal de cada fator para a desigualdade, ou seja, indica o quanto a desigualdade mudaria caso a proporção de cada fator na renda total aumentasse.

TABELA 2

Decomposição por fatores do coeficiente de Gini da renda domiciliar *per capita* líquida de tributos (renda disponível) – Brasil (2008-2009)

Fontes de rendimentos	Coeficiente de concentração	Contribuição para o Gini	Gini (%)	Contribuição marginal (%)
1 Remuneração dos funcionários públicos	0.741	0.136	24.2	0.059
1.1 Simulada	0.701	0.104	18.5	0.037
1.2 Diferencial público-privado	0.909	0.032	5.7	0.022
1.2.1 Positivo	0.851	0.035	6.2	0.021
1.2.2 Negativo	0.490	-0.003	-0.5	0.001
2 Benefícios trabalhistas	0.591	0.008	1.4	0.001
3 Previdência Social	0.582	0.119	21.1	0.008
3.1 Setor privado (RGPS)	0.474	0.067	11.9	-0.022
3.2 Setor público (RPPS)	0.824	0.052	9.3	0.030
3.2.1 <= teto do RGPS	0.624	0.015	2.6	0.003
3.2.2 > teto do RGPS	0.943	0.037	6.6	0.027
3.2.2.1 Parcela igual ao teto	0.916	0.016	2.8	0.011
3.2.2.2 Parcela superior ao teto	0.964	0.021	3.8	0.016
4 Assistência Social	-0.348	-0.003	-0.6	-0.016
5 Outras rendas do trabalho	0.522	0.328	58.4	-0.044
6 Outros rendimentos	0.729	0.055	9.8	0.023
7 Tributos	0.707	-0.081	-14.3	-0.030
7.1 Tributos diretos	0.744	-0.056	-10.0	-0.025
7.2 Contribuições previdenciárias	0.635	-0.024	-4.3	-0.005
7.2.1 Setor privado (RGPS)	0.542	-0.012	-2.1	0.001
7.2.2 Setor público (RPPS)	0.765	-0.012	-2.2	-0.006
7.2.2.1 <= teto do RGPS	0.571	-0.004	-0.7	0.000
7.2.2.2 > teto do RGPS	0.912	-0.008	-1.5	-0.006
7.2.2.2.1 Parcela igual ao teto	0.883	-0.003	-0.5	-0.002
7.2.2.2.2 Parcela superior ao teto	0.928	-0.005	-1.0	-0.004
8 Renda <i>per capita</i> disponível		0.561	100	0.000
8.1 Estado, bruto	0.631	0.259	46.1	0.051
8.2 Estado, líquido	0.602	0.178	31.8	0.021

Fonte: POF 2008-2009/IBGE.

Obs.: a remuneração dos funcionários públicos é a soma do contrafactual simulado (1.1) e do diferencial salarial público-privado (1.2). O diferencial é positivo quando a renda observada é maior que a simulada pela decomposição JMP e negativo no caso contrário. A Previdência Social é a soma das aposentadorias e pensões dos setores privado (RGPS) e público (RPPS) (3.1 + 3.2). A previdência do setor público é a soma dos componentes aposentadorias e pensões menores ou iguais ao teto do RGPS (3.2.1) e acima do teto (3.2.2). Este último componente se subdivide nas parcelas iguais ao teto e acima do teto (3.2.2 = 3.2.2.1 + 3.2.2.2). O mesmo se aplica aos tributos, que são a soma dos tributos diretos e contribuições previdenciárias (7.1 + 7.2 = 7.1 + 7.2.1 + 7.2.2.1 + 7.2.2.2). A renda *per capita* disponível é a soma dos rendimentos positivos (1 + 2 + 3 + 4 + 5 + 6) e negativos (7). As transferências estatais brutas são o conjunto da remuneração dos funcionários públicos (1), dos benefícios trabalhistas (2), da Previdência Social (3) e das transferências da Assistência Social (4). As transferências estatais líquidas são as transferências brutas mais os rendimentos negativos.

O Estado contribui para uma grande proporção da desigualdade no Brasil. Cerca de um terço da desigualdade total pode ser diretamente relacionado às transferências e

aos pagamentos feitos pelo Estado aos indivíduos e às famílias, mesmo depois de considerados os efeitos progressivos dos tributos diretos e das contribuições. Esta proporção provavelmente seria ainda maior se fossem computados o efeito dos tributos indiretos, mas, dados os obstáculos para isto, não é possível mais que especular a respeito.

