



University of Brasilia



Economics and Politics Research Group

A CNPq-Brazil Research Group

<http://www.EconPolRG.wordpress.com>

Research Center on Economics and Finance—CIEF

Research Center on Market Regulation—CERME

Research Laboratory on Political Behavior, Institutions
and Public Policy—LAPCIPP

Master's Program in Public Economics—MESP

Previdências dos trabalhadores dos setores público e privado e a desigualdade no Brasil

Marcelo Medeiros and Pedro H. G. F. de Souza

IPEA and UnB

Economics and Politics Working Paper 12/2013
June 19, 2013

Economics and Politics Research Group
CERME-CIEF-LAPCIPP-MESP Working Paper Series
ISBN:

Previdências dos trabalhadores dos setores público e privado e a desigualdade no Brasil

Marcelo Medeiros *
Pedro H. G. F. de Souza *

(*Ipea e UnB)

Versão Preliminar, 14/06/13, 15:06
(29 páginas, 8886 palavras, 49569 caracteres)

Contato:
Pedro H G F Souza
(61) 3315-5121
Ed. BNDES, Sl. 1402
Brasília – DF – 70.076-900

Agradecimentos: várias pessoas colaboraram com a elaboração deste texto.
Agradecimento especial é devido a Marcelo Abi-Ramia Caetano, do Ipea.

Previdências dos trabalhadores dos setores público e privado e e desigualdade no Brasil

Resumo

O estudo examina um conjunto particular de determinantes institucionais da desigualdade, as políticas previdenciárias. Para isso avalia a hipótese de que a diferenciação de regras quando a um limite máximo para o valor dos benefícios nos regimes próprios de previdência dos trabalhadores do setor público e o regime geral do setor privado responde por uma parte significativa da regressividade da previdência como um todo e contribui desproporcionalmente para a desigualdade no Brasil. A metodologia usada decompõe os fatores do coeficiente de Gini da distribuição de rendimentos familiares per capita observada na POF 2008-9. Conclui que o Estado reproduz desigualdades pré-existentes por meio de direitos previdenciários diferenciados para trabalhadores dos setores público e privado. A diferenciação de regras faz com que a previdência de valores mais altos recebida por menos de 1% da população contribua com 4% da desigualdade total.

Palavras-chave

Desigualdade de renda; Previdência Social; Aposentadorias e Pensões; INSS; RPPS; RGPS

Abstract

The study examines a particular set of institutional determinants of inequality, the public pensions. It tests the hypothesis that different rules regarding a maximum limit for the value of benefits in the pension subsystem of public and private sector workers makes the system as a whole regressive and contributes disproportionately to inequality in Brazil. Using a factor decomposition of the Gini coefficient of the distribution of family per capita income, as measured by POF 2008-9 it concludes that the State reproduces pre-existing inequalities when it differentiates rules for public and private sector workers. Due to this differentiation of rules, the higher value pensions of less than 1% of the population contributes to 4% of total inequality.

Keywords

Income inequality; Public Pensions; INSS; RPPS; RGPS

JEL

H24; H55; I38

Introdução

Se uma parte da desigualdade está relacionada a atributos das pessoas, outra parte é fortemente determinada por fatores institucionais. Entre estes estão as regras que regulam o funcionamento da previdência pública. Instituições como a previdência são

particularmente importantes para o estudo da estratificação social, pois possuem uma forte tendência inercial de replicar desigualdades pré-existentes. Sistemas previdenciários cujos benefícios são estabelecidos em função de contribuições anteriores potencialmente reproduzem a estrutura de distribuição de décadas passadas. Além disso, elites econômicas detêm poder político suficiente para influenciar o desenho da seguridade social em seu próprio benefício, o que faz com que a previdência possa até mesmo amplificar desigualdades prévias.

Os benefícios previdenciários de origem pública no Brasil podem ser subdivididos em dois grupos, o primeiro formado pelos benefícios dos regimes próprios de previdência social (RPPS) que atendem aos trabalhadores do setor público, incluindo militares e magistrados, e o segundo pelos benefícios do regime geral de previdência social (RGPS), que atende aos trabalhadores do setor privado. Apesar da diferenciação em função do tipo de trabalhador, ambos constituem gastos do Estado. A diferenciação de regimes poderia ser apenas uma conveniência administrativa, sem relevância para a desigualdade, mas não é. Os regimes não distinguem apenas quem beneficiam, mas a forma como distribuem benefícios. Entre outras diferenças, a previdência pública para os trabalhadores do setor privado possui um limite máximo de valor de benefício – um teto previdenciário – ao passo que esse limite não existe na previdência para trabalhadores do setor público. A limitação dos valores tem importância para a desigualdade porque, na prática, os RPPS distribuem vários benefícios acima do teto e para a população de maior renda. Quando se desagregam as contribuições por tipo de regime nota-se que a concentração dos RPPS é muito superior à do RGPS. A consequência disso é que, proporcionalmente, o regime para os trabalhadores do setor público têm muito mais influência sobre a desigualdade que o regime para os trabalhadores do setor privado.

O objetivo deste artigo é explicar por que os rendimentos de previdência dos regimes próprios dos funcionários público (RPPS) contribuem tanto para a desigualdade de renda no Brasil, quando comparados aos benefícios RGPS. Ou seja, trata-se de explicar quais as consequências de tais regras diferenciadas sobre a desigualdade brasileira. Os regimes de previdência são examinados separadamente, distinguindo-se em cada um deles a incidência e a concentração dos benefícios. Operacionalmente, a hipótese testada é a de que não são os benefícios cujos valores estão situados entre os limites vigentes para o setor privado, mas os benefícios mais altos do setor público, os

que mais contribuem para a concentração da previdência no país e, consequentemente, para a desigualdade. Na prática, porém, a desigualdade pode ser resultado da combinação dessas duas alternativas. A desigualdade de renda é entendida como a desigualdade na distribuição dos rendimentos familiares *per capita*, conforme os dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) de 2008-9, e é medida pelo coeficiente de Gini dessa distribuição.

