

cede

CENTRO DE ESTUDOS SOBRE
DESIGUALDADE & DESENVOLVIMENTO

CENTER FOR STUDIES ON INEQUALITY AND DEVELOPMENT

TEXTO PARA DISCUSSÃO .171 - 2022

DISCUSSION PAPER .171- 2022

**Gasto público social, tributação,
desigualdade e pobreza no Brasil
(2002-2018): uma resenha da
literatura**

IAGO ESTURIÃO MENDES
UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE

<https://cede.uff.br/>

<https://www.ie.ufrj.br/cede>

Gasto público social, tributação, desigualdade e pobreza no Brasil (2002-2018): uma resenha da literatura

Iago Esturião Mendes¹

RESUMO

Este trabalho oferece uma síntese das análises de incidência dos gastos públicos sociais e da tributação sobre a trajetória da desigualdade de rendimentos e da pobreza no Brasil neste século. A análise se baseia na metodologia de referência, proposta pelo *Commitment to Equity* (CEQ), que consiste em mensurar os diversos indicadores de pobreza e desigualdade em diferentes estágios de renda, considerando cada intervenção governamental nos orçamentos familiares. A análise da literatura permite ressaltar a contribuição do Estado de bem-estar social brasileiro na redução desses indicadores, com importante participação das transferências monetárias, como o Programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada, e dos gastos com educação pública. Esse resultado é encontrado a despeito da regressividade apresentada pelos impostos indiretos, que incidem sobre o consumo e penalizam em maior grau a população mais pobre.

Palavras-chave: Incidência Fiscal. Gasto Público Social. Tributação. Desigualdade de rendimentos. Pobreza

¹ Graduando em Ciências Econômicas pela Universidade Federal Fluminense (UFF) e membro do CEDE-UFF. O autor agradece o financiamento da PROPPI (Edital PIBIC-PDUFF de apoio aos pós-doutorandos da UFF 2020) para o desenvolvimento da pesquisa que deu origem a este artigo, assim como os comentários e sugestões recebidos pelo pesquisador associado ao CEQ, Claudiney Pereira, e por parte dos membros do grupo de estudos do *Fiscal Equity Lab Brazil*, do CEDE-UFF: Fábio Waltenberg, Graciele Guedes, Victor Bridi e Susana Riofrio.

ABSTRACT

This paper presents a survey of recent studies on the incidence of social public spending and taxation on the trajectory of income inequality and poverty in Brazil in this century. The review is based on the methodology, proposed by the Commitment to Equity (Lustig, 2018), which consists in measuring the different indicators of poverty and inequality at different income stages, considering each government intervention to household income. The literature review allows us to highlight the contribution of the Brazilian welfare state in reducing income inequality and poverty, with an important participation of cash transfers, such as *Bolsa Família* and the *Benefício de Prestação Continuada*, and spending on public education. Overall, the results are robust across the surveyed articles despite the regressivity presented in indirect taxes, which fall on consumption and penalize to a greater extent the poorest population.

Keywords: Fiscal Incidence. Public Social Expenditure. Taxation. Income inequality. Poverty

INTRODUÇÃO

O tamanho e a funcionalidade dos chamados Estados de bem-estar social vêm ganhando corpo e importância desde o final da Segunda Guerra Mundial. Apesar da readaptação da social-democracia europeia e do avanço de medidas liberal-conservadoras por parte considerável dos países desenvolvidos entre os anos 1970 e 1990, os estudos a respeito do tema indicam que, desde a década de 1980, esses Estados de bem-estar estão cada vez mais comprometidos em aumentar o volume *per capita* dos gastos e o percentual, como proporção do PIB, dedicados à esfera social (KERSTENETZKY; GUEDES, 2018).

Defende-se ademais o esforço contínuo na direção de um sistema tributário mais igualitário, dada a demanda por financiamento dessas novas despesas. Essa necessidade vem gerando uma preocupação crescente não apenas com relação ao volume da tributação, mas incita também reflexões quanto à incidência desta carga tributária. Nesse sentido, cabe analisar não só a grandeza da tributação requerida, seu volume, mas também analisar sua composição e a sua desagregação entre impostos diretos e indiretos². Como se pode notar a partir da literatura sobre o tema, a predominância de impostos indiretos na arrecadação tributária das economias em desenvolvimento tende a onerar mais a parcela mais pobre da população (SILVEIRA ET AL., 2013; FMI, 2013). Ou seja, a tendência é de que os impostos indiretos tenham um peso maior, como proporção da renda, nos estratos inferiores da distribuição de renda. Isto se deve ao fato de que esta parcela da população destina uma proporção maior de sua renda ao consumo de bens e serviços, sobretudo de itens de primeira necessidade.

A partir disto, para uma compreensão mais aprofundada do impacto do sistema fiscal sobre a desigualdade de renda e pobreza, tanto do lado do gasto social quanto do lado tributário, faz-se necessário o entendimento simultâneo do volume dos gastos sociais e da tributação, além da composição interna de cada um destes fatores, isto é, a destinação de ambos para os diferentes estratos de renda. Somente com a análise integral do conjunto do sistema fiscal poderemos obter os resultados acerca do impacto da incidência desse sistema (“*tax and transfer system*”) sobre os indicadores selecionados, sejam de pobreza ou de desigualdade (LUSTIG, 2018).

Nesse sentido, a partir da análise dos indicadores de desigualdade de renda, entre os quais se destaca o índice de Gini, podemos observar em parcela considerável dos países da América Latina, dentre eles o Brasil, uma forte redução da desigualdade de renda durante a década de 2000.

² Os tributos ou impostos indiretos são aqueles que incidem sobre o consumo, a partir dos bens, serviços e produtos comercializados, enquanto os impostos diretos são aqueles que incidem sobre a renda e o patrimônio do indivíduo, tais como imóvel, carro etc.

A região como um todo³ apresentou uma redução do Gini, entre 2000 e 2010, de 6 %, passando do patamar de 0,514 para 0,483 (LUSTIG, 2020). Essa redução é frequentemente atribuída, sobretudo, à atuação dos estados latino-americanos no sentido de aumentar os gastos sociais, somado ao esforço despendido na melhora da progressividade deles. Outro fator explicativo desse movimento está no impacto das políticas de valorização do salário mínimo e da melhora dos indicadores educacionais dos trabalhadores.

