

O Declínio Sustentado da Desigualdade de Renda no Brasil (1997-2009)

Sonia Rocha

Pesquisadora do Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS), Rio de Janeiro, Brasil

Resumo

Este texto reúne evidências empíricas recentes sobre a queda da desigualdade de renda no Brasil. O ponto de partida é a contribuição de cada tipo de renda para a queda do coeficiente de Gini da renda domiciliar *per capita* no período 1997-2009. Discutem-se a seguir as características de funcionamento do mercado de trabalho, já que o rendimento do trabalho foi responsável por 69% da queda da desigualdade no período. As transferências previdenciárias e assistenciais são analisadas quanto ao seu impacto sobre a queda da desigualdade, assim como quanto às suas potencialidades distributivas associadas a mudanças nas regras dos sistemas.

Palavras-chave: Desigualdade de renda, Renda, Mercado de Trabalho, Previdência Social, Transferência de Renda

Classificação JEL: I38

Abstract

This text presents recent empirical evidence on the fall of income inequality in Brazil. As background we present the contribution of different types of income for the decline of the Gini coefficient of household *per capita* income. Then, we discuss how the workings of the labor market led to the major share – 69% – of the decline of income inequality in the period. We analyse Social Security and means-tested cash transfers in what concerns their role for reducing inequality, as well as the potential for increasing their distributive role, which depends on changes of institutional rules in both systems.

* Recebido em maio de 2011, aprovado em junho de 2012. A autora agradece às observações e sugestões cuidadosas e pertinentes de um parecerista anônimo. Naturalmente erros e omissões remanescentes são de responsabilidade exclusiva da autora.
E-mail address: srocha@iets.org.br

1. Introdução

Quando, depois de muitas tentativas, foi realizada com sucesso a estabilização monetária em 1994, as questões ligadas à pobreza e à desigualdade passaram a ter um lugar de destaque na agenda nacional. Na verdade, ao tratar a pobreza do ponto de vista da renda, as duas questões se mostravam estreitamente associadas, já que em meados da década de noventa o Brasil já atingia US\$ 4,8 mil de renda *per capita*, o que o colocava dentre os países de renda média no âmbito internacional. Neste contexto, o aspecto adverso da questão não era o nível de renda em si, mas as características da sua distribuição: aos 50% dos indivíduos mais pobres correspondia a mesma parcela da renda total do que aos 1% mais ricos, em torno de 13%.¹ A taxa de pobreza elevada que se verificava – proporção de pobres em torno de 33% no novo patamar após o Plano Real – estava associada a uma distribuição de renda extremamente desigual, o coeficiente de Gini da renda familiar *per capita* se situando em torno de 0,6 entre 1993 e 1997. Em um contexto caracterizado por elevada desigualdade de renda, o baixo crescimento econômico que prevaleceu desde o início da década de oitenta até 2003 pouco contribuiu para a redução da pobreza (Ferreira et alii 2007).

É importante destacar que, no horizonte de longo prazo, desde que se iniciou o cálculo do coeficiente de Gini com base em dados do Censo Demográfico de 1960, a desigualdade de renda vinha se mantendo em níveis sempre muito elevados, apesar da variabilidade dos contextos econômicos vigentes. O coeficiente de Gini já alto em 1960 – 0,504 – se eleva acentuadamente no período de crescimento econômico acelerado, denominado “milagre brasileiro”, que se inicia no final da década de sessenta e que perdura até 1980: passa a 0,561 em 1970, e a 0,592 em 1980. Durante o período seguinte, caracterizado por um cenário macroeconômico turbulento, inflação alta e baixo crescimento econômico, que dura até o Plano Real, a desigualdade se manteve alta, e possivelmente crescente: o coeficiente de Gini relativo a 1990, calculado a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), foi de 0,607.² Deste modo, tanto durante o período de crescimento econômico vigoroso, como naquele de estag-inflação, a questão crítica da desigualdade de renda não só não foi enfrentada, como se agravou.

Cabe lembrar que, sempre que se tratava da questão social no Brasil, o foco era muito mais pobreza do que desigualdade. Isto porque, embora seja bem conhecida a relação entre crescimento da renda e redução da pobreza, menos notório é o *trade-off* entre crescimento econômico e declínio da desigualdade quando se trata de diminuir a pobreza. Barros e Mendonça (1997) evidenciaram quão dramático era o efeito da elevada desigualdade de renda sobre os índices de pobreza no Brasil. Para isto, fizeram simulações, mantendo constante o nível de renda observado

¹ Respectivamente 13,1% e 13,9% da renda das pessoas com rendimentos positivos (IBGE 1995).

² Hoffmann (2001) para os coeficientes de Gini estimados a partir dos Censos Demográficos de 1960, 1970 e 1980. O Gini relativo a 1990 foi calculado a partir dos dados da PNAD, que não são rigorosamente comparáveis aos do Censo. Os coeficientes deste parágrafo referem-se à renda de todas as origens das pessoas com rendimento positivo.

no Brasil em 1993, mas aplicando a ele distribuições de renda menos desiguais, observadas em outros países da América Latina. Por exemplo, o resultado da combinação do nível de renda brasileiro à distribuição de renda mexicana, a qual correspondia um coeficiente de Gini de 0,55,³ foi uma redução da pobreza brasileira de 30% para 24%. Esta redução da pobreza equivaleria ao resultado obtido, alternativamente, por uma taxa de crescimento econômico de 2,4% durante dez anos com a distribuição de renda mantida constante com um coeficiente de Gini de 0,60, como o estimado para o Brasil em 1993. O Brasil vinha de um longo período de crescimento baixo – 1,95% a.a. entre 1981 e 1994 – de modo que fazia sentido considerar explicitamente o combate à desigualdade de renda tendo em vista o objetivo de redução da pobreza.

Além de não se saber como fazer para afetar de forma significativa a distribuição de renda,⁴ havia que reconhecer que ela era apenas uma das muitas faces das desigualdades entre indivíduos e entre famílias no Brasil. Nos mais diversos aspectos das condições de vida, o Brasil era, e ainda é, um país desigual. Existem os históricos desequilíbrios regionais de desenvolvimento econômico e social (Albuquerque 2008). Mas existem, paralelamente, desigualdades notáveis no interior de áreas relativamente pequenas. Dentro de municípios, mesmo no interior de bairros, coexistem situações fortemente contrastantes não só de renda, mas de educação, condições de moradia e de acesso a serviços.

As evidências empíricas de que se dispõem mostram que, em 1997, tem início um período favorável de queda das “desigualdades”, durante o qual se acelera o ritmo de redução das desigualdades não monetárias e começa o processo sustentado de declínio da desigualdade de renda.

Este texto, focado exclusivamente na desigualdade de renda, tem como objetivo documentar, com base na ampla bibliografia existente, os elementos básicos da sua queda recente. Para isto foi inevitável destacar os aspectos que, consensualmente, são considerados principais quando se trata da queda da desigualdade no Brasil.

