

# PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIAS DE RENDA NO BRASIL: IMPACTOS SOBRE A DESIGUALDADE

Fabio Veras Soares  
Centro Internacional de Pobreza IPEA/PNUD

Sergei Soares  
DISOC/IPEA

Marcelo Medeiros  
Centro Internacional de Pobreza IPEA/PNUD

Rafael G. Osório  
Centro Internacional de Pobreza IPEA/PNUD

## RESUMO

Este texto avalia a contribuição dos programas de transferência de renda para a redução da desigualdade de renda no Brasil entre 1995 e 2004, bem como seu impacto sobre a pobreza. Nós desenvolvemos uma metodologia para separar o componente da renda derivada destes programas, particularmente, a renda do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e dos outros programas de transferência de renda (tipo Bolsa-Família) da renda residual do componente “outros rendimentos” da renda da PNAD que parecem ser associados a rendimentos provenientes de juros e dividendos. Nós encontramos que ambos o BPC e o Bolsa-Família são bem focalizados: 74% da renda declarada do BPC e 80% da renda do Bolsa-Família vai para famílias abaixo da linha de pobreza (de metade de 1 salário mínimo per capita), e que conjuntamente estes programas foram responsáveis por 28% da redução da queda do Gini no período 1995-2004 (7% para o BPC e 21 para o Bolsa-Família). Esta contribuição é muito grande se levarmos em conta que conjuntamente estes dois programas somam apenas 0,82% da renda total das famílias (de acordo com os dados da PNAD). Chama a atenção também a contribuição de pensões e aposentadorias oficiais (públicas) – contributivas ou não (como o caso da aposentadoria rural) no valor de um salário mínimo para a redução da desigualdade. Elas contribuíram em 32% para a redução do Gini, mas esse melhor desempenho é em grande parte devido ao fato desta fonte de renda representar 4.6% da renda total declarada pelos domicílios na PNAD.

**Abstract:** This paper evaluates the contribution of cash transfer programmes to the observed fall in inequality in Brazil between 1995 and 2004 as well as its impact on poverty. We use the 2004 Brazilian National Household Survey (PNAD) that for the first time collected data on the incidence of some of the cash transfer programmes. We develop a methodology to separate out the income of different cash transfer programs, cross-check the survey information with administrative records, evaluate the incidence of the programmes, calculate their concentration indexes and decompose the Gini index into the contribution of each income source. We find that both BPC – the means tested old age pension and disability grant programme- and Bolsa-Família are quite well targeted: 74% of BPC reported income and 80% of Bolsa-Família reported income goes to families living below the poverty line (half of minimum wage per capita), and that they were jointly responsible for 28% of the fall in the Gini inequality between 1995 and 2004 (7% from BPC and 21% from Bolsa-Família). This contribution is quite sizable since BPC and Bolsa-Família together account for a tiny 0.82% of the total family income reported in the National Household Survey. It is also striking that pensions equal to the minimum wage – contributory or not - contributed 32% to the fall in the Gini index, but this better performance was due to the fact that they make up 4.6% of the total family income.

**Área ANPEC:** Área 11 - Economia Social e Demografia Econômica

**Palavra-Chave:** Distribuição de Renda, Desigualdade, Transferência de Renda.

**Keyword:** Income Distribution, Inequality, Cash Transfers.

**JEL:** D31

# Programas de transferências de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade<sup>1</sup>

Fabio Veras Soares<sup>2</sup>, Sergei Soares<sup>3</sup>, Marcelo Medeiros<sup>4</sup> e Rafael G. Osório<sup>5</sup>.

## I – Introdução

A erradicação da pobreza e a redução substancial dos níveis de desigualdade no Brasil são metas dificilmente alcançáveis dentro de um prazo razoável sem que se recorra a mecanismos diretos de redistribuição. Os programas de transferência de renda de natureza não contributiva são exemplos claros da adoção deste tipo de mecanismo. Todavia, devido à insuficiência de dados, até recentemente não havia análises indicando em que medida essas transferências ajudavam a reduzir a desigualdade e a pobreza.

A publicação dos dados suplementares da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2004 (PNAD 2004) mudou esse quadro ao fornecer informações sobre a incidência dos programas de transferência de renda. Assim, nosso objetivo é analisar os efeitos distributivos de tais programas por meio do uso desses novos dados. No entanto, o questionário usado pela PNAD não possibilita a identificação dos beneficiários dos programas dentro dos domicílios, nem tampouco faz a distinção entre rendas recebidas dos programas e rendimentos de aplicações financeiras, que são agrupadas sob a denominação de “outros rendimentos”. Isto dificulta a realização de estudos sobre a incidência destes programas. Contudo, não os impossibilita, pois é possível contornar de forma satisfatória esse empecilho por meio da metodologia para a desagregação dos “outros rendimentos” que propomos nesse artigo.

A partir da aplicação dessa metodologia, avaliamos os graus de focalização dos programas e seus efeitos sobre a desigualdade. A maior parte das pesquisas divulgadas até o momento tem destacado apenas a grande mudança verificada no componente “outros rendimentos” tanto em relação ao volume de recursos declarados nesta categoria de renda, como também em sua distribuição. Soares (2006) e Hoffman (2005) mostram que de componente mais concentrado em meados dos anos 90, o componente “outros rendimentos” passou a ser um dos menos concentrados em 2004, perdendo apenas para as aposentadorias e pensões vinculadas ao salário mínimo. Ferreira et al. (2006) também apontam o aumento da participação dos outros rendimentos na renda total e a abrupta redução de sua contribuição para a desigualdade total, no entanto, não separam a renda da previdência entre os rendimentos do piso previdenciário e os rendimentos maiores que o salário mínimo. Tanto Soares como Hoffman mostram que o peso maior na redução da desigualdade deveu-se à redução da desigualdade no mercado de trabalho, onde o aumento em termos reais do salário mínimo e a redução da segmentação regional (em termos do tamanho de municípios e entre os setores urbanos e rurais), parecem ter desempenhado um importante papel. De todo modo acreditamos que o efeito das transferências de renda, estimado a *grosso modo* nos estudos citados entre 25% e 30% , devem ser melhor analisados. Neste estudo desagregaremos o componente de “outros rendimentos” de modo a oferecer uma análise mais apurada do papel de cada um de seus subcomponentes – os juros, o Benefício de Prestação Continuada (BPC), e outros programas de transferência de renda (que chamaremos de Bolsa-Família) – para a queda da desigualdade observada entre 1995 e 2004.

Este texto é composto de outras quatro seções a contar desta introdução. Na segunda seção apresentamos a metodologia, cotejando os dados do suplemento da PNAD 2004 com os registros administrativos de

---

<sup>1</sup> Os autores agradecem os comentários de Danilo Coelho, Gabriel Ulysea, Gláucia Macedo, Ricardo Paes de Barros, Francesca Bastagli, Terry Mckinley, Dag Ehrenpreis and Eduardo Zepeda, e aos inestimáveis esclarecimentos prestados por Vandeli Guerra no IBGE. Qualquer erro ou omissão é de nossa inteira responsabilidade.

<sup>2</sup> Da coordenação do IPEA no Centro Internacional de Pobreza (IPC/PNUD/IPEA).

<sup>3</sup> Da Diretoria de Estudos Sociais do IPEA.

<sup>4</sup> Da coordenação do IPEA no Centro Internacional de Pobreza (IPC/PNUD/IPEA).

<sup>5</sup> Do Centro Internacional de Pobreza (IPC/PNUD/IPEA).

setembro de 2004 para identificar divergências. Na terceira seção analisamos o grau de focalização (incidência) dos programas, realizamos um teste de robustez da metodologia, apresentamos a decomposição do índice de Gini para diferentes fontes de renda em 1995 e 2004 e analisamos como cada fonte de renda contribuiu (ou não) para a redução da desigualdade. Na última seção apresentamos nossas conclusões.

## **II – A Qualidade da Informação da PNAD e a Metodologia para desagregar os “outros rendimentos”.**

### ***II.1. Comparação de resultados da PNAD 2004 com registros administrativos***

A PNAD trabalha com projeção de população independente o que quer dizer que a população que cada PNAD de uma dada década irá projetar é decidida imediatamente após o Censo Demográfico que abre a década. Em outras palavras, tanto a amostra como os pesos de cada indivíduo amostrado são decididos, possivelmente, nove anos antes de uma dada PNAD ir a campo. Existem boas razões para que assim seja, mas uma consequência disso é que a projeção populacional por esse motivo todas as grandezas extensivas, coletadas pela PNAD não são muito confiáveis. Em outras palavras, a PNAD não responde tão bem perguntas como: “Quantas pessoas estão empregadas?” ou “Quantos domicílios recebem Bolsa-Família?” Por outro lado, a projeção de população independente não impõe restrições a perguntas relacionadas a grandezas intensivas. Ou seja, perguntas como “Qual é o rendimento médio dos ocupados?” ou “Qual é a renda média dos domicílios recipientes do Bolsa-Família?”

Uma segunda característica da PNAD é que sua amostra é nucleada. Este é um tipo de amostragem muito bom para estimar, com alta precisão e baixo custo, características de uma população espalhada no território coberto, mas gera erros grandes quando se trata de uma população concentrada geograficamente. A nucleação da PNAD tem consequências negativas sobre informações referentes a alguns dos programas de transferência de renda que são também nucleados – notadamente o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI).

Conforme explicado acima, não é esperado que haja concordância nos valores absolutos tal como reportados na PNAD e os registros administrativos. No entanto, a comparação não deixa de ser ilustrativa. Cerca de 15,5% dos domicílios brasileiros (8,0 milhões) declararam receber dinheiro de ao menos um dos 8 programas de transferência investigados na PNAD 2004. Se excluirmos os domicílios que recebem apenas o BPC este total cai para 14,5% (7,5 milhões). Conforme a Tabela 1, o benefício mais declarado pelos domicílios foi o Bolsa-Escola: 7,4% dos domicílios (3,8 milhões), seguido pelo auxílio-gás (3,5 milhões) e do Bolsa-Família (2,1 milhões). Estes valores não refletem os dados administrativos dos programas de transferência de renda. Segundo estes dados, o Bolsa-Família em setembro de 2004 já atendia cerca de 5 milhões de famílias e o Bolsa-Escola atendia 3,3 milhões (sem sobreposição). As divergências são grandes: a PNAD estima um número de beneficiários do Bolsa-Família que é menos da metade do registrado oficialmente e um número de beneficiários do Bolsa-Escola que é aproximadamente 15% maior que o dos registros.