A análise apresentada nas próximas seções consiste na resenha da literatura dos trabalhos que se dedicaram a mensurar o impacto da atuação do Estado social sobre a variação dos índices de desigualdade de renda e de pobreza no Brasil neste século. Assim, a seção 1 está destinada a apresentar a metodologia utilizada por estes trabalhos e a seção 2 apresenta os resultados das discussões observadas na literatura sobre o tema (subseção 2.1), com a particularidade dos impactos dos benefícios *in-kind* sobre os diversos indicadores (subseção 2.2).

1. SOBRE A METODOLOGIA EMPREGADA NAS ANÁLISES DE INCIDÊNCIA FISCAL

A principal metodologia utilizada nas análises de incidência fiscal é aquela apresentada pelo *Commitment to Equity* (CEQ)⁴ (LUSTIG, 2018). O principal mecanismo desta metodologia consiste em mensurar os indicadores selecionados de desigualdade e/ou pobreza da renda “pré-fiscal”, aquela obtida pelas famílias antes da incidência dos impostos e das transferências governamentais, e da renda “pós-fiscal”, que expressa os rendimentos após a realização das transferências e da incidência dos impostos diretos e indiretos. Portanto, o efeito redistributivo da interferência governamental baseia-se na diferença apresentada pelos indicadores entre a renda pós-fiscal e a renda pré-fiscal (LUSTIG, 2018).

Entretanto, ainda que Lustig (2018) tome como momentos cruciais esses definidos antes e depois das intervenções governamentais como um todo, seu trabalho mostra ser possível detalhar em maior grau cada etapa de construção dos estágios de renda. Isto é, podemos compreender as intervenções passo a passo, analisando o impacto de cada uma das transferências monetárias, cada tributo ou benefício *in-kind* na renda das famílias. Para que tal análise seja possível, a autora opta por construir os chamados “conceitos de renda” – que aqui chamaremos

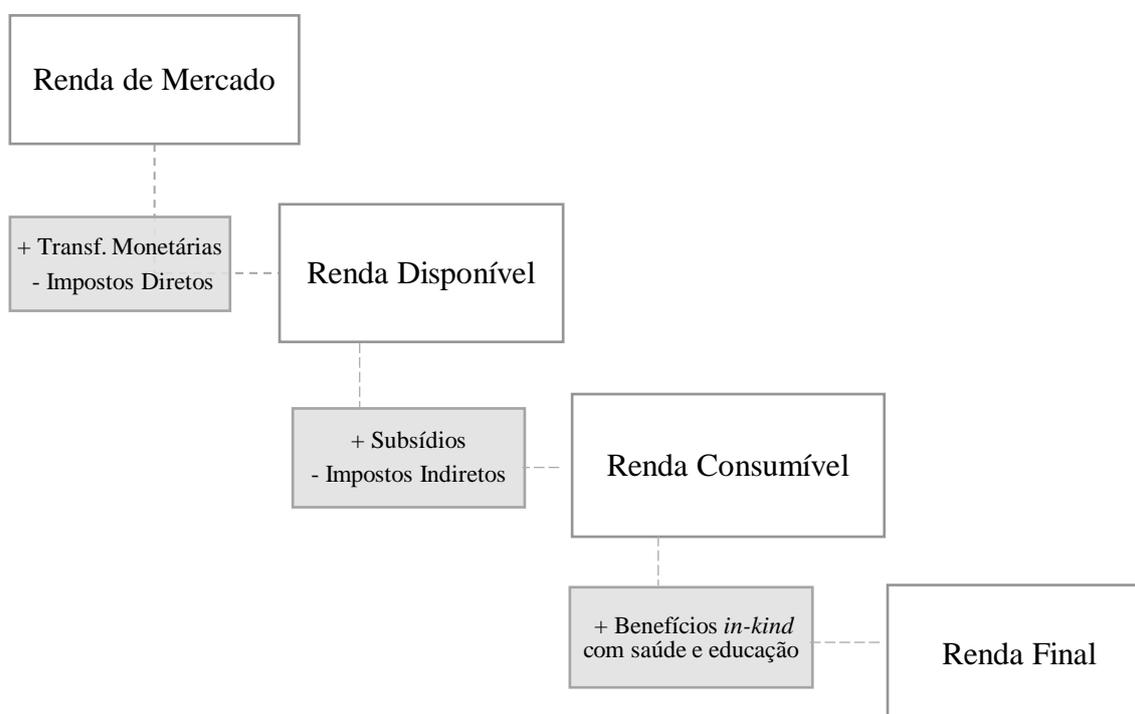
³ São analisados 18 países dentre os pertencentes à região. São eles: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela.

⁴ Instituto da *Tulane University*, o CEQ trabalha com o objetivo de reduzir a desigualdade de renda e a pobreza, através das suas análises de incidência fiscal e de seu engajamento ativo com as comunidades política e acadêmica. O instituto foi fundado em 2015 e tem a pesquisadora Nora Lustig como diretora. Para mais informações, ver: <https://commitmenttoequity.org/>

frequentemente de estágios de renda – nos quais “cada novo conceito de renda é construído pela adição de outro elemento do sistema fiscal ao conceito anterior” (LUSTIG, 2018, p.16, tradução própria). Ou seja, para que possamos passar de um estágio de renda para outro, devemos acrescentar uma nova intervenção do Estado sobre as rendas familiares, seja uma transferência monetária ou imposto indireto, por exemplo.

Desta maneira, Lustig (2018) inicia na definição de uma “renda de mercado” – obtida pela família no mercado de trabalho ou como consequência de transferências privadas – e a partir dela acrescenta novas intervenções governamentais, em que cada intervenção gera um novo estágio de renda. No exemplo aqui utilizado, a autora apresenta o conceito de “renda disponível”, posterior à renda obtida no mercado de trabalho, no qual são adicionadas as transferências monetárias e subtraídos os impostos diretos; em seguida, é introduzido o conceito de “renda consumível”, em que se adicionam os subsídios e subtraem-se os impostos indiretos; e, por fim, o conceito de “renda final”, no qual são adicionados os valores relacionados com educação e saúde públicas. Esses estágios de renda, sintetizados na Figura 1, representam apenas uma das classificações possíveis, não excluindo a possibilidade de analisar um número maior de estágios.