Proporcionalmente, o Estado contribui mais para a desigualdade que o mercado de trabalho privado. Como o mercado de trabalho privado responde por mais de 60% da renda disponível, mais que o dobro da renda líquida de origem estatal, ele causa a maior parte da desigualdade. No entanto, como o coeficiente de concentração dos fluxos estatais líquidos de tributos é maior que a desigualdade total e o coeficiente dos rendimentos do trabalho no setor privado é menor, a participação percentual do Estado na desigualdade é maior que sua participação na renda – 32% *versus* 30%; o inverso ocorre com o mercado de trabalho privado – 58% *versus* 63%. Se a renda estatal líquida de tributos tivesse um aumento proporcional de 1%, o coeficiente de Gini aumentaria 0,021%. No caso do mercado de trabalho privado, sua contribuição marginal é negativa: um aumento proporcional de 1% diminuiria o Gini em 0,044%.

O papel do Estado na reprodução e amplificação da desigualdade merece uma análise mais detalhada, particularmente no que diz respeito à remuneração do funcionalismo e à Previdência Social, conforme será visto nas duas próximas seções.

3 A REMUNERAÇÃO DO SETOR PÚBLICO

Em muitos países desenvolvidos, a remuneração do trabalho no setor público contribui para diminuir a desigualdade (Blau e Kahn, 1996; Gustafsson e Johansson, 1999; Milanović, 1994), mas, definitivamente, o efeito de redução da desigualdade não ocorre no Brasil. Os salários e benefícios dos funcionários públicos são muito mais concentrados e têm uma contribuição marginal para a desigualdade maior que no setor privado. Embora represente só 19% da renda, a remuneração do funcionalismo contribui para 24% da desigualdade.

Há duas causas para a regressividade do setor público: um efeito de composição e um de segmentação – também chamado efeito-preço. O primeiro resulta do fato de os empregos no setor público estarem em geral realmente abertos apenas para um grupo específico de trabalhadores, normalmente mais instruídos e qualificados que a média da

força de trabalho. Como trabalhadores mais instruídos também são mais bem remunerados no mercado de trabalho privado, eles tenderiam a ocupar posições altas na distribuição de renda mesmo se as estruturas de salários nos setores público e privado fossem idênticas (Bender e Fernandes, 2009; Foguel *et al.*, 2000; Vaz e Hoffmann, 2007).

O efeito de segmentação, por sua vez, está associado às particularidades da determinação de salários no setor público. Se no setor privado o nível de salários é normalmente determinado pelo objetivo último do lucro, os administradores públicos também têm objetivos políticos. Eles podem, por exemplo, reajustar os salários do funcionalismo de modo a aumentar sua popularidade e angariar apoio da burocracia para perseguir seus objetivos políticos (Gregory e Borland, 1999).

Mais ainda, em muitos países, inclusive no Brasil, os servidores públicos formam categorias ocupacionais numerosas, relativamente homogêneas e com um único empregador, o que facilita o surgimento de sindicatos fortes e com alto poder de barganha por melhores salários (Marconi, 2003; Wallerstein, 1999). Sindicatos fortes e negociações centralizadas são um dos determinantes dos baixos níveis de desigualdade em muitos países desenvolvidos (Checchi e García-Peñalosa, 2010; Gottschalk e Smeeding, 1997; Gustafsson e Johansson, 1999), mas isto não necessariamente ocorre quando a ação coletiva tem um viés corporativista em um contexto social extremamente polarizado como o brasileiro. No Brasil, coexistem sindicatos fortes no setor mais organizado e protegido do mercado de trabalho, relacionado ao Estado, e um baixo nível associativo entre os trabalhadores informais. O primeiro setor emprega cerca de 10% da força de trabalho, enquanto o segundo engloba cerca de metade da força de trabalho. Neste contexto, sindicatos e centrais sindicais poderosas podem, de fato, aumentar a desigualdade total.

Há muitas evidências de que efeitos de composição e segmentação explicam o nível de salários no setor público no Brasil. A maior parte da diferença da remuneração média em comparação com o setor privado decorre de efeitos de composição, mas há também efeitos de segmentação importantes – isto é, o diferencial salarial propriamente dito – que fazem com que os salários dos servidores públicos sejam mais elevados que o de trabalhadores do setor privado em empregos equivalentes (Belluzzo, Anuatti-Neto e Pazello, 2005; Bender e Fernandes, 2009; Braga, 2007; Foguel *et al.*, 2000; Panizza e Qiang, 2005; Vaz e Hoffmann, 2007; Vergara e Wiltgen, 1995; Vergara, 1991).