A abordagem consistiu em considerar as diferentes rendas que compõem a renda das famílias e que contribuem, portanto, para o seu grau de desigualdade, destacando a dicotomia entre as rendas do trabalho e do não-trabalho. A renda do trabalho, que corresponde a $\frac{3}{4}$ da renda das famílias, foi a principal responsável pela queda da desigualdade. Na renda do não-trabalho foram tratadas separadamente as rendas previdenciárias e assistenciais que têm sido diretamente afetadas

³ O México era um dos oito países que, juntos com o Brasil, foram considerados no estudo de Barros e Mendonça com base em dados do Banco Mundial para anos em torno de 1989. Seu coeficiente de Gini era altíssimo no contexto internacional, mas bem abaixo daquele do Brasil (0,63) (Barros e Mendonça 1997).

⁴ Rocha (2002) realizou simulações que mostraram que o Imposto de Renda tinha um impacto distributivo praticamente nulo quando se consideravam a estrutura de alíquotas e as deduções. Hoffmann (2002) relativizou aquele resultado, demonstrando o potencial de a arrecadação do imposto de renda reduzir a desigualdade via transferências focalizadas, o que aliás vem sendo realizado com a expansão sustentada dos programas Benefício de Prestação Continuada e Bolsa-Família. Estudos recentes (IPEA 2011) com base nas POFs mostram um efeito progressivo e crescente, e certamente não irrelevante, da tributação direta. Aliás Pintos-Payeras e Hoffmann (2009) demonstram com base na POF 2008-2009 que o coeficiente de aversão à desigualdade se elevou em relação ao verificado com base na POF 2003-2003, o que abre espaço político para medidas que tornem o sistema tributário mais progressivo.

por mudanças político-institucionais. As transferências de renda assistenciais merecem destaque pelas inovações introduzidas recentemente e pelo fato de que, proporcionalmente à sua participação na renda das famílias, terem tido contribuição relativamente elevada para a queda da desigualdade de renda. Ademais, dado o caráter focalizado das transferências assistenciais é inevitável, quando se trata da queda da desigualdade de renda no Brasil, deixar clara a contribuição das transferências do programa Bolsa-Família (BF) e o seu papel comparado ao dos Benefícios de Prestação Continuada (BPC), que se destinam aos idosos e portadores de deficiência pobres.

Este texto está organizado da seguinte maneira. Depois desta Introdução, a Seção 2 faz um pano de fundo conceitual e empírico para o que será tratado nas seções seguintes. A Seção 3 trata do comportamento da renda do trabalho no período 1995-2009, distinguindo dois sub-períodos com características macroeconômicas distintas, mas que tiveram em comum o processo sustentado de melhoria distributiva. A Seção 4 trata das transferências previdenciárias e assistenciais, explicando como as mudanças institucionais e a escolha política relativa à valorização do salário mínimo levaram a um aumento da cobertura e do valor transferido, com impactos distributivos positivos. A Seção 5 trata ainda das inter-relações e incongruências entre a previdência social e a assistência social, assim como as que existem no interior de cada um dos sistemas, o que tem implicações distributivas relevantes. Finalmente a Seção 6 sumariza as conclusões.

2. Renda e a Queda da Desigualdade

Nas sociedades modernas, onde o nível de consumo no âmbito privado está associado à renda monetária, a renda é a variável mais utilizada como *proxy* do bem estar das pessoas e das famílias. A pesquisa domiciliar brasileira por amostragem – a PNAD⁵ – fornece dados anuais para o mês de setembro, relativos a todos os rendimentos de todos os indivíduos de 10 anos e mais, que são investigados por meio de onze quesitos específicos do questionário.⁶ Ao rendimento do trabalho, naturalmente, o mais importante, correspondem os rendimentos obtidos em qualquer tipo de ocupação e em qualquer posição na ocupação, tanto no setor formal como no informal.⁷ Os dados básicos da PNAD relativos à renda permitem: que se utilizem os dados de renda de forma como coletada, por exemplo, renda do trabalho principal dos indivíduos; que se construam variáveis de renda

⁵ A PNAD tem cobertura nacional e se realiza anualmente, exceto nos anos do Censo Demográfico.

⁶ Rendimento do trabalho principal, do trabalho secundário, de outros trabalhos (3); rendimento de aposentadorias e pensões oficiais ou não (4); aluguéis e doações recebidos (2); abono permanência; e outros rendimentos. Infelizmente os “outros rendimentos” são investigados como um valor único, englobando tanto os rendimentos de capital – reconhecidamente mal cobertos em pesquisas domiciliares de propósitos múltiplos, como a PNAD –, e as transferências assistenciais. Como resultado, sempre que se deseja distinguir as rendas de transferências na renda dos indivíduos ou na dos domicílios, é necessário a recorrer a procedimentos metodológicos específicos para obter este valor de forma indireta.

⁷ Rendimentos do trabalho de empregados com ou sem carteira, trabalhadores por conta própria, empregadores e trabalhadores sem remuneração.

compostas, tais como a renda domiciliar, a qual agrega todas as rendas de todas as origens de todos os membros do domicílio; ou que se obtenham variáveis de renda resultantes de cruzamentos de variáveis relativas a características de pessoas ou de domicílios.⁸ Com as séries de longo prazo derivadas da PNAD é possível acompanhar a evolução da desigualdade no Brasil, em particular, a queda que vem ocorrendo desde 1997.

A tendência de queda da desigualdade desde 1997 se verifica para as diferentes variáveis de renda, que apresentam, no entanto, graus bastante diversos de desigualdade, assim como determinantes e implicações específicos para seu declínio. O índice de desigualdade de renda mais conhecido e de mais fácil interpretação, o coeficiente de Gini será o usado ao longo deste texto. Na Figura 1 são apresentados os valores anuais do coeficiente relativos a quatro variáveis de renda de uso freqüente. A desigualdade da renda do trabalho (pessoas ocupadas), geralmente utilizada em comparações internacionais, é a menor ao longo de todo o período apresentado. Também de forma consistente, a desigualdade da renda domiciliar *per capita* é sempre a mais elevada, na medida em que sofre a influência potencializada de características dos membros do domicílio relevantes para a formação da renda, como a escolaridade e o padrão de nupcialidade.⁹ Observe-se que, após 2001, o ritmo de queda da desigualdade de renda se acentua em todos os casos.