Figura 1 – Conceitos de Renda segundo Lustig (2018).



Fonte: Lustig (2018).

Uma encruzilhada interessante na metodologia do CEQ está na classificação das pensões e aposentadorias de caráter contributivo. Isto é, por um lado, as contribuições durante a idade economicamente ativa dos indivíduos pode ser considerada tanto como um imposto, já que transfere parcela da sua renda para o governo, quanto como uma poupança individual forçada, onde o indivíduo apenas adia o consumo ao longo do tempo. Por outro lado, o recebimento das aposentadorias também pode ser classificado de duas maneiras: como transferência monetária do governo ou apenas como renda de mercado, consequência do consumo adiado. Essa discussão ganha importância pelo impacto que essas diferentes classificações podem ter sobre a mensuração do efeito redistributivo do Estado. Por exemplo, no caso de uma economia com uma grande parcela da população aposentada e de aposentadorias com fortes características contributivas, haveria uma superestimação da intervenção governamental, atribuindo um peso muito grande para as transferências monetárias. Para isso, a solução encontrada pelo CEQ consiste na construção de dois cenários de avaliação, um cenário baseado na renda e um cenário baseado no consumo que, em suma, assumem, respectivamente, as aposentadorias e pensões como poupança forçada e como transferências do governo (LUSTIG, 2018).

A metodologia de Lustig (2018) se encontra também nas demais pesquisas realizadas, com algumas diferenciações. Para exemplificar, utilizaremos o trabalho de Silveira e Ferreira (2011), no qual os autores, lançando mão da análise dos rendimentos pré e pós-fiscais, constroem a sua análise também a partir da definição de estágios de renda adicionais, o que torna possível mensurar o impacto de cada atuação do Estado social separadamente. Neste caso, Silveira e Ferreira (2011) subdividem os rendimentos em renda original, inicial, disponível, pós-tributação e final, sendo que, como ressaltado anteriormente, cada estágio de renda apresentado corresponde a uma diferente intervenção do Estado social, sejam estas as transferências monetárias e os benefícios sociais, os impostos diretos, as transferências não-monetárias ou os impostos indiretos. Assim, mantendo a estrutura fundamental do CEQ, em que se analisam o antes e o depois das intervenções, Silveira e Ferreira (2011) também são capazes de garantir a análise estágio a estágio, mensurando o impacto sobre a desigualdade e pobreza de cada atuação estatal.

Vale ressaltar, no entanto, que a metodologia de incidência fiscal considera somente os efeitos de primeira ordem das intervenções governamentais, e desconsidera os efeitos de equilíbrio geral. A preocupação central aqui é compreender e mensurar a magnitude da incidência das transferências e dos impostos sobre os orçamentos familiares. Portanto, não são considerados os possíveis efeitos comportamentais sobre os indivíduos, como, por exemplo, o efeito transbordamento ou mesmo efeitos sobre o mercado de trabalho e sobre a oferta de mão-de-obra. Os efeitos intertemporais também são deixados de lado, dada a limitação proveniente do uso das bases de dados, o que caracteriza essa análise como *a point-in-time perspective* (LUSTIG, 2018).

No máximo, faz-se a comparação da progressividade de cada intervenção ao longo do tempo, conforme poderá ser visto adiante.

A próxima seção apresenta e analisa os trabalhos empíricos que utilizaram a metodologia de incidência fiscal para investigar o caso brasileiro.

2. RESULTADOS

2.1. RESULTADOS GERAIS

Os resultados expostos nesta seção foram obtidos a partir da revisão da literatura referente à incidência fiscal no Brasil. A análise dos resultados dos trabalhos de Silveira e Ferreira (2011), Medeiros e Souza (2013), Higgins e Pereira (2014) e Silveira et al. (2020), entre outros, permite compreender o direcionamento dado ao Estado social e de que maneira ele consegue impactar os diferentes índices de desigualdade de renda e pobreza. À guisa de introdução, vale ressaltar que, com a exceção de Medeiros e Souza (2013), os diversos trabalhos referentes ao tema indicam que a atuação conjunta do Estado social, ou seja, a análise das intervenções, seja do lado do gasto social, seja do lado tributário, caminha para uma redução dos índices de desigualdade de renda e pobreza.

Utilizando a análise de incidência fiscal por estágios de renda (Seção 1), e com base na Pesquisa de Orçamentos Familiares para os anos de 2008-2009, Higgins e Pereira (2014) subdividem a análise em cinco estágios de renda, a saber: renda de mercado, renda de mercado líquida, renda disponível, renda pós-fiscal e renda final. Os autores têm como resultado que, através das taxações e transferências diretas governamentais, o Brasil tem a capacidade de reduzir a desigualdade de renda, medida pelo índice de Gini, na ordem de 6% – resultado expressivo, como ressaltam os autores, para um país latino-americano. No entanto, se tomarmos a análise no sentido mais amplo, considerando não só as taxações e as transferências diretas, mas também os benefícios *in-kind* (nos quais incluem-se gastos com educação, saúde, habitação etc.) e as taxações e subsídios indiretos, o Brasil mostra capacidade de reduzir o índice de Gini em 24%.

Além do impacto sobre a desigualdade de renda, outro resultado relevante exposto por Higgins e Pereira (2014) reside na redução da pobreza mensurada por diversos índices utilizados pelos autores⁵. Nesse segmento, os resultados apontam para uma redução, resultante das

⁵ Índices de pobreza obtidos a partir das linhas de pobreza determinadas pelo Banco Mundial em 2014. As linhas de ultrapobreza, extrema pobreza e pobreza moderada eram de, respectivamente, US\$ 1,25, US\$ 2,5 e US\$ 4,0 em paridade de poder de compra por dia. Para as essas linhas, o Banco Mundial utilizava o ano de 2005 como base. Para mais informações, ver Higgins e Pereira (2014).

transferências governamentais, da ultrapobreza, da extrema pobreza e da pobreza moderada de, respectivamente, 54%, 26% e 11%. Entretanto, se são considerados os efeitos dos impostos indiretos – aqueles que incidem sobre o consumo –, é encontrada uma redução mais atenuada da ultrapobreza, enquanto se observa um aumento da extrema pobreza e da pobreza moderada. Ou seja, a quantidade de famílias pobres que se encontram nestas duas últimas categorias aumenta com a incidência dos impostos indiretos, ainda que estas famílias tenham se beneficiado de transferências monetárias anteriores.