A decomposição apresentada na tabela 2 mostra que o efeito de composição – dado pela melhor qualificação dos trabalhadores do setor público – é mais relevante para a desigualdade da renda *per capita* líquida que o efeito de segmentação. Mais de 18% da desigualdade total decorrem da composição do trabalho no setor público, enquanto cerca de 6% são causados pelo diferencial salarial que favorece os servidores públicos. Mesmo assim, não é razoável desprezar os efeitos do diferencial salarial: ele é extremamente concentrado e seu impacto regressivo no coeficiente de Gini é suficiente para anular quase metade dos efeitos progressivos – isto é, desconcentradores – dos tributos diretos.

4 PREVIDÊNCIA SOCIAL

O resultado final da combinação de benefícios progressivos e regressivos pagos pela Previdência Social é altamente concentrado, contribuindo para 21% da desigualdade total no Brasil. Neste sentido, o Brasil se alinha a outros países cujas políticas sociais foram marcadas por um viés corporativista desde suas origens, mas com uma distribuição ainda pior de benefícios (Palme, 2006).

A desagregação entre as aposentadorias e pensões dos setores público e privado, contudo, confirma o alto grau de heterogeneidade do sistema. Na prática, o Sistema Previdenciário brasileiro está estratificado em pelo menos três grupos. No nível mais baixo, há uma massa de aposentadorias e pensões iguais ao salário mínimo, altamente subsidiadas e pagas a antigos trabalhadores rurais ou urbanos que viveram mais ou menos à margem do mercado de trabalho formal. No meio, há os aposentados do setor privado e a parcela dos servidores públicos inativos cujos benefícios são menores ou iguais ao teto legal do RGPS. No topo, há alguns poucos funcionários públicos cujas aposentadorias e pensões excedem – e muito, em alguns casos – o teto do RGPS. O grupo dos funcionários públicos cujas aposentadorias e pensões excedem o teto representa menos de 5% dos beneficiários, mas se apropria de quase 20% dos recursos distribuídos pela Previdência.

Por causa disso, as aposentadorias e pensões dos servidores públicos são extremamente concentradas. Seu coeficiente de concentração é de 0,824, valor 47% maior que a desigualdade de renda no Brasil, que já é alta. Apesar de apenas 4% da população viverem em domicílios beneficiados, os valores transferidos para eles representam 6% da renda disponível nacional e 9% do coeficiente de Gini. Não há nenhuma outra fonte de renda que contribua tanto, proporcionalmente, para a desigualdade.

As aposentadorias e pensões acima do teto têm a maior concentração entre todas as fontes de renda; apenas a parcela que excede o teto – ou seja, a diferença entre o benefício recebido e o teto legal do RGPS – representa 2% de toda a renda disponível e 4% da desigualdade total. As contribuições previdenciárias, por sua vez, são o componente mais progressivo da Seguridade Social, mas têm pouco efeito sobre a desigualdade, porque correspondem apenas a uma pequena fração da renda total. Quase todo o efeito equalizador das contribuições previdenciárias é anulado pela parcela acima do teto das aposentadorias dos funcionários públicos.

As aposentadorias e pensões para os trabalhadores do setor privado são relativamente concentradas, mas, dados os altos níveis de desigualdade no Brasil, acabam tendo efeitos progressivos sobre a distribuição de renda. Embora somem 14% de toda a renda disponível, elas contribuem somente para 12% da desigualdade total. Isto ocorre pela combinação de três fatores mencionados anteriormente: primeiro, as aposentadorias rurais fornecem rendimentos para as famílias que seriam muito pobres se não pudessem contar com estes recursos; segundo, o piso previdenciário equivalente a um salário mínimo garante transferências razoáveis para quem não pôde fazer contribuições elevadas durante sua vida ativa; terceiro, o teto legal do RGPS impede que os benefícios atinjam valores muito elevados.

A unificação das regras previdenciárias dos setores público e privado poderia ter, portanto, efeitos benéficos sobre a desigualdade total. Muitas tentativas nesta direção foram feitas, mas a convergência dos dois regimes nunca se completou (Marques e Euzéby, 2005; Melo e Anastasia, 2005). As reformas dos últimos anos, culminando com a aprovação da lei que instituiu o regime de previdência complementar para os servidores públicos (Lei nº 12.618/2012), foram avanços importantes, mas seus efeitos só vão se manifestar com toda a força daqui a algumas décadas, pois muitas das novas regras serão aplicáveis apenas aos servidores públicos nomeados após sua aprovação. Em outras palavras, a não ser que algum novo mecanismo equalizador seja instituído, o atual sistema previdenciário segmentado e de cunho contributivo continuará ajudando a perpetuar a desigualdade durante muito tempo.