Tabela 1 – Comparação, em Números Absolutos, entre a PNAD e Registros Administrativos

Programa	Registros Administrativos	PNAD	Sub (-) ou Sobre (+) Cobertura da PNAD
BPC Deficiente	1,098,552	437,701	-60%
BPC Idoso	885,236	324,575	-63%
Subtotal LOAS	1,983,788	762,276	-62%
Bolsa-Família	5,035,660	2,089,970	-58%
Bolsa-Escola	3,381,486	3,803,526	12%
Bolsa-Alimentação	251,459	536,149	113%
Cartão-Alimentação	107,907	752,112	597%
Auxílio-Gás	4,220,953	3,491,400	-17%
Subtotal Outros	12,997,465	10,673,157	-18%
Total	14,981,253	11,435,433	-24%

Fonte: Microdados da PNAD 2004 (IBGE) e dados administrativos do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS)

Apesar de não reproduzir os números absolutos dos registros administrativos, a PNAD pode reproduzir bem em termos relativos a distribuição dos beneficiários e suas características. Para investigar essa hipótese, contrastamos a distribuição regional dos dados administrativos do Bolsa-Família, do Bolsa-Escola, do Bolsa-Alimentação, do Cartão-Alimentação e do Auxílio-Gás referentes ao número de famílias beneficiárias com os dados da PNAD sobre domicílios que tinham beneficiários do programa no mês de referência da pesquisa. A Tabela 2 revela que a PNAD reproduz com bastante precisão a distribuição regional dos beneficiários para a maior parte dos programas, com destaque para o caso do programa Bolsa-Alimentação.

Tabela 2 - Comparação entre Registros Administrativos (RA) e os dados da PNAD Distribuição Regional dos programas de transferência de renda<sup>6</sup>

Região	Bolsa-Escola		Bolsa-Família		Bolsa-Alimentação		Cartão-Alimentação		Auxílio-Gás	
	PNAD	RA	PNAD	RA	PNAD	RA	PNAD	RA	PNAD	RA
NO	8%	9%	8%	10%	7%	7%	2%	1%	7%	9%
NE	51%	54%	59%	47%	58%	58%	84%	88%	56%	48%
SE	23%	24%	22%	25%	20%	20%	10%	10%	20%	25%
SUL	12%	9%	8%	11%	10%	10%	3%	1%	12%	12%
CO	5%	4%	3%	6%	5%	5%	2%	0%	4%	6%
Brasil	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Microdados da PNAD 2004 (IBGE) e dados administrativos do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS)

No caso do BPC é possível ir um passo além e dividir, de forma aproximada, o programa entre seus dois públicos-alvos: deficientes e idosos com 65 anos ou mais. Cerca de 762 mil domicílios – o que corresponde a 1,5% do total brasileiro - declararam ter algum beneficiário do BPC, o que significa que quase metade escapa às estimativas da PNAD, mesmo levando-se em consideração que ela não traz informação individualizada sobre os beneficiários. De acordo com os dados administrativos havia 1.983.788 beneficiários em setembro de 2004, dos quais 1.098.552 eram portadores de deficiência e 885.236 eram idosos com 65 anos ou mais.

Devido às características do BPC, é possível avançar um pouco mais na comparação entre os registros administrativos desse programa e as informações levantadas pela PNAD. Ao desagregarmos, a informação dos domicílios com beneficiários do BPC, percebe-se que 57% deles não tinham nenhum morador com 65 anos ou mais, 31% tinham uma pessoa com 65 anos ou mais e 11% tinham dois desses moradores. Se assumirmos que os domicílios sem moradores com mais de 65 anos provavelmente têm portadores de deficiência como beneficiários, chegaremos à conclusão de que, em termos proporcionais, os dados da PNAD reproduzem bem a distribuição por categorias dos dados administrativos do BPC, uma vez que, de acordo com estes, 55% dos beneficiários eram deficientes em setembro de 2004.

Em termos de distribuição regional, pode-se afirmar que os dados da PNAD reproduzem com boa precisão os dados administrativos quando se observa a distribuição dos benefícios entre os portadores de deficiência, como mostra a Tabela 3. Todavia, a distribuição regional do BPC entre os idosos revela uma superestimação (relativa) do Nordeste em detrimento do Sudeste nos dados da PNAD, ao passo em que em relação às outras regiões a discrepância não é tão grande.

<sup>6</sup> O PETI foi excluído desta análise porque os seus dados não estão disponíveis por família, mas por beneficiários. Além disso, os dados são coletados pelas prefeituras e repassados ao Ministério do Desenvolvimento Social por um processo diferente dos programas constantes na Tabela 1. O BPC vai ser analisado separadamente e os outros programas de transferência de renda não têm como ser identificados a partir das informações administrativas do Ministério do Desenvolvimento Social, uma vez que podem se tratar de programas estaduais e/ou municipais.

Tabela 3 - Comparação entre registros administrativos (RA) e os dados da PNAD distribuição regional dos beneficiários do BPC<sup>7</sup>

Região	DEFICIENTES		IDOSOS		TOTAL	
	RA	PNAD	RA	PNAD	RA	PNAD
NO	10%	10%	9%	5%	10%	8%
NE	41%	44%	32%	56%	37%	49%
SE	30%	28%	39%	20%	34%	24%
SUL	10%	10%	10%	8%	10%	9%
CO	8%	8%	10%	13%	9%	10%

Fonte: Microdados da PNAD 2004 (IBGE) e dados administrativos do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS)

## II.2. Desagregação dos “outros rendimentos”

### II.2.1. Separando os componentes da renda declarada em “outros rendimentos”

Para desagregar o componente “outros rendimentos”, é preciso levar em consideração as idiossincrasias de cada programa. Em termos monetários, o BPC é bastante diferenciado, pois, dos oito programas de transferência de renda investigados pelo suplemento da PNAD 2004, ele é o único cujo valor do benefício é indexado ao salário mínimo. Desse modo, torna-se mais fácil verificar se os domicílios com beneficiários do programa declararam ou não a renda do BPC na categoria de “outros rendimentos”.

Considerando-se somente os domicílios com beneficiários do BPC, 67% declararam em “outros rendimentos” uma renda de um salário mínimo ou múltiplos deste (2 ou 3 sm). Se restringirmos a amostra aos domicílios que declararam receber exclusivamente o BPC, observamos que 94% declararam receber exatamente 1 salário mínimo ou múltiplos deste na categoria de “outros rendimentos”.

Devido à provável confusão entre o BPC e aposentadorias e pensões vinculadas ao salário mínimo, seria possível que o respondente do questionário declarasse o recebimento do benefício do BPC duas vezes: uma vez como “outro rendimento” na entrada correta para o BPC e outra vez na categoria de aposentadorias e pensões, levando assim a uma dupla contagem do benefício e a uma superestimação da renda. Existem 35 registros na amostra da PNAD (representando 15.146 pessoas no universo da população) que recebem 1 salário mínimo de aposentadoria ou pensão, e que também declaram receber 1 salário mínimo em outros rendimentos e cujo domicílio diz ter algum beneficiário do BPC. Destes 15.146 indivíduos, 35% moram em domicílios sem idosos (pessoas com 65 e mais), 58% moram em domicílios com um idoso e 7% em domicílios com dois idosos. Como é possível que o aposentado seja o responsável por (tutor de) um deficiente, não nos parece que a dupla contagem possa ser relevante ao ponto de enviar os resultados dos estudos de incidência. No entanto, cabe uma observação importante no que se refere a existência de mais de um beneficiário de BPC por domicílio, o Estatuto do Idoso<sup>8</sup> permite que o rendimento do BPC concedido a idosos não entre no cômputo do valor da renda familiar per capita de outro idoso morador no mesmo domicílio que venha a requerer o benefício, o que pode levar a um acúmulo de BPCs no mesmo domicílio (Medeiros, Diniz & Squinca, 2006).

Os valores das transferências providas pelos outros programas podem variar com a composição familiar e a renda familiar per capita pré-programa com o município e sua localização. Dada tal complexidade no cômputo dos valores e à ausência de informações completas, percebe-se que não seria possível aplicar as regras de cada programa à estrutura de “outros rendimentos” segundo as características de cada família (domicílio) a fim de desagregar este componente da renda. Isso não significa que não haja uma clara prevalência de valores típicos dos programas de transferência de renda: R\$ 7 – Auxílio-Gás (no mês); R\$ 15 – Bolsa-Família e Bolsa-Escola; R\$ 50 – Bolsa-Família e Cartão-Alimentação do Fome Zero, R\$ 25 e

<sup>7</sup> Note que os registros administrativos (RA) referem-se a beneficiários, ao passo que os dados da PNAD referem-se a domicílios. No caso aqui estudado, a discrepância entre os dois dados tende a ser maior do que o erro na Tabela 1, pois o registro administrativo dos programas de transferência de renda daquela tabela se refere ao número de famílias beneficiárias, mesmo quando o programa é baseado não na família, mas no indivíduo, como ocorre com o Bolsa-Escola e o PETI.

<sup>8</sup> Art. 34, Parágrafo Único da Lei 10.741 de 01/10/2003.

R\$ 40 – PETI, R\$ 95 – máximo do Bolsa-Família, e assim por diante. O BPC é o programa cujos valores declarados na categoria “outros rendimentos” são mais congruentes com o que se deveria esperar, uma vez que ele apresenta um grau de correspondência com os valores esperados que supera em mais de 20 pontos percentuais os valores declarados nos outros programas. Por esse motivo, separamos os “outros rendimentos” em três subcomponentes pelo BPC. A metodologia é bastante simples e pode ser facilmente replicada<sup>9</sup>:

1) Caso o domicílio não receba BPC

1.1) Para os domicílios que não têm beneficiários nem do BPC nem dos outros programas de transferência de renda, o montante declarado na entrada “outros rendimentos” é todo atribuído ao subcomponente residual doravante denominado *juros*<sup>10</sup>.

1.2) Caso o domicílio não tenha beneficiários do BPC, mas tenha dos outros programas de transferência de renda, e caso o valor registrado em “outros rendimentos” seja maior do que um salário mínimo, a renda é dividida em duas partes: uma igual a um salário mínimo (R\$ 260), que será creditada no subcomponente *outros programas de transferência de renda*, e outra, igual ao excedente, que será atribuída aos *juros*. Sendo o valor igual ou inferior a um salário mínimo, ele será inteiramente creditado no subcomponente *outros programas de transferência de renda*. Tal procedimento pode ser considerado conservador uma vez que toma por princípio que, por mais que acumulasse os diversos programas de transferência de renda, uma família dificilmente conseguiria auferir uma quantia próxima ao salário mínimo<sup>11</sup>. Desse modo, a renda classificada como oriunda dos “outros programas de transferência de renda” pode ser identificada como um limite superior para a apropriação deste tipo de renda por parte das famílias (domicílios).