No *ranking* da progressividade, como apontam Higgins e Pereira (2014), o programa Bolsa Família lideraria com um coeficiente de concentração de -0,58 (quanto menor o coeficiente, mais progressivas são as transferências), acompanhado pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC) com -0,48. Além das transferências, outra fonte de progressividade reside no papel das taxações diretas. Neste caso, os impostos diretos têm um coeficiente de concentração maior do que a renda de mercado (em relação aos impostos, quanto mais concentrados, mais progressivos são). Isso quer dizer que os impostos diretos oneram proporcionalmente mais exatamente a cauda superior da distribuição de renda, os mais ricos. Esse resultado se apresenta a despeito do problema metodológico das pesquisas domiciliares, que tendem, por limitação inerente a este modelo de pesquisa, a subestimar o peso da parcela mais rica na distribuição de renda, subestimando os próprios índices de desigualdade.

No prosseguimento dos resultados abordados acima, outro trabalho que caminha nessa direção – de apontar as ações do Estado social como ações equalizadoras de renda – é Silveira et al. (2013). Nele, os autores são capazes de analisar, a partir da POF 2002-2003 e da POF 2008-2009, não só as características em um momento no tempo do sistema fiscal, mas também seu comportamento ao longo da década. Como indicado na introdução deste artigo, a partir da análise deste trabalho podemos reafirmar, em alinhamento com os resultados encontrados por Higgins e Pereira (2014), a característica regressiva dos impostos indiretos, que representam 55% da arrecadação tributária. Isto quer dizer que há uma tendência excessivamente regressiva na passagem da “renda disponível” para a “renda consumível”, segundo os conceitos de renda definidos por Lustig (2018) e apresentados na Figura 1.

A importância desta passagem específica dos conceitos de renda está justamente no fato de que a renda obtida após a incidência dos impostos indiretos é exatamente a renda disponível para ser convertida em consumo, como nos indica o próprio nome. Nesse sentido, essa regressividade penaliza com maior intensidade justamente os menos favorecidos na distribuição de renda, já que estes últimos tendem a direcionar uma proporção maior de suas rendas para o consumo. Como pode ser observado em Silveira et al. (2022), a incidência dos tributos indiretos sobre a renda total é de 23% para o décimo mais pobre da população, enquanto que para o décimo

mais rico esse valor atinge tão somente 8%. Outro fator que intensifica esse problema está dentro da própria cesta de consumo. No geral, a cesta de consumo das famílias mais pobres possui produtos que, por vezes, têm a taxaço mais elevada, como é o caso da higiene, transporte e vestuário, enquanto que os serviços, mais comum nas cestas das famílias menos desfavorecidas, possui uma carga tributária menos elevada, como no caso da educação, serviços pessoais e habitação (SILVEIRA ET AL., 2022). Essa regressividade empobrece ainda mais uma parcela da população mais pobre, aumentando o número de famílias que vivem na extrema pobreza e na pobreza moderada, conforme demonstram os resultados de Higgins e Pereira (2014). Esse movimento brusco após a incidência da tributação indireta sobre as rendas familiares pode ser observado no Gráfico 1, no momento da passagem da “renda disponível” para a “renda pós-tributação”⁶.

Na sequência, Silveira et al. (2013) indicam que a regressividade dos impostos indiretos é contraposta à progressividade dos impostos diretos. No entanto, o peso dos primeiros na carga tributária é maior do que o dos últimos. A consequência natural desta característica se expressa na regressividade do sistema tributário como um todo, dada sua maior ênfase nas taxaço indiretas. Em contraposição a este cenário tributário, os autores apresentam uma dinâmica altamente progressiva a partir da ótica dos gastos sociais, os quais têm capacidade suficiente para contrabalancear o peso dos tributos indiretos. Assim, a progressividade do gasto social reverte a tendência regressiva do sistema tributário na distribuição de renda.

Metodologicamente, os autores decompõem os estágios de renda em cinco fases, a saber: renda original (composta pelos rendimentos familiares com exceção dos benefícios recebidos), renda inicial (renda original somada aos benefícios), renda disponível (que subtrai os impostos diretos), renda pós-tributação (que subtrai os impostos indiretos) e renda final (que soma os gastos com saúde e educação). Assim, a partir dos momentos de transferências e taxaço governamentais, os resultados indicam que os benefícios da seguridade social somados à incidência dos impostos diretos atuam no sentido de reduzir as desigualdades de renda, reduzindo o Gini de 0,605 para 0,579 em 2003. Em momento posterior, entretanto, a incidência dos tributos indiretos reverte parte deste resultado obtido na etapa anterior com as transferências. Por fim, os gastos sociais com os benefícios *in-kind* (saúde e educação) acarretam uma queda bastante significativa nos índices, com redução de mais de 11% do índice de Gini, de 0,597 para 0,528.

Já em 2009, as tendências dinâmicas continuam semelhantes, ou seja, a passagem de um estágio de renda para outro continua implicando os mesmos efeitos de concentração ou desconcentração da renda, tal como em 2003. Entretanto, o que se observa em 2009, em

⁶ Esses estágios de renda são definidos por Silveira et al. (2013) e se assemelham aos apresentados na Figura 1, sendo a “renda pós-tributação” o equivalente à “renda consumível”, salvo a não inclusão dos subsídios.

comparação com 2003, é um aumento da progressividade dos gastos com educação e saúde e das demais transferências sociais. Em outras palavras, entre 2003 e 2009 a tendência equalizadora dos gastos sociais se aprofundou. Como evidência deste movimento, os resultados demonstram que o índice de Gini da renda final em 2009 foi 9,6% menor se comparado com 2003. Portanto, a melhora dos índices de desigualdade de renda durante este período está intimamente relacionada ao aumento tanto quantitativo, no volume, quanto qualitativo, na progressividade, do gasto social.

Vale ressaltar que este resultado encontrado, de tendência do aprofundamento da progressividade do gasto social entre 2003 e 2009, está inteiramente alinhado àquele encontrado por Silveira e Ferreira (2011). Neste último, os autores reforçam a baixa variação no caráter do sistema tributário ao longo da década, que se mantém marginalmente regressivo. Além disso, os autores também enfatizam que o “sistema tributário brasileiro exerce peso excessivo sobre as camadas pobres e intermediárias de renda, o que se deve, especialmente, aos impostos indiretos” (SILVEIRA; FERREIRA, 2011, p. 3), como relatado acima.