5 OUTRAS TRANSFERÊNCIAS

Nem todos os fluxos monetários estatais são concentradores de renda. A Assistência Social, composta basicamente por programas focalizados contra a pobreza, é altamente progressiva e contribui para reverter a desigualdade (Hoffmann, 2009; Soares *et al.*, 2009). No entanto, como tais programas compõem apenas uma fração mínima da renda líquida nacional – menos de 1% –, seus impactos sobre a desigualdade são muito limitados – -1%. Tão limitados, aliás, que são completamente anulados até mesmo pelos benefícios trabalhistas, compostos, principalmente, pelo seguro desemprego. Como são pagos apenas para trabalhadores formais, sua distribuição é levemente regressiva, um pouco pior que a desigualdade total, o que é suficiente para contrabalançar os impactos distributivos da Assistência Social.

Em outras palavras, os tão celebrados pilares do sistema brasileiro de combate à pobreza – o PBF e o BPC – funcionam muito bem, mas são apenas uma gota de redistribuição em meio a um mar de ações estatais regressivas.

Alguns autores argumentam que políticas universalistas legitimam a política social em geral e, portanto, países com Estados de bem-estar social de moldes corporativistas, que destinam mais recursos para estas políticas, são mais capazes de reduzir a desigualdade que os que optam por políticas sociais focalizadas, uma vez que o universalismo resultaria em um nível maior de gastos (Korpi e Palme, 1998; Smeeding, 2005). Não há evidências de que isto se aplique ao Brasil. Gastos com aposentadorias e pensões chegam a mais de 20% da renda disponível – uma proporção alta mesmo quando se compara com países desenvolvidos –, mas os gastos com Assistência Social permanecem baixos, em um nível cerca de vinte vezes menor que o da Previdência.

No caso brasileiro, faz mais sentido argumentar que os trabalhadores nos setores mais desenvolvidos da economia, incluindo a administração pública, conseguem se organizar em grupos de interesse muito mais influentes que a massa não organizada de potenciais beneficiários da Assistência Social. Ao contrário do que Korpi e Palme defendem para países desenvolvidos, o que mais importa para a desigualdade em um sistema de políticas sociais de um país como o Brasil não é tanto o desenho das políticas – focalizadas *versus* universais –, mas o desequilíbrio de poder entre as oligarquias e os pobres que precede o desenho e determina o nível das transferências para os diversos grupos sociais, seja qual for a soma agregada dos gastos.

O resultado final é um sistema de proteção social altamente estratificado. Em um extremo, uma grande quantidade de famílias pobres só pode contar com os poucos recursos distribuídos pela Assistência Social ou, no máximo, com benefícios equiparados ao salário mínimo para os idosos e/ou familiares portadores de deficiência. No outro extremo, um número reduzido de servidores públicos muito bem pagos durante sua vida ativa desfruta ainda de um sistema previdenciário mais generoso.

Os tributos e as contribuições previdenciárias poderiam reverter esse quadro, ao menos parcialmente, como ocorre em países da OCDE (Atkinson, 2003; Gottschalk e Smeeding, 1997). De fato, a tributação direta, quase toda baseada no imposto de renda, é muito progressiva e contribui para reduzir o Gini em 10%. O Brasil, no entanto, ainda conta com uma estrutura tributária oriunda dos anos 1960 e típica de países semi-industrializados, altamente dependente de tributos indiretos e com cobranças apenas residuais sobre heranças e patrimônio. Assim, a maior parte da carga tributária bruta incide sobre o consumo e a produção – ou seja, é normalmente transferida para os preços – e afeta mais ou menos por igual toda a população (Pintos-Payeras, 2010; Silveira, 2008).

Em suma, do ponto de vista distributivo, o problema brasileiro não está tanto no nível da carga tributária, mas, sim, na sua composição. Os dados deste estudo não permitem analisar com precisão os impostos indiretos, mas a partir de cálculos simples baseados nas contribuições marginais, é razoável inferir que, se toda a carga tributária tivesse o mesmo perfil distributivo do imposto de renda, a desigualdade no Brasil seria bem menor, mesmo se as transferências estatais regressivas permanecessem idênticas.