2) Caso o domicílio receba o BPC:

2.1) Quando houver valores iguais ou superiores a R\$ 780 (3 salários mínimos) na categoria de “outros rendimentos”, creditar-se-ão no subcomponente *BPC* R\$ 780; o valor que exceder a isso será creditado nos *outros programas de transferência de renda* até o limite de R\$ 260 (como descrito em 1.2), no caso de domicílios que recebem outros benefícios; havendo ainda valor excedente (no caso de domicílios com total superior a R\$ 1.040 em outros rendimentos”), este será creditado em *juros*. Se o domicílio não recebe outros benefícios, todo o montante acima de 3 salários mínimos irá para os *juros*.

2.2) Quando houver valores entre R\$ 520 e R\$ 779 na categoria “outros rendimentos”, a renda creditada no subcomponente *BPC* será igual a R\$ 520. A diferença entre a renda declarada em “outros rendimentos” e os R\$ 520 será atribuída ou ao subcomponente *outros programas de transferência de renda*, se o domicílio recebe qualquer outro programa; ou ao subcomponente *juros*, se o domicílio recebe exclusivamente o BPC.

2.3) Quando houver valores entre R\$ 260 e R\$ 519 na categoria “outros rendimentos” a renda creditada no *BPC* será igual a R\$ 260, seguindo o excedente a mesma regra de desagregação definida em 2.2.

2.4) Quando houver valores abaixo de R\$ 260 (1 salário mínimo) somente será gerada uma renda BPC se o domicílio o declarar como o único programa de transferência de renda a que tem acesso. Se for declarado o acesso a outros programas, o valor integral será creditado em *outros programas de transferência de renda*. Desse modo, admite-se um erro de declaração apenas neste caso em que, aparentemente, a renda do BPC foi confundida com a de outro programa de transferência de renda.

---

<sup>9</sup> A rotina para gerar estas novas rendas está a disposição dos interessados.

<sup>10</sup> A rigor, deveria chamar-se “Juros e dividendos”, mas chamemos de *juros* para evitar complicação.

<sup>11</sup> Também fizemos uma simulação usando como valor de corte metade do salário mínimo de 2004 (R\$ 130,00) e os resultados não apresentaram nenhuma grande divergência em relação aos resultados com o valor de um salário mínimo.

### III. Incidência e efeitos sobre desigualdade e pobreza

#### III.1. Incidência dos Programas de Transferência de Renda

A fim de analisar a incidência dos programas de transferência de renda, vamos analisar as curvas de concentração e os índices de concentração da renda proveniente do BPC, da renda proveniente dos outros programas de transferência de renda (Bolsa-Família e outros) e da renda proveniente de aposentadorias e pensões iguais ou menores que o salário mínimo.

As curvas de concentração indicam a fração acumulada de cada componente ou subcomponente da renda apropriadas por cada fração da população ordenada a partir da renda per capita. O índice de concentração é calculado a partir da área entre as curvas de concentração e a reta diagonal que seria obtida se houvesse igualdade na distribuição. A soma dos índices de concentração dos componentes da renda ponderados pela participação (média) de cada renda na renda total é igual ao índice de Gini, que nada mais é que o coeficiente de concentração da renda per capita (total).

Em outras palavras, para desenhar uma Curva de Concentração o pesquisador deve:

1. Ordenar a população pela renda total.
2. No eixo horizontal, acumular a população (lembre que está ordenada pela renda total).
3. No eixo vertical, acumular a grandeza cuja Curva de Concentração está sendo desenhada.

Quando queremos medir incidência de um programa, costuma-se fazer a Curva de Concentração com a renda daquele programa excluída da renda total. A racionalidade disto é que o objetivo é medir a incidência *ex-ante* e não *ex-post*. Por exemplo, se um programa social for dar um milhão de reais à pessoa mais pobre, a Curva de Incidência desta transferência será altamente negativa. Já quando o objetivo é medir a Concentração da Renda de um programa, costuma-se incluir a renda do mesmo na renda total. No exercício abaixo, vamos trabalhar com três tipos de renda per capita. A primeira é a renda per capita que exclui um componente por vez para analisar a incidência da renda daquela componente da renda. Assim, excluimos uma a uma as rendas do BPC, pensões indexadas a um salário mínimo e de *outros programas de transferência de renda* (doravante chamados apenas de *Bolsa-Família*). A segunda exclui grupos de renda conjuntamente: excluimos a renda do BPC e do Bolsa-Família, por exemplo, para analisar a incidência conjunta destes dois componentes, bem como do BPC, do Bolsa-Família e da renda de pensões e aposentadorias iguais ou menores que um salário mínimo<sup>12</sup> a fim de se ter uma aproximação do impacto total das transferências de renda. Por fim, analisaremos as curvas de concentração propriamente ditas construídas a partir da renda per capita total como explicado no início desta seção. Somente nesse caso, a soma dos índices de concentração ponderados pela participação de cada componente na renda total será equivalente ao índice de Gini.

Antes de analisarmos os gráficos e tabelas que apresentam os resultados, é importante alertar que a renda per capita construída para este trabalho é um pouco diferente daquela divulgada pelo IBGE. A diferença se dá por adotarmos o seguinte critério na hora de classificar as rendas: se um domicílio tem um beneficiário de programa de transferência de renda, mas nenhum de seus residentes declarou um valor em “outros rendimentos” (V1273), desconsideramos esse domicílio para o cálculo da renda per capita domiciliar. É interessante observar que isso aconteceu em somente 70 domicílios que declararam receber o Cartão-Alimentação e em 286 domicílios que declararam receber o Bolsa-Escola. Acreditamos que esse procedimento é o mais apropriado uma vez que se o domicílio recebe dinheiro de algum programa e não o declarou, a renda em “outros rendimentos” deveria ser considerada “não informada”, ao invés de “não aplicável”.

Além da exclusão desse tipo de domicílio, outra diferença pode surgir devido a nosso critério de desagregação das rendas oriundas dos programas de transferência de renda. Como mencionamos anteriormente, analisar o grau de incidência dos programas a partir das rendas calculadas pela metodologia detalhada acima é diferente da análise de incidência (ou grau de focalização) dos programas de transferência baseado na renda per capita calculada extraindo-se todo o componente de “outros

---

<sup>12</sup> É importante lembrar que nem toda aposentadoria/pensão no valor do piso da previdência são necessariamente transferências de renda sem contribuição prévia. Todavia, as rendas da previdência rural e de parte do BPC são captadas neste componente.



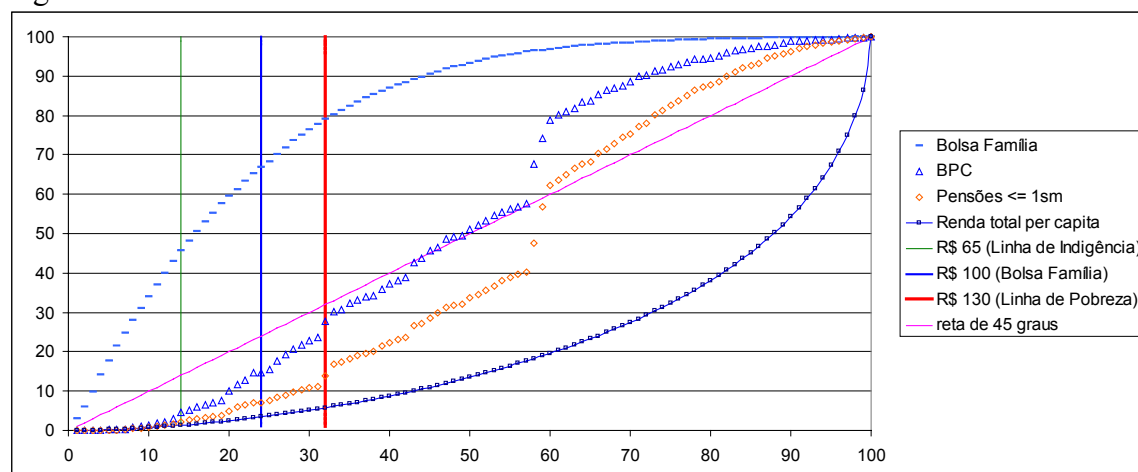
rendimentos” e avaliando a incidência utilizando apenas as perguntas se o domicílio tem ou não algum beneficiário do programa, algo que tem sido a regra nos estudos e notas divulgados até agora. Na verdade, estamos analisando a de incidência da renda da transferência. Se cada família recebesse a mesma transferência per capita, a análise de incidência da renda seria igual à análise de incidência do programa (distribuição dos beneficiários), mas os valores per capita variam com o tamanho do domicílio, com o número de beneficiários do programa no caso do BPC, e com a renda per capita da família e sua composição familiar no caso do Bolsa-Família.

Vamos iniciar a análise pela incidência do Bolsa-Família e depois faremos a análise de incidência do BPC. Para tanto vamos excluir do cálculo da renda per capita o valor de cada um dos subcomponentes, um de cada vez (segundo conceito de renda per capita discutido acima) para o ordenamento de todos os componentes da renda. Convém acrescentar que antes do procedimento, os componentes da renda são somados no nível domiciliar e divididos pelo número de membros do domicílio, o que os transforma em componentes per capita. Doravante, para simplificar a exposição, nos eximiremos do uso da expressão “per capita”, que passa a ser qualificadora implícita de todos os componentes da renda a serem tratados na análise.

A Figura 1 mostra a incidência do Bolsa-Família que corresponde à linha tracejada. A título de curiosidade também plotamos as curvas de concentração, tendo como base a renda per capita líquida do Bolsa-Família para o BPC (linha triangular) e das pensões e aposentadorias de valor igual ou menor que um salário mínimo (curva de marcas circulares). Para se ter a noção de como é a curva de concentração da renda domiciliar total per capita também a plotamos (curva de quadrados) no mesmo gráfico. As barras verticais da esquerda para a direita indicam o centésimo da distribuição em que se atinge pela primeira vez o valor de um quarto do salário mínimo em 2004 – R\$ 65 (linha de “indigência”), o centésimo em que a renda chega a R\$ 100 (corte do Bolsa-Família) e o centésimo no qual a renda alcança meio salário mínimo – R\$ 130 (linha de “pobreza”).