Gráfico 1 - Índice de Gini para a Renda Original, Inicial, Disponível, Pós-tributação e Final no Brasil.



Fonte: Microdados da POF/IBGE. Extraído de Silveira et al (2013, p. 2).

Passando à análise dos anos finais da segunda década do século XXI, Silveira et al. (2020) igualmente utilizam a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF); nesse trabalho, para avaliar o período 2017-2018. Os autores se utilizam das mesmas subdivisões de estágios de renda utilizadas anteriormente por Silveira et al. (2013). A partir desta metodologia, os autores chegam ao

resultado de que as transferências governamentais (ou seja, a passagem da renda primária para a renda inicial) são capazes de reduzir o índice de Gini da renda monetária em 11,3%, enquanto, em relação à renda total, a redução é de 7,3%. O destaque, dentre as transferências monetárias, cabe ao programa Bolsa Família, responsável pela redução de 0,6% no índice de Gini.

Por outro lado, em relação ao quesito tributário da intervenção do Estado social, os resultados apresentados por Silveira et al. (2020) indicam que a redução do índice de Gini como consequência da tributação direta, ou seja, a redução observada dos índices na passagem da renda total inicial para a renda total disponível, restringe-se tão-somente a uma redução de 2,1% do índice de Gini (de 0,535 para 0,521), enquanto em relação às rendas monetárias a redução é ainda menor, atingindo uma variação de -1,8%. Tal resultado tem origem na neutralidade, em termos redistributivos, das contribuições previdenciárias e do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), somada à regressividade do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), revertidas somente a partir do Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF) e de outras deduções. Essas últimas fontes de receitas, apesar de apresentarem caráter progressivo, têm seus ganhos distributivos minimizados devido ao seu diminuto peso na renda, da ordem de 4,5% (SILVEIRA et al., 2020, p. 19).

Portanto, as conclusões de Silveira et al. (2020) indicam que, em seu caráter global, a política fiscal direta reduz em 6 pontos percentuais a participação dos mais ricos na renda. Ou seja, no geral, a política fiscal direta do Estado social contribui para a redução da desigualdade de renda, ainda que de maneira não muito satisfatória, dado o seu potencial redistributivo ainda não explorado.

Também a partir da POF 2017-2018, e em comparação com as duas edições anteriores da pesquisa, Hoffmann e Vaz (2021) indicam que houve, em 2017, uma melhora na distribuição da renda familiar *per capita*, se comparado com 2008. Esse resultado aponta para uma consolidação das melhorias distributivas já apresentadas entre 2002 e 2008, permitindo uma variação do índice de Gini de 0,591, em 2002, para 0,561 e 0,535, respectivamente, em 2008 e 2017. Da variação do índice entre as duas pesquisas mais recentes, os autores discriminam ainda que, do total dessa variação, cerca de 32,4% advêm de melhoras distributivas nos rendimentos do trabalho dos empregados, enquanto cerca de 21% são frutos do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), e quase 10% como resultado dos programas de transferências monetárias governamentais. Esses números indicam uma convergência com a tese de Lustig (2020), que afirma que os ganhos distributivos observados na América Latina são consequência, sobretudo, das melhoras distributivas advindas do mercado de trabalho e do aumento de cobertura dos programas sociais de transferência de renda.

No rol de pesquisas sobre o tema da análise da incidência fiscal do Estado brasileiro, os resultados encontrados por Medeiros e Souza (2013) destoam daqueles apresentados nos trabalhos acima. Da bibliografia explorada, pode-se dizer que esse trabalho assume caráter único, ao ir contra a tese apresentada aqui de que o Estado social brasileiro produz um efeito equalizador sobre as desigualdades provenientes do mercado de trabalho. Entretanto, vale reforçar que a diferença entre os resultados encontrados tem sua origem na distinta opção metodológica utilizada pelos autores, para os quais 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” (MEDEIROS; SOUZA, 2013, p. 7).

A partir da POF 2008-2009, Medeiros e Souza (2013) constroem um arcabouço analítico diferente do apresentado acima. No lugar de se analisar o gasto social em si, para compreender o impacto das intervenções sociais do Estado como aqui propomos, os autores se esforçam em analisar variadas despesas públicas, tais como os salários do funcionalismo público, benefícios de previdência social e benefícios trabalhistas. Além disso, o trabalho exclui do seu arcabouço analítico os gastos com transferências não-monetárias, ou seja, os benefícios *in-kind* com educação e saúde, por exemplo. Estes benefícios, entretanto, são reiteradamente apresentados aqui como aqueles de maior impacto distributivo entre os gastos sociais do Estado brasileiro (SILVEIRA et al., 2013; HIGGINS; PEREIRA, 2014). Portanto, não se poderia passar à apresentação dos resultados deste trabalho sem mencionar esta diferença metodológica, sob a qual são excluídos os gastos que assumem a maior força equalizadora dentre todas as rubricas.

Dessa maneira, Medeiros e Souza (2013) demonstram que o Estado brasileiro contribui proporcionalmente mais para a desigualdade de renda do que o setor privado. A origem disto reside, principalmente, nas transferências salariais para o funcionalismo público e as transferências de previdência social, duas variáveis que não somente estão relacionadas à distribuição salarial do mercado de trabalho, como, no caso das transferências previdenciárias, tendem a reproduzi-las. Vale também interpelar que a finalidade central dos benefícios previdenciários está menos em reduzir as desigualdades provenientes do mercado de trabalho do que em suavizar o consumo dos indivíduos ao longo do seu tempo de vida, o que põe em questão a análise de concentração de renda a partir desses benefícios. Dessa forma, Medeiros e Souza (2013) apresentam que as transferências ao funcionalismo público contribuem para 24% da desigualdade, ainda que representem apenas 19% da renda, enquanto os pagamentos da previdência social contribuem para 21% da desigualdade de renda, tendo as aposentadorias e pensões do serviço público um coeficiente de concentração altamente regressivo, atingindo o valor de 0,824.