As “outras rendas” recebidas do setor privado incluem aluguéis, juros e dividendos e afins, e, assim, tendem a ser bastante concentradas. De qualquer modo, elas representam apenas 8% da renda disponível e 10% da desigualdade total. Em parte, isto provavelmente se explica pelo fato de uma proporção razoável dos rendimentos de capital ser paga diretamente para empresas e fundos de investimentos, e não para indivíduos ou famílias, mas também parece plausível supor que mesmo os dados da POF subestimam os pagamentos para os últimos grupos.

Provavelmente os dados apontariam para uma desigualdade total muito mais alta se fosse possível coletar informações exatas sobre todos os rendimentos de capital

recebidos direta e indiretamente pelas famílias. Contudo, é difícil determinar o que aconteceria com as contribuições relativas dos setores público e privado para a desigualdade. Claramente, os juros sobre títulos da dívida pública tornariam a ação do Estado ainda mais regressiva, mas, infelizmente, os dados disponíveis restringem qualquer tipo de consideração mais precisa.

6 CONCLUSÕES

O Estado contribui para grande parte da desigualdade no Brasil, tendo, proporcionalmente, uma contribuição superior à do setor privado. A decomposição do coeficiente de Gini da renda familiar disponível *per capita* mostra que aproximadamente um terço de toda a desigualdade no país pode ser relacionado diretamente a transferências e tributos que fluem diretamente entre o Estado e as famílias. As duas categorias principais de transferências do Estado afetando a desigualdade são salários e Previdência. Os outros dois terços da desigualdade referem-se a transferências do setor privado, em sua maioria, remuneração do trabalho. Essa remuneração, no entanto, é menos concentrada que a remuneração do trabalho no setor público.

Os salários do setor público no Brasil são mais concentrados que aqueles recebidos no setor privado, resultando em uma contribuição desproporcional do trabalho público para a desigualdade: embora os salários do setor público alcancem pouco menos de um quinto de todos os rendimentos, sua contribuição é de quase um quarto da desigualdade. Dois efeitos tornam tais salários regressivos. Primeiro, um efeito de composição relacionado ao fato de que os trabalhadores no setor público são mais qualificados que a média da força de trabalho e, portanto, recebem salários mais altos. Segundo, um efeito de segmentação, causado pelos diferentes arranjos institucionais que resultam em distintas remunerações para o trabalho, ou seja, uma estrutura salarial particular.

Ao estimar os diferenciais salariais usando simulações contrafactuais, observa-se que, em geral, os trabalhadores do setor público são mais bem remunerados que sua contraparte do setor privado, como se observa em outros países do mundo. O diferencial salarial público-privado contribui com cerca de 6% da desigualdade. Trata-se de uma contribuição pequena, mas sua importância no longo prazo não deve ser subestimada, pois tais rendimentos são extremamente concentrados e, no futuro, sua

concentração será replicada no sistema previdenciário. Tampouco se deve ignorar sua importância como transferência do Estado, pois o efeito do prêmio salarial sobre a desigualdade é suficiente para anular metade do efeito progressivo dos tributos diretos. O efeito composição, porém, é muito mais importante para explicar porque o Estado reproduz desigualdades: cerca de 18% da desigualdade total relacionam-se ao fato de que trabalhadores no setor público têm características que são mais bem remuneradas no mercado de trabalho geral.

A Previdência é o segundo tipo principal de transferência do Estado no Brasil. Aposentadorias e pensões representam 20% de todos os rendimentos. O sistema previdenciário é uma combinação de benefícios progressivos e regressivos cujo resultado é uma leve contribuição para o aumento da desigualdade. A Previdência contribui com cerca de um quinto de toda a desigualdade, em parte, porque o sistema é de base contributiva – portanto tende a replicar desigualdades preexistentes –, mas também porque se divide em dois subsistemas ou regimes, os quais operam sob regras diferenciadas. O regime para os trabalhadores formais do setor privado, RGPS, possui um piso e um teto, o que restringe a amplitude de variação dos benefícios. O sistema para os trabalhadores do setor público, RPPS, possui um piso, mas não um teto, permitindo, portanto, muito mais variação.