O formato da curva de concentração do Bolsa-Família indica um grau de progressividade altíssimo, representado por um coeficiente de concentração negativo, da ordem de -59.4. A linha de pobreza – que coincide com o 32º centésimo na ausência do programa – indica que 80% da renda transferida, segundo a PNAD, vai para beneficiários que estariam abaixo da linha de pobreza, caso o programa não existisse. Já a população que estaria abaixo da linha de indigência, 14% mais pobres caso o programa não existisse, se apropria de 48% da renda transferida pelo Bolsa-Família. Estes dados revelam um ótimo grau de progressividade – no sentido de que a maior parte da renda vai para os mais pobres - e focalização deste programa.

Figura 1- Análise de incidência do Bolsa-Família

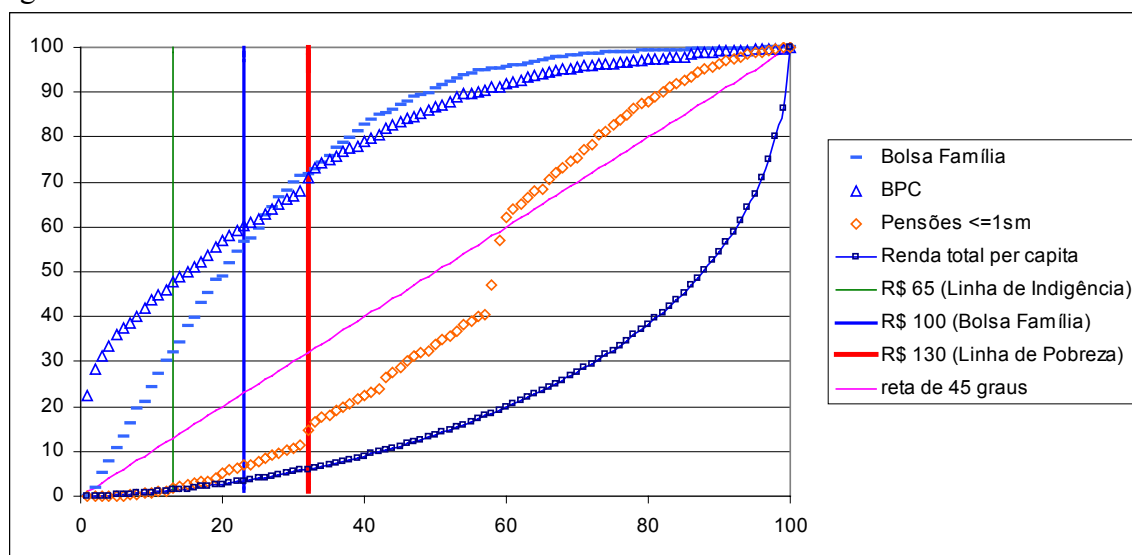


Fonte: Microdados da PNAD 2004 (IBGE)

A Figura 2 mostra a incidência do BPC. A renda per capita relevante para este gráfico é a renda per capita líquida das rendas oriundas do próprio BPC. Chama a atenção como a curva do BPC muda em relação à Figura 1, isto ocorre porque o benefício é suficientemente alto para tirar da indigência e da pobreza um

número significativo de famílias. Deste modo, ao deconsiderarmos a renda do BPC no cálculo da renda per capita, domicílios que antes não eram classificados como pobres ou extremamente pobres (indigentes) passam a ser classificados como tal. Aproximadamente 72% da renda transferida pelo BPC vai para domicílios abaixo da linha de pobreza, sendo que 50% da renda total vai para domicílios que seriam extremamente pobres ou indigentes na ausência do programa. A Tabela 5 mostra que o índice de concentração da incidência da renda do BPC corresponde a -52, revelando um altíssimo grau de progressividade.

Figura 2: Análise de incidência do BPC

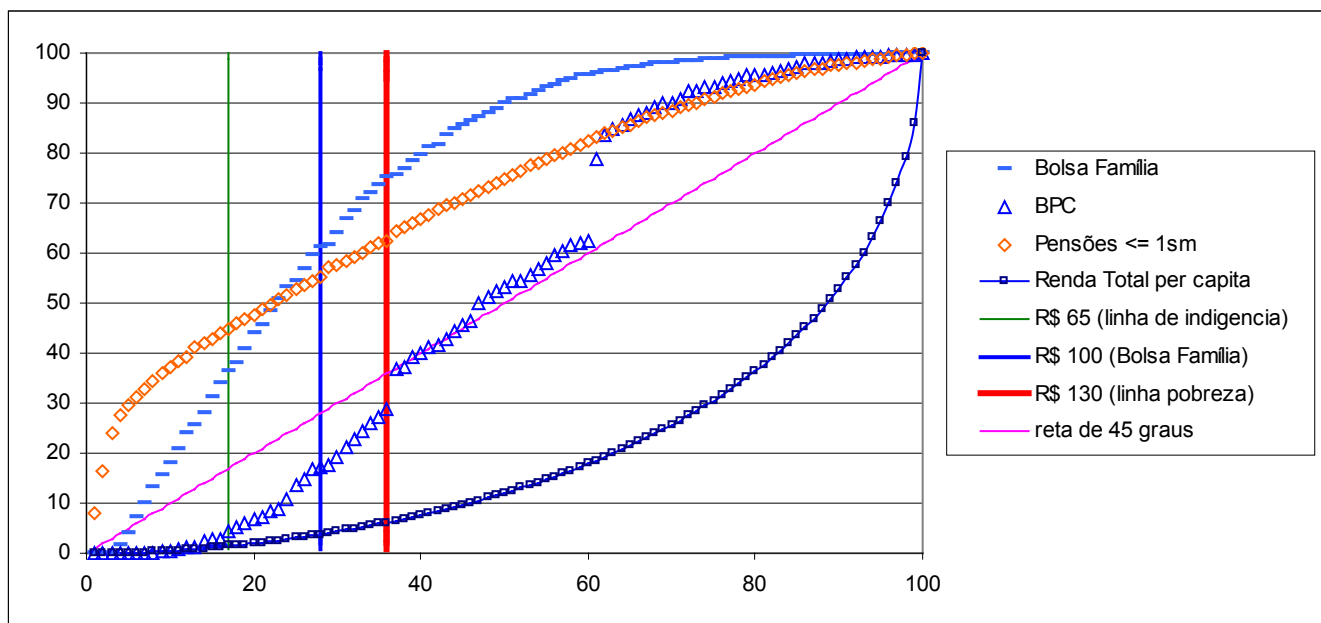


Fonte: Microdados da PNAD 2004 (IBGE)

Como mencionado anteriormente, é possível que os beneficiários do BPC o confundam com pensões e aposentadorias vinculadas ao salário mínimo. Nesse sentido, uma parte do BPC que “falta” na PNAD pode estar sendo captada pelo componente “pensões e aposentadorias”. Por esse motivo, também analisamos a incidência das pensões e aposentadorias de valor igual ou menor a um salário mínimo. Ademais, acreditamos que do ponto de vista da análise distributiva não faz sentido analisar pensões e aposentadorias como se estas fossem um componente único da renda. É fundamental identificar as aposentadorias vinculadas ao piso previdenciário, pois nesta categoria, além do piso do regime geral de previdência social, são captadas a previdência rural e, provavelmente, parte da renda do BPC cujos impactos distributivos são muito diferentes do restante do regime geral de previdência e do regime de previdência dos servidores públicos.

A Figura 3 revela que a exclusão da renda proveniente do piso previdenciário leva a um aumento da população abaixo das linhas de indigência e pobreza, uma vez que há uma redução da renda média e das separatrizes dos centésimos (redução mais pronunciada para os centésimos mais pobres). O que indica que na ausência deste tipo de transferência tanto a pobreza como a indigência seriam muito maiores, da ordem de 36% e 17%, respectivamente. Mais uma vez, o coeficiente de concentração da incidência da renda é negativo:  $c = -41$ .

Figura 3– Análise de incidência de pensões e aposentadorias até 1 salário mínimo

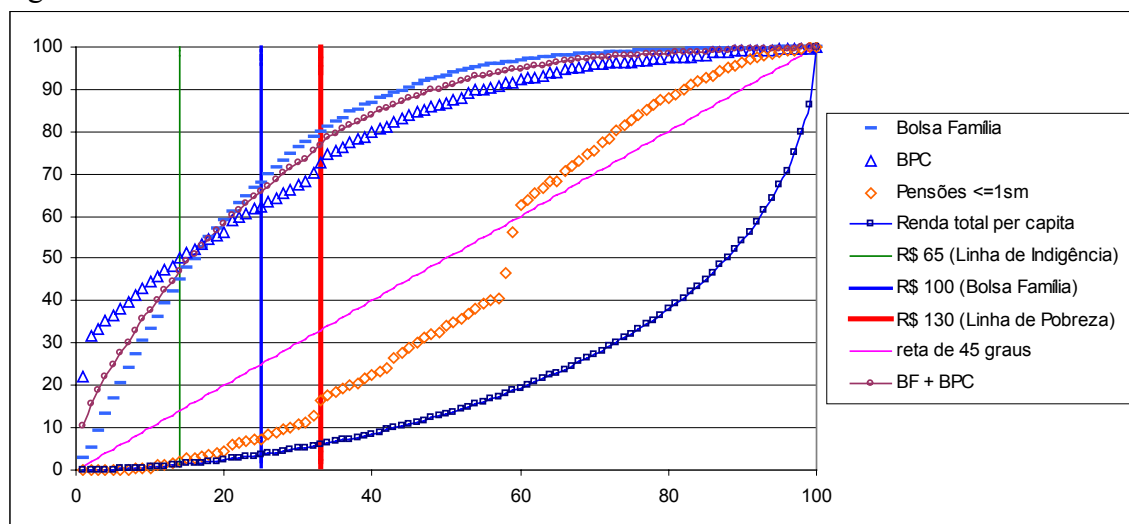


Fonte: Microdados da PNAD 2004 (IBGE)

O que aconteceria com as curvas de concentração (incidência) se, ao invés de retirarmos um programa de cada vez, retirássemos conjuntamente combinações destes programas? A Figura 4 traz o que ocorreria se o BPC e o Bolsa-Família fossem considerados como uma única política. Note que a curva de concentração (incidência) da combinação dos dois (BF+BPC) está mais próxima da curva de concentração do Bolsa-Família do que da curva de concentração do BPC. Isso ocorre porque enquanto o Bolsa-Família representa cerca de 0.52% da renda total dos domicílios, o BPC representa 0.3% da renda total dos domicílios conforme captados pela PNAD 2004. Desse modo, o peso do Bolsa-Família é muito maior na curva de de incidência da renda do conjunto (BPC+BF) do que o peso do BPC.