Por outro lado, os autores reforçam o que foi apresentado anteriormente sobre o papel progressivo assumido pelas transferências sociais monetárias, como o programa Bolsa Família e o BPC. Em consonância com Higgins e Pereira (2014), defendem a tese de que os gastos de assistência social têm sua progressividade demasiadamente elevada, tendo, entretanto, seu impacto sobre a redução da desigualdade de renda limitado pelo baixo volume de gastos realizados em medidas redistributivas, isto é, “como tais programas compõem apenas uma fração mínima da renda líquida nacional – menos de 1% –, seus impactos sobre a desigualdade são muito limitados” (MEDEIROS; SOUZA, 2013, p. 26).

No trabalho mais recente desenvolvido por Silveira et. al. (2022), podemos reafirmar as principais características do sistema fiscal e tributário aqui explanado. No que diz respeito à tributação direta, a partir dos dados da POF de 2017-2018, Silveira et. al. (2022) voltam a reafirmar a baixa progressividade desses impostos, já que, apesar de incidirem mais sobre a parcela mais rica da população, não acompanham por inteiro a desigualdade observada na distribuição de renda. Amostra disso, a proporção da renda dos 10% mais ricos que é destinada aos tributos diretos é cerca de 3,4 vezes maior do que a proporção destinada pelos 10% mais pobres, ainda que a renda do décimo mais rico seja cerca de 36,4 vezes a renda do décimo mais pobre. Do lado da tributação indireta, por sua vez, podemos observar que o décimo mais pobre da distribuição de renda destina cerca de 23% da sua renda aos impostos indiretos, enquanto o décimo mais rico destina pouco menos de 9%. Essa diferença está em boa medida associada a dois fatores. Primeiro, à proporção da renda destinada ao consumo, já que, enquanto a renda do décimo mais rico é cerca de 1,7 vezes maior que os seus gastos com consumo, os décimos mais pobres da população encaram, ao contrário, uma insuficiência na renda, isto é, as despesas de consumo são maiores do que a renda em cerca de 15%. Em segundo lugar, à própria composição da cesta de consumo desses estratos de renda, como adiantado acima. Enquanto os mais pobres tendem a destinar maior parcela de seu consumo para compra de bens, que são mais tributados, os mais ricos alocam maior parcela de seu consumo nos serviços que, no geral, possuem uma menor tributação, como gastos com educação e assistência médica.

Por fim, do lado das transferências, sua progressividade continua significativa e o destaque vai para o programa Bolsa Família, que é responsável por cerca de 14% da renda domiciliar *per capita* do décimo mais pobre da população e 5% da renda domiciliar *per capita* do segundo décimo mais pobre da população. A totalidade das transferências monetárias tem a capacidade, ao final, de reduzir o índice de Gini da renda total e da renda monetária em cerca de 7% e 11%, respectivamente, considerando os dados da POF de 2017-18. Essa progressividade aumentou significativamente no decorrer do tempo, considerando que em 2003 a redução do Gini da renda total em decorrência das transferências diretas era de 2%, e, em 2009, de 5%. Esse aumento da progressividade se deu, no caso do Bolsa Família, em função do aumento tanto da

cobertura dos programas sociais quanto do valor do benefício destinado às famílias (SILVEIRA et al., 2022).

A próxima subseção trata especificamente dos resultados presentes na literatura para os benefícios *in-kind*.

2.2. RESULTADOS *IN-KIND*

Conforme tratado na análise introdutória, este artigo se desdobra também nos impactos dos gastos públicos com educação e saúde - os benefícios *in-kind* - como forma de atuação sobre a desigualdade de rendimentos e a pobreza. Essa abordagem se justifica pelo entendimento, extraído da literatura apresentada no decorrer deste texto, de que essa modalidade de gastos tem impactos significativos sobre os índices observados. Além disso, essa rubrica possui, a partir dos gastos com educação, a capacidade de ter seus efeitos estendidos sobre a redução das desigualdades provenientes do mercado de trabalho em períodos posteriores à realização dos gastos, conforme expõe Lustig (2020). Desta forma, abordaremos primeiramente os trabalhos que expõem os efeitos dinâmicos da educação e, posteriormente, um trabalho referente ao impacto dos gastos com saúde sobre a desigualdade de renda.

Neste sentido, como abordado por Lustig (2020), Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2020) e Silveira e Ferreira (2011), a adição dos gastos públicos com educação às rendas familiares permite analisar que o impacto deste tipo de transferência seja compreendido conjuntamente ao impacto de diversas intervenções fiscais do Estado. Para isso, convencionou-se adicionar às rendas familiares a média do gasto público com educação por aluno, como transferência governamental, conforme o número de estudantes que houver na família observada. Ou seja, “para calcular o valor da escolaridade e monetizá-la, tome o custo por aluno ao nível de agregação mais baixo possível e o divida igualmente entre as famílias cujos filhos estão inscritos no ensino público, ponderado, é claro, pelo número de filhos inscritos por família” (SOARES, 2018, p.2, tradução própria). Essa metodologia se encontra de acordo com o apresentado por Lustig (2018) e com as demais pesquisas que incluem análises de benefícios *in-kind* em seu escopo.

Portanto, iniciando esta análise por Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2020), encontramos como resultado que os gastos públicos com ensino fundamental apresentam um considerável impacto redistributivo sobre a renda. Além desse resultado, se observa que a própria progressividade dos gastos com ensino fundamental, ou seja, a sua capacidade de efetivar uma equalização da distribuição de renda, cresce no período compreendido entre 2003 e 2009, e se

mantém estável entre 2010 e 2015. Isso pode ser constatado na análise da trajetória do índice de Gini, tanto em relação à renda anterior à incidência dos gastos quanto em relação à renda posterior a essa adição. Essa variação entre o Gini da renda anterior e da renda posterior aos gastos com ensino fundamental atingiu, em 2003, uma diferença de -8,1%, passando para -11,9% em 2009 e mantendo-se por volta de -13% no primeiro governo de Dilma Rousseff (2011-2014).

Esses resultados vão ao encontro ao exposto por Silveira e Ferreira (2011), trabalho no qual os autores defendem que houve, entre 2003 e 2009, um ganho considerável de progressividade nos gastos com educação. Ainda segundo este trabalho, a “alteração deve-se a incrementos substanciais nos gastos com o ensino fundamental e, em menor medida, com o ensino médio, o que favorece as camadas pobres e intermediárias de renda” (SILVEIRA; FERREIRA, 2011). Portanto, o aumento relativo nos gastos com os ensinos básico e médio, que têm um alcance maior entre as faixas de renda mais pobres da população, permitiu o aumento da progressividade dos gastos públicos com educação. Dessa maneira, observou-se que a parcela dos gastos educacionais destinada ao décimo mais pobre da distribuição de renda passou de 10,6% do total para 12,5%, enquanto para o segundo décimo mais pobre passou de 10,7% para 12,8%.