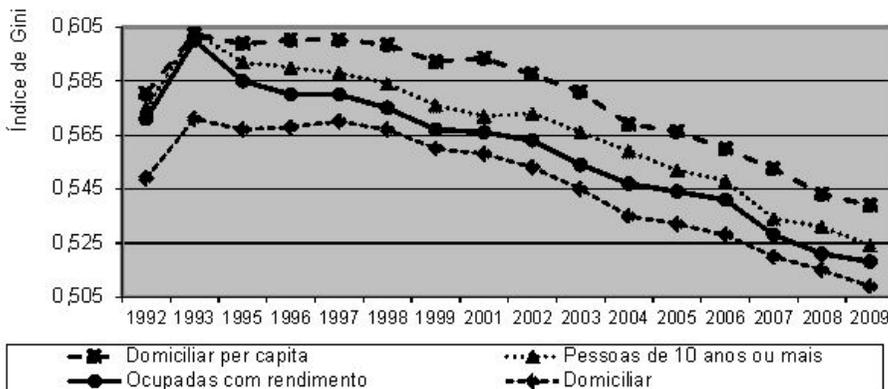
Esta queda consistente da desigualdade se deve a um conjunto excepcionalmente favorável de fatores, que, coincidentemente, começaram a atuar ou se acentuaram a partir de meados da década de noventa. Efeitos demográficos ligados à queda da fecundidade e à mudança na estrutura das famílias repercutiram sobre a razão de dependência e sobre a taxa de participação no mercado de trabalho dos adultos (Wajzman et alii 2006). No que concerne ao rendimento do trabalho, constatou-se redução da diferenciação de rendimentos associados às segmentações entre regiões, entre áreas urbanas e rurais, e entre cidades de diferentes portes populacionais (Medeiros et alii, 2006). Ademais, houve mudanças no nível de escolaridade e no grau de desigualdade educacional, que em conjunto são o mais importante determinante do diferencial de rendimentos do trabalho. O aumento da cobertura e do valor das transferências previdenciárias e assistenciais operou no mesmo sentido. Em particular, os benefícios do programa BF, pelas suas características de desenho e focalização, tiveram um efeito distributivo proporcionalmente forte. E finalmente, a política de valorização do salário mínimo, que afetou tanto o mercado de trabalho, como as transferências previdenciárias e assistenciais.

Para fins de avaliação do impacto da desigualdade de renda sobre o bem-estar dos indivíduos de uma dada população, a renda domiciliar *per capita* (RDPC) é a variável mais relevante, já que leva em consideração todas as rendas recebidas

⁸ Por exemplo, renda do trabalho secundário das mulheres com mais de 12 anos de escolaridade ou participação de aposentadorias na renda total dos domicílios urbanos.

⁹ A desigualdade educacional é menor no interior das famílias, seja por transmissão intergeracional desta característica – filhos de pais com alta escolaridade tendem a ter também nível mais elevado de escolaridade –, seja pelas escolhas de parceiros na formação dos casais. Diferenças de fecundidade ligadas ao nível de escolaridade também afetam a estrutura e o tamanho das famílias, assim como a taxa de dependência, o que repercute sobre o nível da renda domiciliar *per capita*.

Fig. 1. Evolução do Coeficiente de Gini, relativo a diversas variáveis de renda – 1992-2009



Fonte: IBGE/PNAD (exclusive Norte rural).

por todos os membros do domicílio, assim como a repartição teórica da renda total entre eles.

Com o objetivo de entender as causas da queda recente da desigualdade de renda no Brasil do ponto de vista da RDPC, análises tem sido realizadas de modo a identificar os fatores explicativos e seu peso relativo neste processo. Um procedimento possível consiste em determinar a contribuição de cada tipo de renda para o coeficiente de Gini observado. Para isto consideram-se dois componentes básicos. Por um lado, o coeficiente de concentração de cada renda, que é uma medida análoga ao coeficiente de Gini, mas que utiliza a ordenação da renda em questão em relação à renda total, no caso a RDPC. O coeficiente de concentração é, portanto, uma medida da desigualdade de cada renda a ser considerada na formação da RDPC. Por outro lado, considera-se o peso relativo do valor da renda específica na RDPC.

Hoffmann (2004) decompõe a RDPC, desagregando a renda do trabalho por posição na ocupação e mantendo as rendas previdenciárias agregadas, o que mostrou que aposentadorias e pensões estavam, em 1999, contribuindo para aumentar a desigualdade de renda no Brasil. Soares (2006) utilizando a mesma metodologia, demonstrou que no período 1995-2004 a contribuição do rendimento do trabalho para a queda do coeficiente de Gini foi de 73%. Hoffmann (2009) decompõe o coeficiente de Gini da RDPC para o período 2001-2007 utilizando oito categorias de renda diretamente identificáveis a partir da PNAD, e mostra que o rendimento do trabalho tomado em conjunto contribuiu em 59,8% da queda do coeficiente naquele período.¹⁰ Com base nos resultados de Soares

¹⁰ A decomposição da renda do trabalho segundo condição de ocupação mostra que a renda do trabalho mais desigualmente distribuída na RDPC é a renda dos empregadores, enquanto a dos empregados do setor privado é a mais bem distribuída, respectivamente, índices de concentração de 0,8515 e 0,4522.

e de Hoffmann pode-se afirmar que queda recente da contribuição relativa do rendimento do trabalho para redução da desigualdade no Brasil se deve em parte ao aumento do papel das transferências de renda, que têm um efeito distributivo proporcionalmente forte.¹¹ O amplo estudo sobre a queda da desigualdade no Brasil no período recente, realizado pelo IPEA (Barros et alii 2006b), atribui à renda do trabalho 50% da queda da desigualdade da RDPC entre 2001 e 2004. Considerando o período mais abrangente de 2001-2007 e utilizando a mesma metodologia, a contribuição da renda do trabalho se elevou para 52% (Barros et alii 2010), evidenciando a sua importância crescente no período de retomada econômica após 2004.

Os resultados mais recentes relativos à contribuição dos diferentes tipos de renda para a queda da desigualdade cobrem o período de 1995 a 2009 (Soares 2010). A queda sustentada da desigualdade da RDPC, que se traduz em uma redução de 6,1 pontos percentuais do coeficiente de Gini (de 0,599 em 1997, para 0,538 em 2009), foi resultado de uma evolução distributiva favorável do rendimento do trabalho, que contribuiu com 4,1 pontos percentuais, ou cerca de $\frac{2}{3}$ da queda da desigualdade. Na verdade, o rendimento do trabalho tem necessariamente um papel central na melhoria da distributiva, na medida em que corresponde a mais de $\frac{3}{4}$ da renda das famílias em 2009 (76,2%), e isto apesar de uma participação declinante na RDPC, que decorre da expansão das rendas previdenciárias e assistenciais. A Tabela 1 sistematiza para o período 1997-2009 alguns resultados básicos do estudo, que podem servir como pano de fundo para o entendimento do papel das diferentes rendas na queda da desigualdade no Brasil. A classificação dos rendimentos privilegia a distinção entre rendimentos do trabalho e da previdência social, iguais ou diferentes do salário mínimo (SM), o que é relevante do ponto de vista distributivo.