Chama a atenção na Figura 4 o fato de as curvas relativas aos componentes da renda atribuídos ao BPC e ao Bolsa-Família se cruzarem exatamente no 17º centésimo, logo acima da linha de indigência (renda domiciliar per capita igual a 1/4 de salário mínimo) que corresponde ao 14º centésimo. Isto indica que a renda do BPC é ainda mais concentrada nos centésimos extremamente pobres do que a renda do Bolsa-Família. O 1% mais pobre da distribuição líquida da renda do Bolsa-Família e do BPC se apropria de mais de 20% de todo o montante do BPC, mas recebe menos de 5% do Bolsa-Família. Em consequência desta concentração elevada nos extremamente pobres, ao se considerar a população entre a linha de indigência e a linha de pobreza, o oposto ocorre. Na zona entre os percentis 17 e 33, há uma maior concentração da renda do Bolsa-Família do que do BPC. A incidência do BPC apresenta um coeficiente de concentração de -56.89 e a do Bolsa-Família, de -59.13 (ver tabela 5, coluna BPC+BF). O que revela que o Bolsa-Família é marginalmente melhor focalizado do que o BPC, segundo esta definição de incidência conjunta.

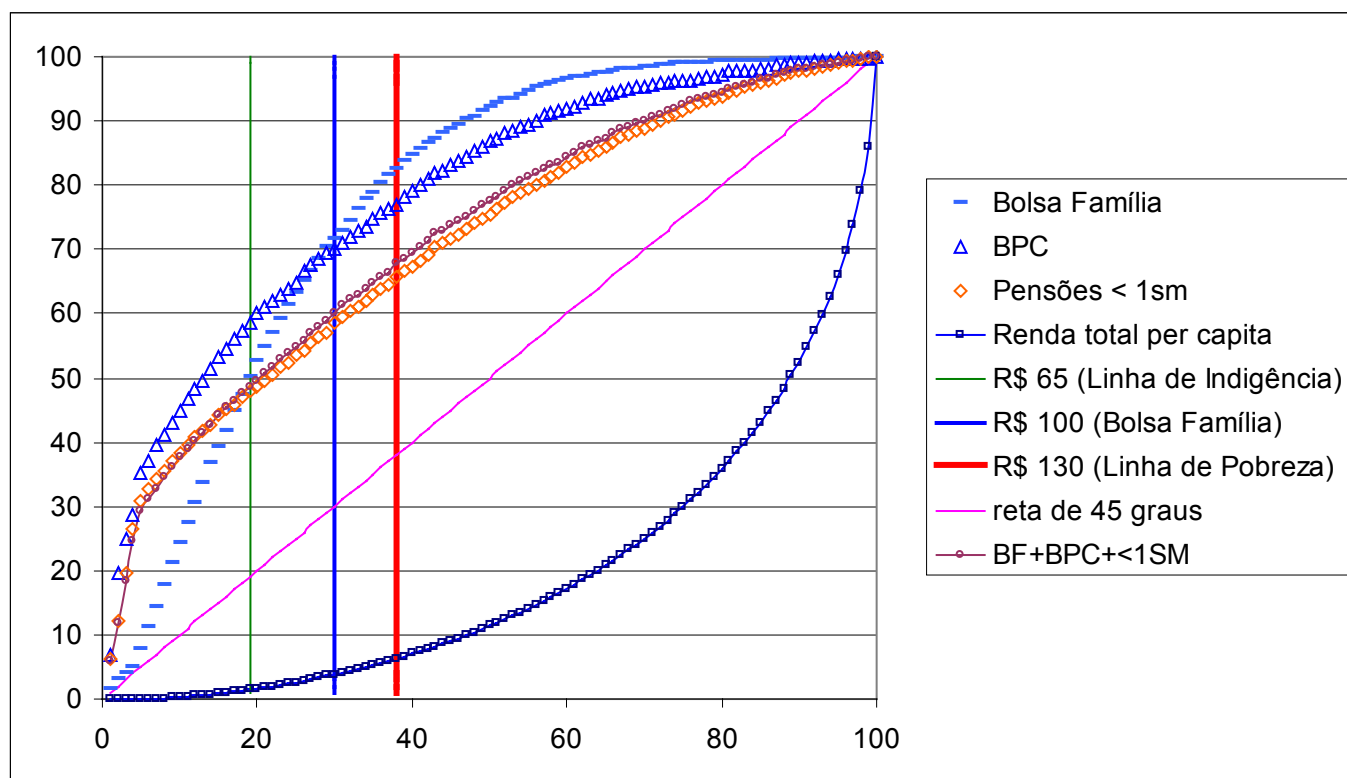
Figura 4 – Análise de Incidência Bolsa-Família + BPC



Fonte: Microdados da PNAD 2004 (IBGE)

Como parte do BPC pode estar sendo captado por pensões e aposentadorias no valor do piso previdenciário, estimamos novamente as curvas de concentração e os índices de concentração excluindo também as aposentadorias e pensões oficiais (governamentais) iguais ou menores que um salário mínimo do cálculo da renda per capita (o terceiro conceito apresentado na seção anterior), além do BPC e do Bolsa-Família (BF+BPC+<=1SM). A Figura 5 mostra que o formato da curva de concentração (incidência) da renda do componente conjunto (BF+BPC+<=1SM) é totalmente dominado pela curva de concentração (indicência) de pensões e aposentadorias vinculadas ao salário mínimo. Isto ocorre porque este componente é responsável por 4,6% da renda total reportada pela PNAD enquanto o Bolsa-Família e o BPC somados correspondem a menos de 1%.

Figura 5 – Análise de incidência do Bolsa-Família + BPC + pensões e aposentadorias até 1 salário mínimo



A figura 5 revela duas diferenças básicas em relação à Figura 4. Primeiro, a curva de concentração (incidência) da renda proveniente de pensões e aposentadorias oficiais vinculadas ao salário mínimo se sobrepõe à curva de concentração do BPC até o 5º centésimo e permanece acima da curva de concentração (incidência) do Bolsa-Família até o 18º centésimo. Segundo, a curva de concentração (incidência) do BPC permanece acima da curva de concentração (incidência) do Bolsa-Família até o 28º centésimo e para os centésimos superiores elas não se distanciam tanto como ocorre na Figura 4. Esta diferença faz com que a área total entre a curva de concentração (incidência) e a reta de 45º graus seja um

pouco maior para a renda proveniente do BPC do que para a renda proveniente do Bolsa-Família. Deste modo, o índice de concentração (incidência) do BPC, ao se ignorar as rendas de pensões e aposentadorias vinculadas a um salário mínimo no cálculo da renda domiciliar per capita, bem como, a renda do BPC e do Bolsa-Família, é menor (-56.6) do que o índice de concentração (incidência) das “outras transferências” (-53.9) o que indica que ao se excluir da renda também as pensões e aposentadorias vinculadas ao piso da previdência, o BPC se torna um pouco “melhor focalizado” do que os outros programas de transferência de renda.

Tabela 4 – Índices de concentração (incidência) da renda das diversas fontes de renda para diferentes rendas per capita

	Renda per Capita total (análise ex-post)	Índices de concentração (incidência)					
		Excluindo (análise ex-ante):					
		BF	BPC	<=1sm	BF+BPC	BF+BPC+<1SM	BPC+<1SM
pensão <=1sm	11.7	12.0	11.8	-40.9	11.8	-41.8	-41.3
BPC	-6.0	-5.9	-56.1	-4.9	-56.9	-56.6	-56.3
Bolsa-Família	-52.1	-59.4	-52.0	-47.5	-59.1	-53.9	-47.2
BPC+BF					-58.2		
BPC+BF+<1SM						-43.6	
BPC+<1SM							-42.1

A análise de incidência da renda do BPC mostrou que este programa tem uma surpreendente capacidade de atender aos extremamente pobres. Esta capacidade é surpreendente devido ao conceito de família que a lei prescreve para o cálculo da renda familiar per capita<sup>13</sup> que garante a elegibilidade para o programa. A família é definida a partir do conceito previdenciário que inclui os seguintes parentes do requerente do benefício: cônjuge ou companheiro, pais, filhos ou enteados de até 21 anos de idade ou inválidos e os equiparados, inclusive o enteado e o menor tutelado; e os irmãos menores de 21 anos ou inválidos. Por esses critérios, *alguns* membros da família com mais de 21 anos não entram no cômputo da renda familiar per capita, nem como provedores de renda no numerador, nem como usuários desta renda no denominador.

Consequentemente, apesar de a renda familiar per capita utilizada como critério de elegibilidade ao BPC ser um quarto do salário mínimo, o correspondente a R\$ 65,00 em 2004 ser menor do que a renda exigida pela Bolsa-Família no mesmo ano (R\$ 100), seu cálculo – devido a um conceito de família diferenciado – não permite comparabilidade entre os dois valores. Portanto, uma família que, de acordo com o critério da lei, tem uma renda familiar per capita de R\$ 75,00 pode, na verdade, conforme os dados da PNAD e nossa ordenação dos mesmos, ter uma renda per capita superior a esse valor. Deste modo, a crítica comum de que a capacidade de focalização dos gestores do BPC é pior do que a dos gestores do Bolsa-Família carece de base real. A crítica não deveria ser direcionada à gestão do programa que não conseguiria “avaliar bem quem é pobre”, mas sim aos critérios legais do programa que atualmente permitem que pessoas com uma situação financeira familiar relativamente segura possam pleitear, plenas de direito, o benefício. É nossa opinião que os conceitos de família devam ser homogeneizados seguindo o critério do Bolsa-Família, a fim de fechar esta brecha legal que, todavia, parece não estar sendo explorada.