A composição dos trabalhadores no setor público tende a resultar em maiores salários e, conseqüentemente, maiores contribuições e benefícios previdenciários. Isto, combinado à ausência de um teto, faz a Previdência dos RPPS ser extremamente regressiva. No RPPS, o efeito sobre a desigualdade da fração dos benefícios que ultrapassa o teto vigente para o setor privado é suficiente para anular os efeitos progressivos de todas as contribuições para a Previdência dos setores público e privado somadas. Tal efeito negativo sobre a desigualdade persistirá durante décadas, posto que a convergência entre os dois regimes ocorrerá apenas no longo prazo.

As evidências indicam a existência de três níveis de proteção social e sistemas de emprego no Brasil. O primeiro relaciona-se ao trabalho no setor público – salários e aposentadorias – e é muito concentrado e regressivo. O segundo, ao trabalho formal no setor privado, também concentrado, mas progressivo. O terceiro nível, formado pela Assistência Social, é muito progressivo, mas distribui apenas uma fração mínima da renda total. O saldo final é um Estado que contribui para aumentar a desigualdade. Transferências pró-igualdade, como Assistência Social e tributos diretos, são completamente anuladas pelas transferências regressivas dos salários e da Previdência do funcionalismo público.

Este trabalho possui algumas limitações. Uma delas consiste na incapacidade de descrever o perfil distributivo das transferências indiretas para o Estado, como os tributos indiretos e a contribuição previdenciária dos empregadores, bem como algumas transferências diretas e indiretas do Estado aos indivíduos, tais como os rendimentos de capital de títulos públicos. Isto se deve ao fato de os dados disponíveis não possuírem ou subestimarem estas transferências. Pelo mesmo motivo, não foi possível medir os rendimentos de capital recebidos por pessoas jurídicas que, indiretamente, são transferências a indivíduos. Tudo indica que, se computadas todas estas transferências, os níveis registrados de desigualdade no Brasil seriam muito superiores aos atualmente medidos.

REFERÊNCIAS

- ATKINSON, A. B. Income inequality in OECD countries: data and explanations. **CESifo economic studies**, v. 49, n. 4, p. 479-513, 2003. (doi:10.1093/cesifo/49.4.479).
- BELLUZZO, W.; ANUATTI-NETO, F.; PAZELLO, E. T. Distribuição de salários e o diferencial público-privado no Brasil. **Revista brasileira de economia**, v. 59, n. 4, p. 511-533, 2005.
- BENDER, S.; FERNANDES, R. Gastos públicos com pessoal: uma análise de emprego e salário no setor público brasileiro nos anos 90. **Economia**, v. 10, n. 1, p. 19-47, 2009.
- BLAU, F. D.; KAHN, L. M. **International differences in male wage inequality**: institutions *versus* market forces. Cambridge: NBER, 1996. (Working Paper, n. 4.678). Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w4678>>.
- BRAGA, B. G. Capital humano e o diferencial de salários público-privado no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 35., 2007. **Anais...** [São Paulo]: ANPEC, 2007. p. 1-15.
- CHECCHI, D.; GARCÍA-PEÑALOSA, C. Labour market institutions and the personal distribution of income in the OECD. **Economica**, v. 77, n. 307, p. 413-450, 2010. (doi:10.1111/j.1468-0335.2009.00776.x).
- CHEN, C.-N.; TSAUR, T.-W.; RHAU, T.-S. The Gini coefficient and negative income. **Oxford economic papers, new series**, v. 34, n. 3, p. 473-478, 1982.
- FOGUEL, M. N. *et al.* The public-private wage gap in Brazil. **Revista brasileira de economia**, v. 54, 2000. (doi:10.1590/S0034-71402000000400003).
- GOTTSCHALK, P.; SMEEDING, T. M. Cross-national comparisons of earnings and income inequality. **Journal of economic literature**, v. 35, n. 2, p. 633-687, 1997.
- GREGORY, R. G.; BORLAND, J. Recent developments in public sector labor markets. **Handbook of labor economics**, v. 3, p. 3.573-3.630, 1999.

GUSTAFSSON, B.; JOHANSSON, M. In search of smoking guns: what makes income inequality vary over time in different countries? **American sociological review**, v. 64, n. 4, p. 585-605, 1999. (doi:10.2307/2657258).

HOFFMANN, R. 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**, v. 18, n. 1, p. 213-231, 2009.

JUHN, C.; MURPHY, K. M.; PIERCE, B. Wage inequality and the rise in returns to skill. **Journal of political economy**, p. 410-442, 1993.

KORPI, W.; PALME, J. The paradox of redistribution and strategies of equality: welfare state institutions, inequality, and poverty in the western countries. **American sociological review**, v. 63, n. 5, p. 661-687, 1998. (doi:10.2307/2657333).