Além da importância irrefutável da renda do trabalho, estes resultados dão uma medida do papel distributivo desempenhado pela previdência e pela assistência social, que aumentaram suas participações na renda das famílias no período em questão. Ao utilizar o valor do salário mínimo para distinguir dois subconjuntos de renda do trabalho e dois subconjuntos de rendas previdenciárias,¹² a decomposição realizada permite qualificar ainda melhor o impacto distributivo dessas duas principais rendas. Chama a atenção o papel distributivo adverso dos benefícios

Sobre os índices de concentração que resultam da ordenação dos indivíduos segundo a RDPC e qualquer de seus componentes, ver Hoffmann (2009).

¹¹ O valor da renda investigada em quesito único da PNAD, englobando transferências assistenciais e rendimentos de capital, teve um crescimento de 69% nos últimos anos, mas sua participação na renda das famílias ainda era marginal, da ordem de 2,2% em 2008 (Rocha 2010). Assim, apesar de estas rendas serem bem focalizadas nos mais pobres, sua contribuição para o Gini é fraca, da ordem de 0,3% em 2007 (Hoffmann 2009).

¹² A renda do trabalho na PNAD inclui as rendas recebidas de todos os trabalhos pelos indivíduos ocupados, qualquer que seja a sua condição na ocupação (empregado formal ou informal, conta própria, empregador). As rendas previdenciárias incluem pensões, aposentadorias e outros benefícios pagos pelo sistema público de previdência social (RGPS), pelos sistemas próprios do serviço público nas três esferas de governo, e pelos sistemas privados.

Tabela 1

Rendas segundo Origem – 1997-2009 Coeficientes de Concentração, Participação na Renda Total e Contribuição para a Variação do Coeficiente de Gini da RDPC

Tipos de renda	Participação		Coef. de		Impacto sobre o coef. de Gini 1997-2009 (p.p.)
	(%)		concentração		
	1997	2009	1997	2009	
Trabalho	81,5	76,2	0,597	0,543	-4,2
≠SM	79,6	72,6	0,615	0,575	-3,1
=SM	1,9	3,6	-0,159	-0,086	-1
Previdência Social	14,1	18,8	0,577	0,563	-0,3
≠SM	11,4	14,1	0,72	0,718	0,3
=SM	2,7	4,7	-0,031	0,094	-0,6
Assistência Social	0	1,3	-0,041	0,292	-1,1
BF	-	0,7	-	-0,516	-0,8
BPC	0	0,6	-0,041	-0,018	-0,3
Outras rendas	4,4	3,7	0,706	0,608	-0,5

Fonte: Soares (2010).

previdenciários não indexados ao salário mínimo (+0,3), além da forte contribuição favorável forte do BF (-0,8), apesar de a sua participação na RDPC ser baixa.

3. Os Rendimentos do Trabalho

Como corresponde à maior parcela da renda das famílias brasileiras – 76,2% em 2009 – é natural que o rendimento do trabalho seja o determinante principal do grau de desigualdade de renda observado. É, portanto, relevante examinar algumas características do comportamento recente do rendimento do trabalho, já que a queda da desigualdade da sua distribuição iniciada em 1997 ocorreu de forma sustentada ao longo de dois sub-períodos, 1997-2003 e 2004-2009, os quais apresentam características macroeconômicas marcadamente distintas, notadamente no que concerne às variáveis básicas do mercado de trabalho, como o ritmo de expansão da ocupação e o comportamento do rendimento.

A estabilidade monetária trouxe de imediato uma melhoria forte do rendimento médio do trabalho, que já vinha se elevando desde o fundo do poço atingido em 1992. Como tinha ocorrido também por ocasião do Plano Cruzado, o controle da inflação após a implantação do Plano Real resultou em aumento da renda e melhorias distributivas. Embora o aumento da renda, em particular do rendimento

do trabalho, tenha se esgotado já em 1996,¹³ a melhoria distributiva iniciou uma queda sustentada a partir de 1997.

Esta melhoria distributiva ocorreu porque, numa conjuntura que se prolongou até 2004 e quando quase todos perderam renda, os trabalhadores situados na metade inferior da distribuição perderam menos. Na verdade, considerando a distribuição de rendimento do trabalho por décimos, apenas os trabalhadores situados no terceiro décimo tiveram algum ganho real no período 1997-2004 (Figura 2). Isto se deveu basicamente ao início da atuação sistemática do governo federal no sentido de valorizar o salário mínimo, que vinha declinando em termos reais desde o início da década de oitenta: o salário mínimo em 1995 equivalia a apenas 66% do valor daquele em vigor em 1980. Embora o terceiro décimo da distribuição de rendimentos do trabalho apresentasse a maior concentração de trabalhadores com rendimento igual ao salário mínimo,¹⁴ os efeitos dessa política “transbordaram” para aqueles que ganhavam valores mensais em torno do salário mínimo. Em contrapartida, houve perdas do rendimento real para os trabalhadores na metade superior da distribuição; estas perdas foram tanto mais fortes quanto maior era a renda, o que levou, naturalmente, a melhorias distributivas do rendimento do trabalho.

Quando, a partir de 2004, o crescimento da economia se reinicia, ocorrem ganhos reais do rendimento do trabalho ao longo de toda a distribuição. Aliás, como revelaram os dados da PNAD de 2009, as tendências verificadas de 2004 a 2008 relativas ao aumento da renda, redução da pobreza e melhoria distributiva, estimadas em bases anuais a partir da pesquisa domiciliar, foram relativamente pouco afetadas pela crise econômica global: a crise repercutiu principalmente sobre os níveis de renda e de emprego após a pesquisa de setembro de 2008 ter sido coletada e estes já tinham em grande parte se recuperado em setembro de 2009, aliás, como mostravam os resultados da Pesquisa Mensal de Emprego (IBGE/PME) e indicadores diversos de produção e de consumo.¹⁵

Como, entre 2004 e 2009, os ganhos se mantiveram mais acentuados para os trabalhadores com rendimentos mais baixos, as melhorias distributivas tiveram continuidade, embora o ambiente macroeconômico fosse radicalmente diverso do que prevaleceu no período 1997-2003. No entanto, o Gini ainda é elevado – 0,518 em 2009 – e permanece elevado em grande parte devido à forte concentração de renda no centésimo superior da distribuição: sua participação de 13% na renda total do trabalho corresponde aproximadamente ao valor apropriado pelos 40% de trabalhadores situados na base da distribuição (Figura 3).

A queda da desigualdade do rendimento do trabalho não só tem continuidade após 2004, mas como se acelera com a retomada do crescimento econômico.¹⁶

¹³ Este nível de rendimento médio não tinha ainda sido recuperado em 2009.

¹⁴ Em setembro de 1995, quando o valor do salário mínimo era R\$ 100, os trabalhadores do terceiro décimo da distribuição de rendimentos do trabalho tinham rendimento médio de R\$ 106 (Fonte: IBGE/PNAD).