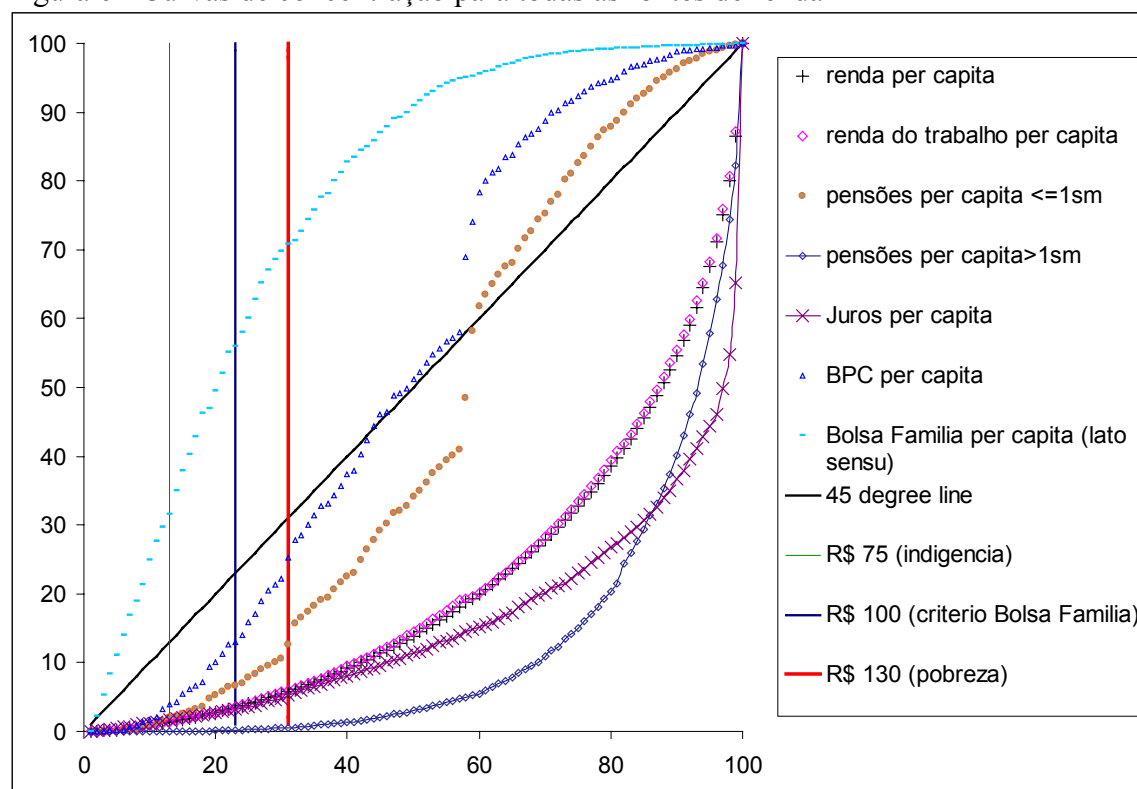
<sup>13</sup> **O conceito de família**, para efeito do cálculo da renda familiar *per capita* mensal, foi originalmente definido na LOAS, Artigo 20, parágrafo 1º, como sendo "a **unidade mononuclear**, vivendo sob o mesmo teto, cuja economia é mantida pela contribuição de seus integrantes". A Medida Provisória nº 1.473-34, publicada em 11.08.97, convertida na Lei nº 9.720, de 30.11.98, alterou este conceito de família passando a considerar "o **conjunto de pessoas elencadas no art. 16 da Lei nº 8.213/91**, desde que vivam sob o mesmo teto", assim entendido: o requerente; o cônjuge ou companheiro(a); os pais; os filhos, menores de 21 anos ou inválidos e os equiparados, inclusive o enteado e o menor tutelado; e os irmãos menores de 21 anos ou inválidos (MDS, 2006).

Ainda no que se refere à análise de incidência, gostaríamos de salientar que o uso das linhas de indigência, pobreza e dos critérios de seleção do Bolsa-Família, neste tipo de análise, não visa a escrutinar as famílias para julgar quem merece ou não o benefício. É importante observar que o critério de renda não pode ser utilizado de maneira cega nem para eleger ou retirar famílias do programa, nem para avaliar o programa. Se um programa, o Bolsa-Família por exemplo, prevê ações estruturantes e/ou condicionalidades que visam a melhorar o capital humano da família de modo que ela possa romper com a transmissão intergeracional da pobreza e viabilizar as famosas “portas de saída” então um choque positivo de renda, (quando um membro do domicílio consegue aumentar sua renda via trabalho e, o que pode se revelar transitório dada a alta taxa de rotatividade observada no mercado de trabalho brasileiro) não deveria ser motivo para a exclusão automática da família. A exclusão de família por conta de um pequeno aumento transiente da renda poderia, isto sim, gerar incentivos à “dependência”, fenômeno que assusta a tantos comentaristas desse tipo de programa. As famílias beneficiadas devem ter segurança de que poderão contar com o auxílio enquanto permanecerem vulneráveis, para serem efetivamente incentivadas a superarem definitivamente os determinantes da vulnerabilidade.

Por fim, para termos uma visão geral da contribuição dos programas de transferências de renda para a queda da desigualdade verificada no período entre 1995 e 2004 apresentamos o gráfico com a renda domiciliar per capita total (trata-se do primeiro conceito estabelecido na seção anterior, segundo o qual essa renda é calculada usando todas as fontes de rendimento,). A figura 4 mostra que enquanto a curva de concentração do Bolsa-Família permanece acima da linha de 45° graus, não só a curva do BPC, mas principalmente, a curva das pensões e aposentadorias indexadas ao salário mínimo situam-se, por um bom trecho da distribuição, abaixo da linha de 45° graus. Isso ocorre por causa da grande diferença entre os valores dos benefícios, ao passo que o BPC e as pensões e aposentadorias do piso previdenciário têm um valor igual a um salário mínimo, as outras transferências de renda têm um valor que (teoricamente) não podem ser superior a 37% do valor do salário mínimo (R\$ 95 seria o valor máximo do Bolsa-Família, desconsiderando-se possíveis complementações por parte dos governos estaduais e/ou municipais). A interpretação dessa diferença da concentração do BPC e das aposentadorias e pensões vinculadas ao salário mínimo quando se considera os rendimentos dessas fontes na renda domiciliar é inequívoca: enquanto o BPC e as pensões e aposentadorias vinculadas ao salário mínimo são capazes de tirar grande parte das famílias beneficiadas da indigência e da pobreza, os outros programas de transferências de renda melhoram a situação dessas famílias, porém sem necessariamente deslocá-las para acima da linha de pobreza, o que leva a crer que o impacto dos outros programas de transferência de renda é maior sobre a intensidade da pobreza do que sobre a proporção de pobres.

Observe-se na Figura 6 que a linha de indigência agora se situa no 13° centésimo e a de pobreza no 31° centésimo. Se compararmos os pontos onde estas linhas cortam a distribuição da população com os mesmos pontos na Figura 4, podemos concluir que os programas de transferência de renda (BPC e Bolsa-Família) são responsáveis por uma redução de 2 pontos percentuais na proporção de pobres e indigentes. Acrescentando-se a Figura 5 na comparação, podemos afirmar também que as aposentadorias e pensões vinculadas ao mínimo, por sua vez, são responsáveis por uma redução de 5 pontos percentuais, tanto na proporção de pobres quanto na de indigentes. Resumindo, as aposentadorias e pensões vinculadas ao piso previdenciário, o BPC e os demais programas de transferência, são diretamente responsáveis por uma redução de 7 pontos percentuais na pobreza e na indigência. Isso quer dizer que em um cenário contrafactual onde esses programas não existissem, a proporção de extremamente pobres seria de 19% e de pobres, 38%, em vez dos 12% e 31% observados em 2004.

Figura 6 - Curvas de concentração para todas as fontes de renda<sup>14</sup>



Fonte: Microdados da PNAD 2004 (IBGE)

Voltando à concentração dos diferentes componentes, é interessante observar que o componente mais concentrado é o referente à renda de aluguéis com um índice de concentração de 77,80, seguido pelas pensões e aposentadorias superiores ao piso previdenciário, com um índice de concentração de 75,78 e pelo componente de renda residual que associamos ao componente juros, com um índice de concentração de 68,75. Observe, entretanto, que as curvas de concentração desses três componentes se cruzam – daí a necessidade de se avaliarem os índices de concentração - sendo que a renda de juros é particularmente importante para os centésimos superiores da população acumulada (particularmente para os 6% mais ricos), apesar de ser o menos regressivo dos três componentes mais concentrados.

A renda domiciliar per capita apresenta um índice de concentração (coeficiente de Gini) muito similar ao da renda proveniente do trabalho, 57,20 e 56,40, respectivamente. Já a renda proveniente de transferências interdomiliares (doações) tem um índice de concentração de 47,42, ao passo que o índice das outras pensões e aposentadorias é superior ao da renda domiciliar per capita: 58,04. Na subseção III.3 faremos a decomposição da variação do índice de Gini entre 1995 e 2004 para captar a participação de cada um dos componentes de renda – a variação da participação de cada componente na renda total e a variação no índice de concentração – na queda da desigualdade entre entre esses anos.

Para se ter uma idéia da correlação entre as diversas fontes de renda, bem como para realizar um primeiro teste de robustez de nossa metodologia de desagregação, a tabela 5 mostra as correlações entre as diversas fontes de rendimentos e seu p-valor (em *itálico*). P-valores iguais ou abaixo de 0.050 indicam que a correlação é significativa a 5% de significância. As correlações mais interessantes na tabela 6 são: 1) a correlação negativa e estatisticamente significativa entre renda do trabalho e as rendas do Bolsa-Família, de pensões e aposentadorias até 1 salário mínimo e do BPC. Sendo que a associação negativa mais forte é com a renda do Bolsa-Família. Esse resultado indica que a renda do Bolsa-Família é preponderante em domicílios com uma menor participação da renda do trabalho.

<sup>14</sup> Para melhor visualização das curvas excluímos as curvas referentes a aluguéis, transferências privadas e outras pensões e aposentadorias. Na Tabela 4, no entanto, reportamos todos os coeficientes de concentração.



- 2) a correlação negativa e estatisticamente significativa entre renda do Bolsa-Família e renda de pensões e aposentadorias até 1 sm;
- 3) a correlação positiva e estatisticamente significativa entre a renda do BPC e a renda de outras pensões e aposentadorias;
- 4) a correlação positiva, mas estatisticamente não significativa entre o Bolsa-Família e o BPC<sup>15</sup>; e
- 5) a preocupante correlação positiva entre juros e o BPC – que poderia indicar problemas em nossa estratégia de desagregação dos rendimentos – mas que é muito baixa e, felizmente, não é estatisticamente significativa. Este resultado é um primeiro indício que nossa desagregação dos “outros rendimentos” não está introduzindo um erro sistemático na decomposição da renda. Na próxima subseção apresentaremos um teste de robustez mais fino da nossa desagregação do componente “outros rendimentos”.