Outra produção que indica a progressividade dos gastos públicos com educação se encontra no trabalho de Soares (2018), no qual o autor se lança na tentativa de mensurar a educação pública a partir de diferentes métodos. Dentre esses métodos, está o apresentado neste artigo, tanto nos trabalhos de estimação do impacto da educação quanto nos trabalhos que avaliam os demais gastos sociais e tributos. O autor denomina este método – de valoração dos gastos com educação pública e imputação às rendas domiciliares – de “*Cost Approach*”, e o desenha tal como o idealiza o CEQ. A partir deste método, Soares (2018) pôde concluir que os gastos públicos com educação expressam cerca de 6% das rendas familiares, quando imputados a estas. Além disso, afirma também a progressividade desses gastos em sua totalidade, com ênfase na alta progressividade no ensino fundamental e uma significativa regressividade no ensino superior. Por fim, o trabalho chega ao resultado de uma passagem no índice de Gini de 0,514, antes da imputação dos gastos com educação pública, para 0,477 – após essa imputação, demonstrando a capacidade dos gastos públicos com educação em reduzir a desigualdade de renda ao serem monetizados conforme os procedimentos já explicados.

Mais recentemente, os trabalhos de Silveira *et. al.* (2021) e Costa *et. al.* (2021) apontam, também, para resultados semelhantes aos expostos acima, e ressaltam a capacidade dos gastos com educação pública de reduzir a desigualdade de renda e a pobreza no Brasil. Assim, a partir da POF 2017-2018, Silveira *et. al.* (2021) indicam que, para o período compreendido entre 2017 e 2018, cerca de 53% dos gastos públicos brasileiros com educação são destinados aos 40% mais pobres da distribuição de renda, enquanto para os 20% mais ricos são destinados tão somente

10,4%. Esse resultado é reforçado ao se analisar a evolução do índice de Gini antes e após a realização desses gastos. Com a análise feita a partir dos dados da POF, os gastos públicos com educação são capazes de reduzir o Gini em 5,22%, enquanto que a partir dos dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), com características mais administrativas e de caráter censitário, esses gastos são capazes de reduzir o índice em 9,62%, de 0,568 para 0,513 – uma capacidade redistributiva de magnitude quase tão grande quanto as transferências monetárias do governo (Bolsa Família, BPC, pensões etc.), que atingem 11,4% (SILVEIRA ET. AL., 2021).

Outro fator que contribuiu para a maior progressividade dos gastos públicos com educação foi a mudança no perfil dos gastos públicos com ensino superior. Em relação a estes, os resultados do trabalho de Costa *et. al.* (2021), relacionados à destinação dos investimentos públicos no ensino superior, indicam que houve, entre 2001 e 2015, um aumento da parcela desses gastos destinados aos quantis inferiores da distribuição de renda. Essa redistribuição se intensificou, sobretudo, a partir do ano de 2006, destinando, no ano de 2015, cerca de 12% dos investimentos aos 40% mais pobres da população, enquanto no começo do período esse valor atingia somente 7%. Essa relativa mudança de destinação alterou o caráter regressivo dos gastos com ensino superior, como há muito tempo relatado no debate público, tornando-os estatisticamente neutros do ponto de vista redistributivo no final do período em análise, ou mesmo levemente progressivos.

Como adiantado, outro tipo de gastos que poderíamos enquadrar nos benefícios *in-kind* são os gastos com saúde pública. Nesse sentido, podemos dizer que a literatura sobre esse tipo específico de gasto ainda é embrionária, ou seja, ainda temos poucos trabalhos que relatam os impactos distributivos dos gastos públicos com saúde. Entretanto, no trabalho desenvolvido em Lustig (2020) poderemos encontrar uma seção destinada a compreender, qualitativamente, a capacidade redistributiva dos serviços públicos na América Latina. Assim, a partir deste trabalho, Lustig (2020) apresenta os serviços públicos de saúde no Brasil, e nos demais 17 países analisados, como sendo favoráveis à redução da desigualdade de renda, isto é, progressivos.

Por fim, no trabalho de Silveira e Gaiger (2021), os gastos públicos com saúde no Brasil também são apresentados como sendo progressivos. Isso se dá pelo fato apontado de que, considerando a POF de 2008-2009, 55% desses gastos foram apropriados pela metade mais pobre da distribuição de renda, enquanto que, na outra ponta, os 20% mais ricos se apropriaram de cerca de 13% apenas. Além disso, Silveira e Gaiger (2021) apresentam ainda algumas dificuldades nessa área. Em primeiro lugar, ressaltam que a distribuição dos gastos com saúde entre os gastos públicos e os gastos privados limitam o aumento da progressividade dos gastos gerais com saúde. Nesse sentido, por exemplo, a mesma metade mais pobre da população, referida acima, participa

de somente 18% dos gastos privados com saúde, transparecendo o tamanho da desigualdade no acesso a esses serviços. Em segundo lugar, outra limitação do trabalho se encontra na dificuldade em avaliar, de maneira exata, o impacto dos gastos públicos com saúde sobre a desigualdade de renda e sobre a pobreza, como é feito nos gastos com educação, por exemplo.

Apesar das limitações dos trabalhos de Lustig (2020) e de Silveira e Gaiger (2021), estes nos indicam que há um longo caminho a percorrer no desenvolvimento dos trabalhos de incidência fiscal em relação à mensuração dos impactos dos benefícios *in-kind*. Mensurar não só os impactos da saúde pública, mas também dos programas de habitação levados a cabo no Brasil, dos demais programas assistenciais, ou mesmo do acesso ao saneamento básico, por exemplo, serão fundamentais para esclarecer e permitir uma melhor compreensão dos caminhos a serem adotados pelas políticas públicas brasileiras com relação à melhoria do bem-estar da população.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do apresentado pela revisão bibliográfica dos trabalhos sobre incidência fiscal no Brasil, ficam evidenciadas as possibilidades de avanço científico na área abordada. Por meio da metodologia empregada nos estudos, principalmente a proveniente de Lustig (2018), a análise de incidência fiscal pode estruturar toda uma avaliação de políticas públicas referente ao sistema fiscal brasileiro, desde a análise da efetividade de programas sociais, como o Bolsa Família e o BPC na redistribuição da renda, até significativas mudanças no sistema tributário, há muito tempo discutidas pelos *policy makers* do país. Todos esses movimentos podem ser pautados a partir de um entendimento que compreende as intervenções governamentais pelas suas consequências nos cenários da desigualdade de renda e da pobreza.