¹⁵ Soares (2010) imputa aos efeitos da crise global a queda do ritmo de melhoria distributiva que ocorreu entre 2008 e 2009.

¹⁶ O crescimento médio do PIB no período 2004-2009 foi de 3,6% ao ano, frente ao de 2,2% a.a. no período 1997-2004 (Fonte: IPEADATA).

Fig. 2. Evolução do Valor Real do Rendimento Médio do Trabalho, segundo percentis da distribuição – 1995-2009 (1995=100)

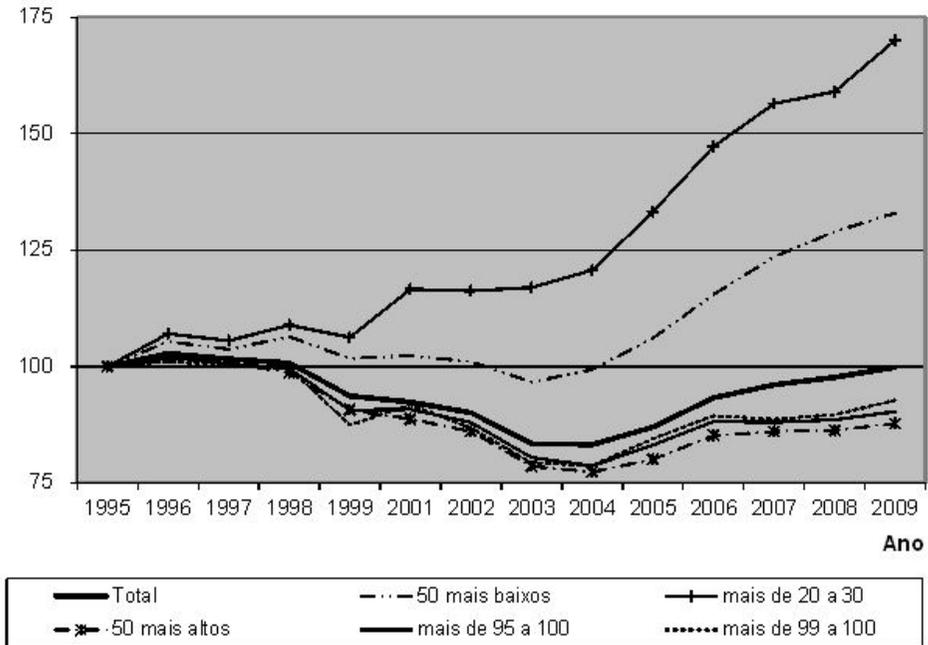
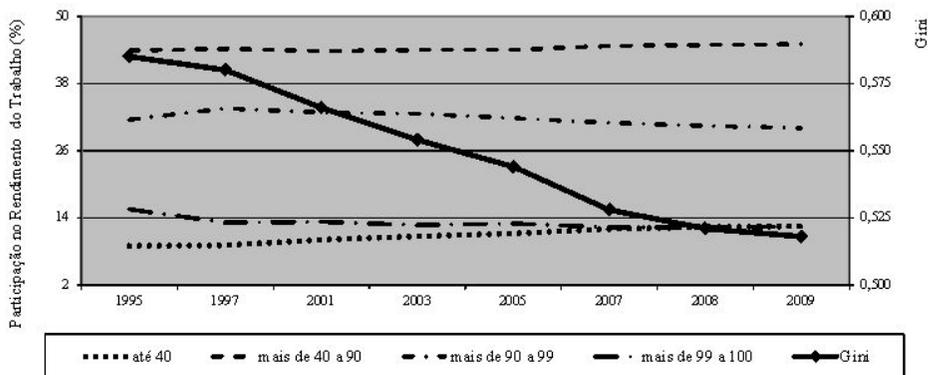


Fig. 3. Distribuição do Rendimento de Todos os Trabalhos, por centésimos da distribuição, e Coeficiente de Gini – 1995-2009



Fonte: PNAD/IBGE, anos selecionados.

*Rendimento dos ocupados com rendimento positivo. Excluíve área norte rural.

Havia dúvidas quanto à viabilidade desta continuidade, já que não era evidente que a expansão da oferta educacional fosse suficiente para evitar a escassez de mão de obra qualificada frente ao crescimento econômico.¹⁷ Havendo escassez, esta levaria a um aumento relativo dos rendimentos dos trabalhadores com maior escolaridade, revertendo parte dos ganhos já obtidos em termos de queda da desigualdade do rendimento do trabalho. A consideração deste cenário, semelhante ao ocorrido no chamado “período do milagre brasileiro”, tinha respaldo nas evidências de que o nível educacional da população brasileira permanecia reconhecidamente baixo para o nível de desenvolvimento produtivo do país.

A continuidade do declínio da desigualdade do rendimento do trabalho, mesmo diante de uma conjuntura de crescimento econômico forte e sustentado após 2004, evidenciou que a melhoria da escolaridade está dando frutos. Embora a escolaridade da população brasileira – 8,2 anos de estudo em média¹⁸ – ainda se situe aquém do que se verifica em países de nível de desenvolvimento semelhante, o fato de a desigualdade educacional estar declinando desde 2001 se rebate favoravelmente sobre a distribuição dos rendimentos do trabalho.¹⁹ Naturalmente persistem problemas sérios de qualidade de educação – que o ranking deplorável do Brasil nos resultados do PISA evidenciam de forma categórica –, e também de acesso ao segundo grau e à universidade. Vale observar, no entanto, que os reclamos freqüentes quanto à escassez de mão de obra parecem ser espacial e setorialmente localizados: as evidências empíricas relativas à evolução de salários por categorias profissionais e por nível de educação mostram que a tendência predominante continua a ser a da queda das desigualdades do rendimento do trabalho.²⁰ Neste sentido a legitimação pelo mercado da política de valorização do salário mínimo, assim como as melhorias educacionais têm sido fatores-chave para evitar a reversão da queda da desigualdade face às pressões de demanda associadas ao crescimento econômico.

4. As Rendas do Não-Trabalho

Embora, em comparação com a renda do trabalho, as demais rendas tomadas em conjunto tenham uma participação pequena na formação da RDPC, sua contribuição para a redução da desigualdade é elevada relativamente aos valores totais envolvidos. A seguir serão discutidos alguns aspectos das rendas previdenciárias e das transferências assistenciais relevantes do ponto de vista da distribuição de renda. Não serão tratadas as “outras rendas”, que consolidam diversos rendimentos das famílias com características distintas (Tabela 1).

¹⁷ Sob condições análogas de “aquecimento” da economia em meados da década de noventa, quando ocorreu elevação dos retornos à educação, Menezes-Filho (2001) argumentou que esta elevação poderia estar “refletindo um aumento na demanda por mão de obra qualificada decorrente da liberalização comercial que ocorreu no Brasil no início da década de 90”.