---

<sup>15</sup> Vale notar que o Bolsa-Família se correlaciona negativamente com todas as outras fontes de rendimento com exceção do BPC.

Tabela 5 – Correlação entre diferentes fontes de renda

	trabalho	pensão < =1sm	pensão > 1sm	outras pensões	aluguéis	transf. privadas	BPC	Bolsa-Família	juros
trabalho	1.000								
pensão <= 1sm	-0.102 0.000	1.000							
pensão > 1sm	0.042 0.000	-0.038 0.000	1.000						
outras pensões	0.012 0.000	-0.015 0.000	0.044 0.000	1.000					
aluguéis	0.096 0.000	0.004 0.155	0.070 0.000	0.013 0.000	1.000				
transf. privadas	-0.007 0.015	0.006 0.060	0.005 0.093	0.012 0.000	0.004 0.154	1.000			
BPC	-0.038 0.000	0.013 0.000	-0.015 0.000	-0.006 0.053	-0.005 0.115	-0.002 0.494	1.000		
Bolsa-Família	-0.128 0.000	-0.049 0.000	-0.065 0.000	-0.019 0.000	-0.023 0.000	-0.016 0.000	0.002 0.575	1.000	
juros	0.065 0.000	-0.007 0.017	0.051 0.000	0.089 0.000	0.085 0.000	0.001 0.774	0.001 0.707	-0.009 0.004	1.000
renda per capita	0.890 0.000	-0.044 0.000	0.433 0.000	0.149 0.000	0.244 0.000	0.056 0.000	-0.025 0.000	-0.137 0.000	0.203 0.000

### **III.2. Análise de robustez da desagregação do componente “outros rendimentos”.**

A fim de analisar a robustez da desagregação do componente “outros rendimentos”, vamos utilizar a distribuição desse componente em 1995 (em valores de 2004) como nosso parâmetro de referência<sup>16</sup>. Vamos assumir que as rendas médias reais de “outros rendimentos” (juros) apropriados por cada centésimo da população não sofreram alteração entre 1995 e 2004, e assim, extrair o componente da renda referente aos “programas de distribuição de renda” como a diferença em valores reais entre as duas distribuições:

$$(BPC + BF_{dif1995})_{2004}^p = OR_{2004}^p - OR_{1995}^p \quad (1)$$

Onde  $OR$  são os outros rendimentos em valores reais de 2004 e  $p$  representa o centésimo da distribuição. Vale notar que não vamos trabalhar separadamente com o BPC e o Bolsa-Família, pois o resíduo consistirá na renda conjunta destes dois componentes. Caso a subtração entre os dois componentes seja negativa, assumiremos uma renda de “programas de transferência de renda” igual a zero, sendo provável que isto aconteça nos últimos centésimos da distribuição.

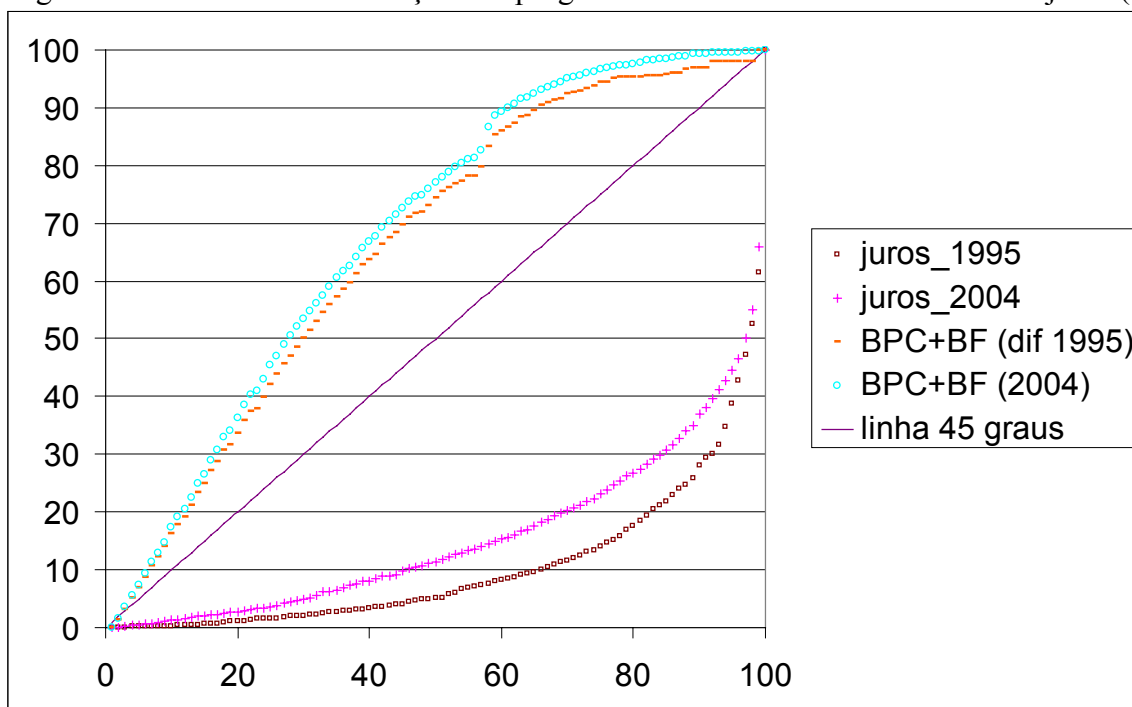
A Figura 7<sup>17</sup> mostra que, supondo que a renda média de juros apropriada por cada centésimo tenha se mantido constante em termos reais, a curva de concentração da renda proveniente de outras transferências calculada através da metodologia que propusemos (BPC+BF 2004) é suavemente mais progressiva do que a curva de concentração fornecida pela simulação (BPC+BF dif 1995). O índice de concentração para a nossa metodologia é de -36,18 e para a metodologia com a simulação é de -31,42. No caso da simulação dos juros, observa-se uma redução significativa no grau de concentração para 2004 utilizando nossa metodologia. Mas é importante destacar que grande parte disso deveu-se a uma redução considerável no número de pessoas nos décimos mais elevados da distribuição declarando renda proveniente de “outros rendimentos”. Entre os 5% mais ricos, a proporção de pessoas em domicílios que não declararam renda de “outros rendimentos” foi 7% maior em 2004. Entre os 10% mais ricos, essa possível queda na declaração de renda de juros (assumindo que entre os 10% mais ricos o número de beneficiários do BPC e dos outros programas seja ínfimo) foi de 6%. Esse fator pode indicar que as pessoas mais ricas declararam menos os rendimentos de juros em 2004, o que explicaria a diferença entre as curvas de concentração de juros baseadas na nossa metodologia, e a curva de concentração baseada na simulação que a média dos juros reais por centésimos tenha se mantido constante.

---

<sup>16</sup> Este ano foi escolhido por ser o ano imediatamente anterior ao início da implementação do BPC, de modo que se pode considerar que o componente de “outros rendimentos” esteja captando basicamente juros e dividendos.

<sup>17</sup> Note que para compatibilizar os dados de 2004 com os dados de 1995 foi necessário descartar as informações referentes ao Norte Rural (com exceção do Estado de Tocantins), uma vez que foi apenas a partir de 2004 que essa região do país passou a fazer parte da amostra da PNAD.

Figura 7 – Curvas de concentração dos programas de transferência de renda e de juros (resíduo)



Fonte: Microdados da PNAD 2004 (IBGE)

De todo modo, a comparação entre as curvas de concentração dos programas de transferência de renda utilizando tanto nossa metodologia como a simulação assumindo juros constantes revelam resultados bem próximos, indicando assim que não devemos estar cometendo nenhum grande erro na nossa desagregação dos rendimentos.

### III.3. Decomposição dos efeitos sobre a desigualdade (1995-2004)

A recente redução da desigualdade já é fato conhecido. Essa queda se acelerou a partir de 2001 e uma parcela importante desta redução pode ser atribuída ao componente de “outros rendimentos” que duplicou sua participação na renda total, a qual era (e continua sendo) bastante reduzida, e cujo grau de concentração caiu de forma bastante acentuada. Soares (2006) atribui 25% da queda da desigualdade a mudanças no componente de “outros rendimentos”. Nesta seção buscaremos aprofundar a investigação realizada por Soares lançando mão da metodologia de desagregação dos outros rendimentos para separar os efeitos do BPC, dos “outros programas de transferências” e dos juros na redução da desigualdade. No entanto ao invés de analisarmos a redução da desigualdade no período 2001-2004 como tem sido comumente realizado, vamos nos concentrar no período 1995-2004. Acreditamos que a melhor linha de base para avaliar o efeito do BPC e do Bolsa-Família é 1995, o ano imediatamente anterior à implementação do BPC. Além disso, a utilização de 2001 implicaria identificar múltiplos dos vários programas de transferência de renda, coisa que como vimos antes não é trivial nem para o ano de 2004, para o qual dispomos da informação sobre a incidência dos programas ao nível do domicílio. Outro fator que afeta a comparabilidade das rendas provenientes dos programas de transferência de renda entre 2001 e 2004 é o fato dos instrumentos para o levantamento de dados não serem o mesmo em 2001 e 2004: o questionário foi modificado, assim como as instruções para os entrevistadores e o processo de crítica da variável “outros rendimentos”. Desse modo, a melhor linha de base para efeitos da mudança nesta variável causada pelos programas de transferência de renda é um ano onde com certeza estes programas não estavam sendo captados pela pesquisa domiciliar, ou seja, 1995.

É importante observar que as correções que fizemos nas variáveis de renda afetam a comparabilidade dos dados que vamos apresentar em seguida, com os dados dos estudos já realizados sobre a redução da desigualdade. Por exemplo, se trabalhamos com a amostra sem os ajustes descritos na seção II, e excluimos o Norte Rural para manter a comparabilidade com 1995, o índice de Gini cai de 59,9 para 56,8

entre 1995 e 2004; com a amostra ajustada para tratar os dados dos programas de transferência de renda de modo desagregado, a queda é ligeiramente menor, para 57,1. No entanto, para fins de desagregação dos “outros rendimentos”, acreditamos ser aconselhável trabalhar com a amostra que exclui a informação dos domicílios que, apesar de declararem receber algum programa de transferência de renda apresentavam casos de missing do tipo “não aplicável” na variável de “outros rendimentos”.