Assim, conforme observado neste trabalho, pode-se compreender a dimensão dos efeitos das intervenções do Estado social sobre as rendas familiares. No geral, observa-se que as intervenções estatais produzem um efeito equalizador da distribuição de renda, isto é, contribuem para a redução dos índices de desigualdade, e atuam, também, como redutoras da pobreza. Entretanto, não se pode deixar de destacar algumas disfuncionalidades apresentadas pelos estudos. Entre elas, destaca-se a composição da carga tributária, que é formada majoritariamente por impostos indiretos que impactam com maior força as rendas das parcelas mais pobres da população, além da baixa cobertura relativa de programas de transferência de renda com altos coeficientes de concentração, que deixa de aproveitar o potencial redistributivo destes programas.

Por outro lado, destaca-se positivamente o peso das transferências em espécie, ou benefícios *in-kind*, na atenuação da pobreza e das desigualdades. Neste campo, merece especial atenção o papel dos gastos com educação, não só por produzirem um efeito equalizador em um primeiro momento, mas por portarem inerente capacidade de reduzir as desigualdades salariais provenientes do mercado de trabalho (LUSTIG, 2020) a partir dos chamados “retornos à educação”. De tal modo, observamos que os gastos com educação, tanto com ensino fundamental, quanto com o médio e com a educação superior, possuem caráter progressivo na redistribuição da renda após realizadas as intervenções e, paralelamente, contribuem para melhoria da distribuição da renda anterior aos repasses governamentais a partir da redução das diferenças salariais. Por fim, assim como os gastos com saúde pública são ainda pouco explorados, há ampla margem para ampliação dos objetos de análise em relação aos benefícios *in-kind*, como gastos com saneamento, habitação, transporte público, cultura e lazer, entre outros. *A priori*, essas destinações podem atuar, também, como intervenções estatais significativas na redução da desigualdade de renda e da pobreza.

4. BIBLIOGRAFIA

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Estudo Educação e Desigualdades - Capítulo Brasil**. [s.l.]: Campanha Nacional Pelo Direito À Educação, 2020. Disponível em: https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/AF_relatorio_educacao_e_desigualdades_para_distribuicao-2.pdf. Acesso em: 19 nov. 2020.

COSTA, Joana; SILVEIRA, Fernando Gaiger; COSTA, Roberta; WALTENBERG, Fábio. **Expansão da educação superior e progressividade do investimento público**. Brasília: IPEA, 2021. Texto para discussão n. 2631.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI). Fiscal monitor: taxing times. **World economic and financial surveys**. Washington DC, 2013.

HIGGINS, Sean; PEREIRA, Claudiney. The Effects of Brazil's Taxation and Social Spending on the Distribution of Household Income. **Public Finance Review**, v. 42, n. 3, p. 346-367, 2014.

HOFFMANN, Rodolfo; VAZ, Daniela Verzola. **Mensurando a desigualdade no Brasil: evidências a partir da renda e dos gastos das famílias**. Rio de Janeiro: IEPE/Casa das Garças, 2020. Texto para discussão n. 63.

KERSTENETZKY, Celia Lessa; GUEDES, Graciele Pereira. O welfare state resiste? Desenvolvimentos recentes do estado social nos países da OCDE. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 7, p.2095-2106, 2018.

LUSTIG, Nora (ed.). **Commitment to Equity Handbook: estimating the impact of fiscal policy on inequality and poverty**. New Orleans, Washington DC: CEQ Institute at Tulane University, Brookings Institution Press, 2018.

LUSTIG, Nora. **Inequality and Social Policy in Latin America**. Tulane University, Department of Economics, 2020.

MEDEIROS, Marcelo; SOUZA, Pedro. **Gasto público, tributos e desigualdade de renda no Brasil**. Brasília: IPEA, 2013. Texto para discussão n. 1844.

SILVEIRA, Fernando Gaiger; FERREIRA, Jhonatan. **Equidade fiscal no Brasil: impactos distributivos da tributação e do gasto social**. Rio de Janeiro: IPEA, 2011. Comunicado n. 92.

SILVEIRA, Fernando Gaiger; REZENDE, Fernando; AFONSO, José Roberto; FERREIRA, Jhonatan. **Equidade Fiscal: Impactos Distributivos da Tributação e do Gasto Social no Brasil**. Brasília: Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG), 2013. One Pager n. 221.

SILVEIRA, Fernando Gaiger; PASSOS, Luana; DA SILVA, Eduardo; PALOMO, Theo. **Impactos redistributivos das transferências públicas monetárias e da tributação direta: evidências com a POF 2017-2018**. Rio de Janeiro: IPEA, 2020. Nota técnica n. 89.

SILVEIRA, Fernando Gaiger; RIBAS, Theo; CARDOMINGO, Matias; CARVALHO, Laura. **Impactos distributivos da educação pública brasileira: evidências a partir da Pesquisa de Orçamento Familiares (POF) 2017-2018**. São Paulo: MADE/USP, 2021. Nota de Política Econômica n. 011.

SILVEIRA, Fernando Gaiger; GAIGER, Maria Luiza Campos. **O gasto em saúde e suas bases de financiamento: dinâmica e tendências para o Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2021. Textos para Discussão n. 74.

SILVEIRA, Fernando Gaiger; PALOMO, Theo Ribas; CORNELIO, Fernando Moraes; TONON, Marcelo Resende. **Previdência e assistências sociais, auxílios laborais e tributos: características redistributivas do Estado brasileiro no século XXI**. São Paulo: MADE/USP, 2022. Working Paper nº 007.

SOARES, Sergei. **The Market Value of Public Education – A Comparison of Three Valuation Methods**. New Orleans: Tulane University, 2018. CEQ Working Paper 71.