¹⁸ Referente à população de 15 anos e mais.

¹⁹ A desigualdade educacional medida em termos de anos de estudo para a população ocupada começa a declinar 2001 (Barros et alii 2010), o que se rebate diretamente sobre a desigualdade do rendimento do trabalho.

²⁰ Rocha (2010).

No período durante o qual a desigualdade de renda vem caindo, ocorreram mudanças importantes na política social. A aplicação dos dispositivos da Constituição de 1988 nos anos noventa mudou o desenho e os parâmetros utilizados tanto pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS), como pelo programa assistencial de transferência de renda (BPC), focalizado nos idosos e portadores de deficiência de baixa renda.²¹ Em ambos os casos, a ampliação da cobertura e o aumento do valor dos benefícios pagos, que vêm se dando simultaneamente e de forma sustentada, tiveram efeito distributivo favorável, reforçando aquele que resultou das mudanças na renda do trabalho.

No que concerne à previdência social, houve aumento do valor básico das aposentadorias e pensões, cujo piso passou a ser o salário mínimo (SM), tanto para os benefícios pagos nas áreas urbanas, como nas rurais (FUNRURAL). Estes últimos correspondiam a $\frac{1}{2}$ SM antes da regulamentação da Constituição de 1998.

O fato de as aposentadorias terem passado a ter como piso o SM – ao qual equivalem 62% daquelas pagas pelo RGPS – e o BPC a corresponder obrigatoriamente ao SM, fez com que a política de ajustes do SM acima da inflação tivesse impactos importantes no crescimento dessas rendas, com efeitos distributivos favoráveis, como evidenciam os resultados da decomposição da RDPC segundo origem das rendas (Soares 2010).

A Figura 4 permite visualizar a progressão do número de benefícios previdenciários e dos valores correspondentes pagos pelo RGPS. A expansão se deve a fatores demográficos, em particular ao envelhecimento da população, mas também a uma política de concessão de benefícios mais generosa, especialmente na área rural, onde a cobertura previdenciária é hoje praticamente universal. Além de ter um efeito importante sobre a pobreza,²² os benefícios previdenciários iguais ao salário mínimo foram capazes de reduzir em 0,6 ponto percentual o índice de Gini (Tabela 1). A respeito dos benefícios previdenciários, cabem duas observações adicionais sobre as características do sistema e seus impactos distributivos.

A primeira diz respeito aos benefícios de valor acima ao do SM. Estes incluem desde aqueles do regime geral, cujo limite superior corresponde a cerca de sete vezes o SM, aos recebidos por aposentados e pensionistas do serviço público e de sistemas previdenciários voluntários. Estes últimos tomados em conjunto contribuíram para ao aumento da desigualdade em 0,3 pontos percentuais,²³ o que é um contra-senso em se tratando de um sistema previdenciário financiado essencialmente com recursos públicos:²⁴ é bem sabido que cabe ao sistema de

²¹ O hoje chamado Benefício de Prestação Continuada (BPC) foi criado em 1974.

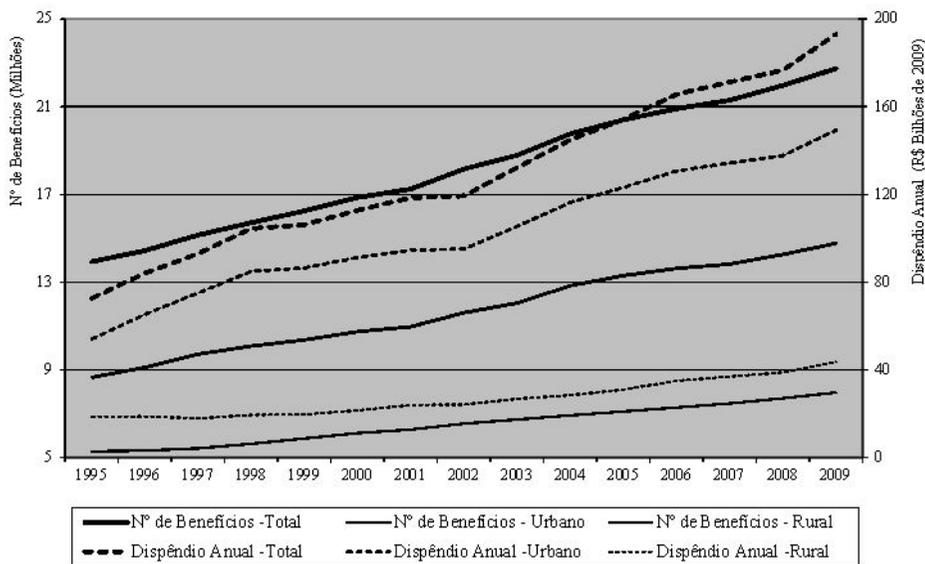
²² A exclusão de rendas previdenciárias iguais ao valor do SM significaria um aumento de 50,6% no índice do hiato quadrático de pobreza para o Brasil em 2007. Considerando apenas a área rural, onde estes benefícios têm participação maior na renda das famílias, sua exclusão aumentaria o índice em 76,6% (Rocha e Albuquerque 2009).

²³ A POF de 2008-2009 permite separar benefícios previdenciários de funcionários públicos dos do RGPS, tornando possível mostrar diretamente que os primeiros são fortemente regressivos (Hoffmann 2010).

²⁴ Tanto o RGPS do governo federal como o RPSP são hoje deficitários. O valor dos déficits anuais de cada sistema tem valores próximos – R\$ 47 bilhões e R\$ 43 bilhões respectivamente em 2009. No entanto, o RGPS paga cerca de um milhão de benefícios mensalmente, enquanto o RGPS 27 milhões,

benefício dos servidores públicos a maior parte deste impacto adverso, em função dos valores dos benefícios pagos.²⁵

Fig. 4. Evolução do Número e do Valor dos Benefícios Previdenciários do RGPS, 1995-2009



Número de benefícios no mês de dezembro de cada ano.

Fonte: AEPS 1996 a 2008; BEPS 2009.

A segunda observação diz respeito à previdência rural, que é não-contributiva.²⁶ Como se trata de aposentadoria, prescinde do critério de renda para a sua concessão, que se baseia em declaração de testemunhas de que o potencial beneficiário trabalhou em atividades agropecuárias. Desde meados dos anos noventa a previdência rural avançou em direção de uma cobertura praticamente universal, substituindo o BPC em área rural. Em função da cobertura e do valor, que se compara favoravelmente ao valor do rendimento médio nas áreas rurais,²⁷ em especial das regiões mais pobres, a aposentadoria rural tem efeitos importantes sobre a redução da pobreza, desigualdade de renda, desigualdade regional e desigualdade urbano-rural.

o que evidencia o desequilíbrio e a iniquidade da coexistência dos dois sistemas (Fonte: MPAS, dados relativos a dezembro de 2009).