LERMAN, R. I.; YITZHAKI, S. Income inequality effects by income source: a new approach and applications to the United States. **The review of economics and statistics**, v. 67, n. 1, p. 151-156, 1985. (doi:10.2307/1928447).

MARCONI, N. A evolução do perfil da força de trabalho e das remunerações nos setores público e privado ao longo da década de 1990. **Revista do serviço público**, v. 54, n. 1, p. 9-45, 2003.

MARQUES, R. M.; EUZÉBY, A. Um regime único de aposentadoria no Brasil: pontos para reflexão. **Nova economia**, v. 15, n. 3, p. 11-29, 2005. (doi:10.1590/S0103-63512005000300001).

MELO, C. R.; ANASTASIA, F. A reforma da previdência em dois tempos. **Dados**, v. 48, n. 2, p. 301-332, 2005. (doi:http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582005000200003).

MILANOVIĆ, B. Determinants of cross-country income inequality: an “augmented” Kuznets’ hypothesis. **World bank publications**, 1994.

PALME, J. Welfare states and inequality: institutional designs and distributive outcome. **Research in social stratification and mobility**, v. 24, n. 4, p. 387-403, 2006. (doi:10.1016/j.rssm.2006.10.004).

PANIZZA, U.; QIANG, C. Z. Public-private wage differential and gender gap in Latin America: spoiled bureaucrats and exploited women? **Journal of socio-economics**, v. 34, n. 6, p. 810-833, 2005.

PINTOS-PAYERAS, J. A. Análise da progressividade da carga tributária sobre a população brasileira. **Pesquisa e planejamento econômico**, v. 40, n. 2, 2010.

PYATT, G.; CHEN, C.; FEI, J. The distribution of income by factor components. **The quarterly journal of economics**, v. 95, n. 3, p. 451-473, 1980. (doi:10.2307/1885088).

RAO, V. M. Two decompositions of concentration ratio. **Journal of the royal statistical society, Series A (General)**, v. 132, n. 3, p. 418-425, 1969. (doi:10.2307/2344120).

SHORROCKS, A. F. Inequality decomposition by factor components. **Econometrica**, v. 50, n. 1, p. 193-211, 1982. (doi:10.2307/1912537).

SILVEIRA, F. G. **Tributação, previdência e assistência sociais**: impactos distributivos. Tese (Doutorado) – Universidade de Campinas, Campinas, 2008.

SMEEDING, T. M. Public policy, economic inequality, and poverty: The United States in comparative perspective. **Social science quarterly**, v. 86, p. 955-983, 2005. doi:10.1111/j.0038-4941.2005.00331.x

SOARES, S. *et al.* Conditional cash transfers in Brazil, Chile and Mexico: impacts upon inequality. **Estudios económicos**, p. 207-224, 2009.

STARK, O.; TAYLOR, J. E.; YITZHAKI, S. Remittances and inequality. **The economic journal**, v. 96, n. 383, p. 722-740, 1986.

VAZ, D. V.; HOFFMANN, R. Remuneração nos serviços no Brasil: o contraste entre funcionários públicos e privados. **Economia e sociedade**, v. 16, p. 199-232, 2007.

VERGARA, D. H. Diferenciais de salários entre os setores publico e privado da economia brasileira. **Ensaio FEE**, v. 12, n. 1, p. 73-78S, 1991.

VERGARA, D. H.; WILTGEN, R. S. Os diferenciais de salários entre o setor público e o setor privado na RMPA. **Indicadores econômicos FEE**, v. 23, n. 3, 1995.

WALLERSTEIN, M. Wage-setting institutions and pay inequality in advanced industrial societies. **American journal of political science**, v. 43, n. 3, p. 649-680, 1999. (doi:10.2307/2991830).

APÊNDICE A

1 FÓRMULAS

1.1 Equações para estimar o diferencial salarial

O modelo econométrico básico para estimar os salários dos trabalhadores do setor público e privado – w_i e q_i , respectivamente – com base em um vetor de variáveis explicativas X é dado por:

$$\ln(w_i) = Xb_w + u_w \quad (1)$$

$$\ln(q_i) = Xb_q + u_q \quad (2)$$

Um pressuposto desse modelo, que estima as duas equações em separado, é de que os trabalhadores são alocados de forma aleatória entre os dois setores. Caso contrário, há um viés de seleção, que pode afetar os coeficientes. Passa a ser importante, então, modelar o processo de seleção entre setores.