De acordo com Shorrocks (1982), o Coeficiente de Gini pode ser facilmente decomposto em duas partes: o coeficiente de concentração de cada componente da renda com relação à renda total e o peso de cada renda na renda total, conforme já mencionado na seção III. Desse modo, podemos escrever a seguinte decomposição:

$$G = \sum_k c_k \mu_k \quad (2)$$

Onde,  $G$  é o índice de Gini,  $c_k$  representa o coeficiente de concentração da renda do tipo  $k$  com relação à renda total e  $\mu_k$  refere-se à porcentagem da renda  $k$  na renda total.

A Tabela 6 traz os dados da participação de cada componente na renda total, bem como o coeficiente de concentração de cada um deles para os anos de 1995 e 2004. Entre as mudanças na participação da renda que mais chamam a atenção estão a redução da participação da renda do trabalho, o grande aumento da participação da renda proveniente das aposentadorias e pensões, particularmente das que estão acima do piso previdenciário (1 salário mínimo), e o aumento da participação dos “outros rendimentos”, cujo incremento deveu-se basicamente aos programas de transferência de renda. Com relação aos índices de concentração, chama a atenção a redução do índice de concentração da renda do trabalho, o caráter fortemente progressivo (pró-pobre) da renda proveniente dos programas de transferência de renda com índices de concentração negativos, e o aumento do coeficiente de concentração da renda proveniente de aposentadoria.

Tabela 6 – Renda média como proporção da renda total

	Participação na renda total		Índice de Concentração	
	1995	2004	1995	2004
Renda Total	100%	100%	59.9	57.1
Renda do Trabalho	82.0%	72.6%	59.4	56.3
Pensões <= 1 salário mínimo	2.3%	4.6%	1.9	11.1
Pensões > 1 salário mínimo	11.0%	16.5%	69.9	75.5
Outras pensões	0.9%	1.6%	64.9	57.8
Transferências Privadas (doações)	0.6%	1.1%	39.8	47.6
Aluguéis	2.2%	1.9%	81.2	77.7
Juros (resíduo)	0.9%	0.9%	78.9	68.6
BPC	0.0%	0.3%	0.0	-6.3
Outros programas	0.0%	0.5%	0.0	-52.7

Fonte: Microdados PNAD 2004

É possível decompor a mudança no coeficiente de Gini segundo o peso na renda total e o coeficiente de concentração de cada renda. Inicia-se com a fórmula do produto:

$$\Delta G = \sum_k \bar{c}_k \Delta \mu_k + \bar{\mu}_k \Delta c_k \quad (3)$$

O primeiro termo dentro do somatório é o efeito composição de rendas e o segundo é o termo coeficientes de concentração. É possível ainda individualizar a contribuição de cada renda  $k$  segundo a fórmula:

$$\sum (\mu_k \Delta c_k + c_k \Delta \mu_k) - \sum G \Delta \mu_k \quad (4)$$

O primeiro termo representa o quanto o Gini total muda em função de uma variação na concentração de uma renda, ou efeito concentração, e o segundo termo, por sua vez, representa o quanto o índice muda em função do aumento ou diminuição do peso de uma renda, ou efeito composição de rendas. Vale notar que

a mudança no peso da renda é multiplicada pela diferença entre o coeficiente de concentração e o Gini total e não apenas pelo coeficiente de concentração.

A Tabela 7 mostra que a maior parte da queda no coeficiente de Gini ocorreu em função do efeito concentração. São também expressivos na Tabela 7 o efeito concentração dos rendimentos do trabalho, que levou a uma queda de 2,39 pontos no Gini de 1995 a 2004 (85% do efeito total); o efeito renda das aposentadorias e pensões indexadas, que levou a uma queda de 1,19 pontos (32% do efeito total)<sup>18</sup>.

Para que a decomposição entre dois anos seja precisa, deve-se usar a média do coeficiente de concentração e do peso da renda na renda total. Isto quer dizer que é possível calcular os dois efeitos para o Bolsa-Família e o BPC. No entanto, acreditamos que a interpretação fica um tanto difícil, uma vez que nem um nem outro existiam em 1995. Portanto, para rendas inexistentes em um dos dois anos do período, vamos considerar apenas o efeito total. Segundo esta definição, o efeito do Programa Bolsa-Família, levou a uma queda de 0,571 (21% do efeito total), e o efeito renda do BPC levou a uma queda de 0,184 pontos de Gini (7% do efeito total).

Tabela 7 - Decomposição da variação no valor absoluto do coeficiente de Gini: 1995 – 2004

	Efeito Concentração	Efeito Renda	Efeito Total	Participação
Gini (renda total)	-1.64	-1.103	-2.743	<b>100%</b>
Renda do Trabalho	-2.393	0.057	-2.336	<b>85%</b>
Pensões <= 1 salário mínimo	0.317	-1.195	-0.878	<b>32%</b>
Pensões > 1 salário mínimo	0.771	0.774	1.545	<b>-56%</b>
Outras pensões	-0.089	0.02	-0.069	<b>3%</b>
Transferências Privadas (doações)	0.065	-0.078	-0.013	<b>0%</b>
Aluguéis	-0.074	-0.073	-0.147	<b>5%</b>
Juros	-0.092	0.002	-0.09	<b>3%</b>
BPC			-0.184	<b>7%</b>
Outros programas (Bolsa-Família)			-0.571	<b>21%</b>

Fonte: Microdados PNAD 2004

Note-se que o único componente da renda em que ambos os efeitos, concentração e renda, atuaram no sentido de contrarrestar a queda da desigualdade foi o das pensões e aposentadorias acima de um salário mínimo. O BPC, como já destacado na seção III, não contribuiu tanto quanto o Bolsa-Família para a redução da desigualdade, apesar de ter a capacidade – que o Bolsa-Família não tem – de deslocar as famílias dos beneficiários acima da linha de indigência e/ou da linha de pobreza.

#### IV – Considerações Finais

Os programas brasileiros de transferência direta de renda à população de baixa renda são importantes porque sem eles dificilmente a erradicação da pobreza e a redução da desigualdade a níveis toleráveis serão possíveis dentro de um horizonte de tempo razoável. Embora estes programas seguramente não constituam uma solução única e permanente para os problemas sociais do país, não há dúvida que esses programas devem fazer parte de qualquer proposta séria de promoção de uma sociedade mais justa.

A análise dos efeitos distributivos desses programas contribui para a correção de suas deficiências e para o planejamento de sua expansão futura. Além disso, ela é um componente essencial de qualquer estimativa de custo que venha a subsidiar o planejamento orçamentário de estratégias de combate à pobreza e à desigualdade. Todavia, até recentemente as informações disponíveis para este tipo de análise eram escassas. Com o suplemento da PNAD 2004 foi possível analisar a incidência destes programas e seu impacto sobre a pobreza e a desigualdade. Neste artigo propomos uma metodologia de desagregação

<sup>18</sup> Note que as contribuições positivas para a redução da desigualdade somam mais 100%, isso ocorre devido à contribuição negativa das pensões e aposentadorias acima de 1 salário mínimo. Esse foi o único componente da renda que atuou no sentido de aumentar as desigualdades.

da variável de renda que capta esta categoria de rendimento nos seus diversos componentes de modo a individualizar a contribuição de cada programa. Mas cumpre observar que essa tarefa seria muito mais fácil com pequenas modificações no questionário da PNAD que esperamos sejam realizadas o mais rapidamente possível.

Com esse objetivo analisamos separadamente o efeito do Bolsa Família, do BPC e das pensões e aposentadoria públicas indexadas ao salário mínimo sobre a redução da desigualdade. Nós encontramos que ambos o BPC e o Bolsa-Família são bem focalizados: 74% da renda declarada do BPC e 80% da renda do Bolsa-Família vai para famílias abaixo da linha de pobreza (de metade de 1 salário mínimo per capita), e que conjuntamente estes programas foram responsáveis por 28% da redução da queda do Gini no período 1995-2004 (7% para o BPC e 21% para o Bolsa-Família). Esta contribuição é muito grande se levarmos em conta que conjuntamente estes dois programas somam apenas 0,82% da renda total das famílias (de acordo com os dados da PNAD). Chama a atenção também a contribuição de pensões e aposentadorias oficiais (públicas) – contributivas ou não (como o caso da aposentadoria rural) no valor de um salário mínimo para a redução da desigualdade. Elas contribuíram em 32% para a redução do Gini, mas esse melhor desempenho é em grande parte devido ao fato desta fonte de renda representar 4,6% da renda total declarada pelos domicílios na PNAD.

## V – Referências

FERREIRA, F. H. G., LEITE, P. G., and LITCHFIELD, J. A. (2006) “The rise and Fall of Brazilian Inequality: 1981 – 2004”. *World Bank Policy Research Working Paper* 3867.

FREIJE, S.; BANDO, R.; & ARCE, F., (2005) “*Conditional Transfers, Labor Supply and Poverty: Microsimulating “Oportunidades”*”. Disponível em:  
<[http://wwwtest.aup.edu/lacea2005/system/step2\\_php/papers/freije\\_sfre.pdf](http://wwwtest.aup.edu/lacea2005/system/step2_php/papers/freije_sfre.pdf)>.

HOFFMAN, R. (2005) “As transferências não são a causa principal da redução da desigualdade”. *Econômica*.v.7, n.2. pp. 335-341, Dezembro.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. (2006) “*Aspectos Complementares de Educação e Acesso a Transferências de Renda de Programas Sociais*”. PNAD, 2006.

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social (2006) “*Manual de Orientação do BPC*”.

[http://www.desenvolvimentosocial.gov.br/relecris/bpc/manual\\_1.htm](http://www.desenvolvimentosocial.gov.br/relecris/bpc/manual_1.htm)

MEDEIROS, M.; DINIZ, D.; SQUINCA, F. (2006) “*Cash Benefits to Disabled Persons in Brazil: an analysis of the BPC - Continuous Cash Benefit Programme*”. IPC Working Paper 16. Brasília., International Poverty Centre, 2006. (Working Paper, n. 16).

SHORROCKS (1982). “Inequality decomposition by factor components”. *Econometrica*, v. 50, pp.193-211.

SOARES, S. (2006) “*Distribuição de Renda no Brasil de 1976 a 2004 com Ênfase no Período entre 2001 e 2004*.” IPEA Brasília: Ipea,. (Texto para Discussão, n. 1166).