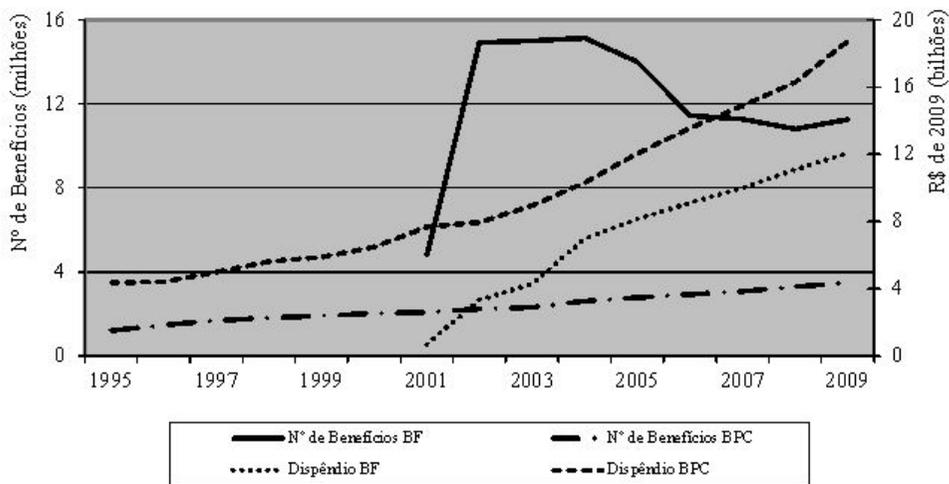
²⁵ Em 2009, o benefício médio pago aos beneficiários do sistema previdenciário do Executivo Federal foi de R\$ 5,2 mil por mês, e do Judiciário de R\$ 15,4 mil. A respeito da proposta de reforma do RPSP, ver Caetano (2008).

²⁶ As aposentadorias rurais (FUNRURAL), criadas na década de 60, têm um estatuto particular, já que o pagamento do benefício independe de contribuições progressivas do beneficiário para o sistema previdenciário.

²⁷ Em setembro de 2009 quando o valor da aposentadoria era R\$465 (igual ao Salário Mínimo), o rendimento médio das pessoas com rendimento na área rural brasileira era de R\$ 380, sendo ainda mais baixo no Nordeste rural – R\$ 257 – portanto pouco mais da metade do valor pago como aposentadoria rural.

No que concerne à política de transferências assistenciais, a mudança drástica por que vem passando desde o início do século não se deve apenas ao aumento de cobertura do programa de transferências de renda focalizadas nos idosos e portadores de deficiência de baixa renda, mas principalmente à criação de novos programas deste tipo focalizados nas famílias pobres em geral, que foram unificados sob o BF em 2003 (Figura 5).

Fig. 5. Evolução do Número (milhões) e do Valor (R\$ bilhões) dos Benefícios Assistenciais (1995-2009)



Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social e MDS.

Nota: O BPC exclui as Pensões Mensais Vitalícias. O BF inclui outros programas de transferência de renda deferais progressivamente unificados sob o BF, exceto o PETI. Para os “novos” programas os dados anteriores a 2001 são precários. Número de benefícios em dezembro de cada ano.

Vale destacar que o crescimento do número de benefícios do BPC que se verifica no período se dá exclusivamente em área urbana, já que ele se tornou marginal em área rural em função do papel assistencial de fato desempenhado pelo FUNRURAL. Hoje os BPCs em área rural representam apenas 4,2% dos benefícios concedidos,²⁸ de modo que o impacto distributivo deste programa assistencial se dá basicamente devido às transferências em área urbana.

Com um número de benefícios bem focalizados, que é hoje quatro vezes maior do que o do BPC, mas cujo valor unitário não chega, em média, a 20% do BPC,²⁹

²⁸ Em 1995, os BPCs em área rural correspondiam a 42% do total, o que evidencia a mudança dos papéis tanto do BPC como do FUNRURAL desde então (MPAS, diversos anos).

²⁹ Enquanto o BPC é um benefício de valor único igual ao SM, o BF tem valores diferenciados que dependem do nível de RDPC, do número de crianças e de adolescentes no domicílio. Os valores extremos em vigor em 2010 eram R\$ 22 e R\$ 200.

o BF tem um dispêndio com transferências que é 35% menor do que o do outro programa. No entanto, devido às diferenças de desenho, cobertura e focalização, o BF teve, em 2009, um impacto distributivo que foi quase três vezes aquele observado em relação ao BPC (Tabela 1).

Considerando a relação entre custo do dispêndio monetário e benefício em termos de redução da desigualdade, o BF é certamente mais eficaz do que o BPC, já que privilegia garantir uma cobertura mais ampla de famílias de baixa renda, embora com benefícios de menor valor.

Ademais, sabe-se que os benefícios do BF têm estado sempre mais bem focalizados na base da distribuição do que o BPC, mesmo considerando os rendimentos antes do recebimento do benefício. Assim, 48% dos valores transferidos pelo BF beneficiam os 20% mais pobres, enquanto no caso do BPC este percentual cai a 10,2% (Barros et alii 2006a).³⁰ Isto se deve à tradição e ao modo de operar dos dois programas, já que o teto da RDPC utilizado como critério para elegibilidade do BPC sempre foi mais baixo que o do BF.³¹

Embora o BF tenha reconhecidamente melhor focalização do que o BPC, avaliações feitas com base na PNAD mostram que há uma dificuldade estrutural de garantir a cobertura total, e, de maneira mais geral, cobrir prioritariamente os domicílios na base da distribuição de rendimentos. Em 2004, quando o BF e programas similares atendiam 7,9 milhões de domicílios, havia 4,9 milhões de domicílios elegíveis, mas não beneficiários. A cobertura total desses domicílios permitiria, por si só, uma redução 0,46 pontos percentuais do Gini.³² Embora o número de elegíveis não beneficiários tenha se reduzido para 3,4 milhões em 2006, até porque a renda vem aumentando fortemente na base da distribuição, o potencial distributivo do BF é difícil de ser plenamente aproveitado porque uma parcela das famílias pobres tem sido, na prática, inatingíveis.

5. Conclusão

Há evidências empíricas sólidas sobre a queda da desigualdade de renda no Brasil de forma sustentada desde 1997. Ocorreu neste período uma conjunção favorável de fatores atuando no sentido da redução das desigualdades em geral, e da desigualdade de renda em particular. A este respeito cabe destacar alguns fatos básicos que foram tratados ao longo deste texto.

Primeiro, a redução da desigualdade da RDPC deve ser imputada principalmente ao comportamento favorável do rendimento do trabalho. Durante o período em que o rendimento médio caiu (1997-2003), isto ocorreu de forma atenuada para os trabalhadores na base da distribuição, e mais acentuadamente para aqueles situados

³⁰ Dados relativos a 2005.