Para isso, pode-se representar a variável dicotômica I , que assume valores 0 – setor privado – ou 1 – setor público –, como uma variável latente I^* dada por:

$$I^* = Zq + e \quad (3)$$

Se $I^* \geq 0$, então $I = 1$; se $I^* < 0$, então $I = 0$. Com isto, pode-se montar o *probit*:

$$\Pr(I = 1 | Z) = \Pr(I^* \geq 0) = \Pr(e < Z'q) = F(Z'q) \quad (4)$$

Em que Z é um vetor de variáveis explicativas que inclui tanto as variáveis da equação de salários original quanto um conjunto específico de variáveis identificadoras da escolha de setor – restrições de exclusão.

As probabilidades previstas pelo modelo (3) são então utilizadas para construir a razão inversa de Mills (λ_i), que passa a ser incluída nas equações de rendimentos para controlar o viés de seleção:

$$\ln(w_i) = Xb_w + I_w(Zq)b_{I_w} + u_w \quad (5)$$

$$\ln(q_i) = Xb_q + I_q(-Zq)b_{I_q} + u_q \quad (6)$$

Uma limitação desse modelo *probit* simples é que ele só leva em conta a escolha do setor, condicional à decisão anterior de trabalhar ou não. Para dar conta dos dois possíveis vieses de seleção – gerados pela decisão de trabalhar ou não e pela escolha do setor –, empregou-se, nas simulações mais complexas, um modelo de *probit* bivariado e construiu-se duas razões inversas de Mills baseadas nas previsões lineares.

Uma vez obtida as equações de rendimentos apropriadas para os setores público e privado, com ou sem correção para viés de seleção, o passo seguinte foi construir a renda contrafactual dos funcionários públicos. Para isto, empregou-se a decomposição proposta por Juhn, Murphy e Pierce (1993).

Considere-se, primeiro, que o resíduo da equação de rendimentos dos trabalhadores do setor privado pode ser desagregado em dois componentes: o percentil do indivíduo na distribuição dos resíduos (t_{iq}) e a função de distribuição dos resíduos (F_q).

Logo:

$$u_q = F_q^{-1}(t_{iq} | X) \quad (7)$$

Em que $F_q^{-1}(. | X)$ é a inversa da função de distribuição acumulada para trabalhadores do setor privado com características X .

Com isso, os rendimentos contrafactuais (cf_i) dos funcionários públicos podem ser estimados por:

$$\ln(cf_i) = X\beta_q + F_q^{-1}(\tau_{iw} | X) \quad (8)$$

Ou seja, a renda contrafactual é calculada mantendo os mesmos coeficientes obtidos para os trabalhadores do setor privado e a mesma função de distribuição dos resíduos. Para mais detalhes, ver Juhn, Murphy e Pierce (1993).

1.2 Decomposição por fatores do coeficiente de Gini

Considere-se uma população com n indivíduos de renda x_i e renda média igual m . Se todos os indivíduos forem ordenados da menor para a maior renda ($x_1 \leq x_2 \leq \dots \leq x_n$), atribuindo-se a cada um uma posição i no ordenamento, então, o índice de Gini pode ser escrito como:

$$G = \frac{2}{nm} \text{cov}(i, x_i) \quad (1)$$

Se a renda x_i puder ser expressa como a soma da renda de k fatores componentes, então:

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

$$G = \sum_{h=1}^k f_h C_h \quad (3)$$

Em que f_h é a fração da renda h sobre a renda total e C_h é o coeficiente de concentração da renda h , dado por:

$$C_h = \frac{2}{n} \text{cov}(i, \frac{x_h}{m_h}) \quad (4)$$

Logo, a contribuição absoluta de cada fonte h para a desigualdade total é dada por $f_h C_h$ e a contribuição relativa é igual $(f_h C_h) / G$.

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Everson da Silva Moura

Reginaldo da Silva Domingos

Revisão

Andressa Vieira Bueno

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Laetícia Jensen Eble

Leonardo Moreira de Souza

Luciana Dias

Marcelo Araújo de Sales Aguiar

Marco Aurélio Dias Pires

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Celma Tavares de Oliveira (estagiária)

Patrícia Firmina de Oliveira Figueiredo (estagiária)

Editoração

Aline Rodrigues Lima

Bernar José Vieira

Daniella Silva Nogueira

Danilo Leite de Macedo Tavares

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Diego André Souza Santos (estagiário)

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