³¹ Esses limites vêm convergindo ao longo do tempo, em função da valorização do salário mínimo, já que os parâmetros do BF têm mais ou menos acompanhado a inflação. Em 2010 eram, R\$ 127,50 (1/4 do SM) no caso do BPC, e R\$140,00 no caso do BF.

³² Rocha (2008).

no topo. Quando o rendimento de trabalho passou a se recuperar, a partir de 2004, os ganhos se deram inversamente ao valor do rendimento, mantendo a tendência distributiva favorável. No período 1997-2009, 68% da queda do coeficiente de Gini da RDPC podem ser imputados ao comportamento do rendimento do trabalho.

Segundo, a previdência social, segunda fonte mais importante de renda, aumentou a sua participação na renda das famílias, devido tanto à expansão da cobertura, como ao aumento do benefício médio pago. O seu impacto distributivo no período foi favorável, apesar de, forma francamente anômala e indesejável, o seu coeficiente de concentração se situar acima do coeficiente de concentração do rendimento do trabalho em 2009.

Terceiro, as transferências assistenciais realizadas no escopo dos dois programas federais têm efeitos distributivos muito diversos, devido às diferenças quanto à cobertura e ao valor unitário dos benefícios pagos por cada um deles: o BF é cerca de três vezes mais eficiente do que o BPC em termos do impacto do valor das transferências sobre a desigualdade de renda. Tomados em conjunto, os dois programas foram responsáveis por 18% da queda do Gini no período 1997-2009, embora correspondam a apenas a 1,3% da renda dos domicílios brasileiros neste último ano.

Embora a desigualdade de renda venha declinando em ritmo relativamente rápido e de forma sustentável, os resultados poderiam ser ainda mais favoráveis caso fosse viável realizar mudanças distributivas básicas em áreas onde o poder público tem atuação direta, como a previdência e a assistência social. Há que convir, no entanto, que a manutenção do crescimento econômico sustentado – que se constitui por si mesmo em um desafio, devido aos numerosos gargalos – se constitui num pano de fundo facilitador das mudanças institucionais e distributivas no sentido desejado.

Referências bibliográficas

- Albuquerque, R. C. (2008). Um balanço social do Brasil, 1970-2005. In Velloso, editor, *A Verdadeira Revolução Brasileira*, pages 35–84. José Olympio, Rio de Janeiro.
- Barros, R. P., Carvalho, M., & Franco, S. (2006a). O papel das transferências públicas na queda recente da desigualdade de renda brasileira. In Barros, Foguel, & Ulyssea, editors, *Desigualdade de Renda no Brasil: Uma Análise da Queda Recente*, pages 41–86. IPEA, Brasília.
- Barros, R. P., Carvalho, M., Franco, S., & Mendonça, R. (2010). Markets, the state, and the dynamics of inequality in Brazil. In *The New Dynamics of Inequality in Latin America*, pages 134–174. Washington D.C.
- Barros, R. P., Foguel, M., & Ulyssea, G. (2006b). *Desigualdade de Renda no Brasil. Uma Análise da Queda Recente*. IPEA, Brasília.
- Barros, R. P. & Mendonça, R. (1997). O impacto do crescimento e de reduções no grau de desigualdade sobre a pobreza. Texto para Discussão 528, IPEA, Rio de Janeiro.
- Caetano, M. A.-R. (2008). Previdência complementar para o serviço público no Brasil. *Sinais Sociais*, pages 121–148.
- Ferreira, F., Leite, P., & Ravallion, M. (2007). Poverty reduction without economic growth? Explaining Brazil poverty dynamics, 1985-2004. Policy Research Working

- Paper 4431, World Bank, Washington.
- Hoffmann, R. (2001). Income distribution in Brazil and the regional and sectoral contrasts. In Guilhoto & Hewings, editors, *Structure and Structural Change in the Brazilian Economy*, chapter 5. Ashgate.
- Hoffmann, R. (2002). Efeito potencial do imposto de renda sobre a desigualdade. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 32:107–113.
- Hoffmann, R. (2004). Decomposition of Mehran and Piesch inequality measures by factor components and their application to the distribution of *per capita* household income in Brazil. *Brazilian Review of Econometrics*, 24:151–178.
- Hoffmann, R. (2009). Desigualdade de distribuição de renda no Brasil: A contribuição de aposentadorias e pensões e de outras parcelas do rendimento domiciliar *per capita*. *Economia e Sociedade*, 18:213–231.
- Hoffmann, R. (2010). Desigualdade de renda e das despesas per capita no Brasil entre 2002-2003 e 2008-2009, e avaliação do grau de progressividade de parcelas da renda familiar. *Economia e Sociedade*, 19:765–788.
- IBGE (1995). Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios.
- IPEA (2011). Equidade Fiscal no Brasil: Impactos Distributivos da Tributação e do Gasto Social. Brasília, Comunicado 92.
- Menezes-Filho, N. (2001). Educação e desigualdade. In Menezes-Filho, N. & Lisboa, M., editors, *Microeconomia e Sociedade no Brasil*, pages 13–55. Contracapa, Rio de Janeiro.
- Ministério da Previdência e Assistência Social (2009). Boletim Estatístico da Previdência Social.
- Pintos-Payeras, J. A. & Hoffmann, R. (2009). O sacrifício equitativo na tributação brasileira. *Selecta*, 10:765–788.
- Rocha, S. (2002). O impacto distributivo do imposto de renda sobre a desigualdade de renda das famílias. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 32:73–105.
- Rocha, S. (2008). A evolução do programa bolsa-família brasileiro. Funcionamento e impactos sobre a pobreza. In *Occasional Papers*. Latin American Center, University of Oxford, Oxford.
- Rocha, S. (2010). Desigualdade de renda no Brasil. Tendências recentes e perspectivas. Relatório de pesquisa para o Banco Mundial: Washington.
- Rocha, S. & Albuquerque, R. C. (2009). Como gerar oportunidades para os pobres. In Velloso, J. P. R., editor, *Na Crise Global, as Oportunidades do Brasil*, pages 187–219. José Olympio/Forum Nacional, Rio de Janeiro.
- Soares, S. (2006). Distribuição de renda no Brasil de 1976 a 2004 com ênfase no período entre 2001 e 2004. Technical Report 1166, IPEA, Brasília.
- Soares, S. (2010). Distribuição de renda entre 1995 e 2009. Comunicado 63, IPEA, Brasília.
- Wajman, S., Turra, C. M., & Agostinho, C. S. (2006). Estrutura domiciliar e distribuição de renda no Brasil. In Barros, Foguel, & Ulyssea, editors, *Desigualdade de Renda no Brasil: Uma Análise da Queda Recente*. IPEA, Brasília.