Os resultados do estudo não se limitam à identificação de componentes e estimativa de seus efeitos sobre a desigualdade. Esses resultados contribuem para julgar em que medida a convergência de regras entre os dois regimes previdenciários tem efeitos equitativos. Esse debate tem sido impulsionado por motivos fiscais e discussões sobre igualdade de direitos. Ao abordar os efeitos da diferenciação de regras sobre desigualdade de renda este estudo acrescenta uma dimensão ao debate, a da justiça distributiva.

A importância do estudo de uma previdência altamente concentrada não deve ser subestimada. Benefícios previdenciários contribuem para a formação de elites no Brasil e há evidências de que o comportamento dessas elites no tempo é fundamental para se entender a dinâmica da desigualdade em vários países (Alvaredo, 2010; A. B. Atkinson, 2010; Anthony B. Atkinson, 2003; Medeiros, 2005; Piketty & Saez, 2006; Roine & Waldenström, 2008; Székely & Hilgert, 2011). Além disso, quando as instituições previdenciárias são incorporadas na análise da desigualdade total, torna-se mais evidente que esta desigualdade não resulta apenas de uma distribuição diferenciada de fatores e atributos pessoais mas, também, de escolhas sociais que não revertem ou até mesmo amplificam essa distribuição primária diferenciada, um argumento que recentemente tem sido sustentado por Milanović e por Atkinson, entre outros (Anthony B. Atkinson, 2003; Milanović, 1994).

A dimensão distributiva da previdência é especialmente importante porque, como tanto o RGPS quanto os RPPS são regimes de repartição, cabe ao Estado transferir recursos fiscais para cobrir eventuais diferenças entre os pagamentos e as contribuições arrecadadas. Isso tem ocorrido sistematicamente e em volume considerável, especialmente para a previdência do funcionalismo público: em 2010, a necessidade de financiamento gerada pelos 23 milhões de benefícios do RGPS atingiu 1,2% do PIB, enquanto os cerca de 3,3 milhões de benefícios pagos pelos RPPS demandaram mais e 2% do PIB daquele ano.

A contribuição da previdência para a desigualdade foi analisada em vários países da Europa e América do Norte. Há uma certa divergência nos achados dos estudos que trataram do tema, os quais dependem da metodologia utilizada. Quando os efeitos sobre a desigualdade são calculados usando-se o método das decomposições sequenciais (*sequential accounting decomposition*), isto é, simulações contrafactualas de supressão simples, as pesquisas tendem a concluir que a previdência tem efeitos igualitários na distribuição de renda (Brown & Prus, 2006; Caminada & Goudswaard, 2001; Coronado, Fullerton, & Glass, 2011; Feldstein & Liebman, 2002; Goudswaard & Caminada, 2010; Jenkins, 1995; Klazar & Slintáková, 2012; Pedraza, Llorente, & Rivas, 2009; Wang, Caminada, & Goudswaard, 2012).

No entanto, a metodologia de supressão simples é questionável, pois seus resultados não só criam uma situação completamente irrealista (um mundo que permanece constante depois que desaparece por completo a previdência, ou seja, assumem a renda zero como contrafactual), como variam demasiadamente em função da sequência de supressão adotada. Por outro lado, a medida da contribuição da previdência para a desigualdade usando o método de decomposição de fatores (*factor decomposition analysis*) normalmente chega à conclusão que os benefícios previdenciários são neutros ou até mesmo regressivos nesses países (Wang et al., 2012). Assim, nos termos da metodologia comparável à usada em nosso estudo, a previdência na América do Norte e na Europa tende a ser neutra ou levemente regressiva, a depender das configurações institucionais de cada sistema de seguridade.

Na América Latina, as evidências são de que os benefícios previdenciários são concentrados nos mais ricos. Calculados por decomposição de fatores os coeficientes de concentração previdenciários são impressionantemente elevados. Em alguns países, porém, a contribuição da previdência para a desigualdade não chega a patamares extremos pelo simples fato da incidência da proteção ser relativamente baixa e, com isso, a participação da previdência na renda total ser limitada (Esquivel, 2011; Lavado, 2007; Soares, Osorio, Soares, Medeiros, & Zepeda, 2009).

No Brasil existem pesquisas sobre aspectos distributivos da previdência que indicam que as aposentadorias e pensões reduzem a pobreza entre idosos, em particular as aposentadorias rurais (Beltrão, Camarano, & Mello, 2005) e, ao menos no que diz respeito ao RGPS, são progressivas do ponto de vista das desigualdades regionais (Caetano, 2008; Rocha & Caetano, 2008). O efeito das aposentadorias e pensões sobre a

desigualdade de rendimentos familiares per capita, no entanto, é levemente regressivo, ou seja, a previdência, como um todo, contribui para aumentar a desigualdade (Hoffmann, 2003, 2009). Entre 1981 e 2001 os níveis de concentração das rendas previdenciárias são altos e estáveis, mas o aumento da participação dos benefícios previdenciários na renda das famílias fez crescer seu peso na desigualdade até pelo menos 2001 (Ferreira, 2006). Estudos de períodos mais recentes argumentam que a partir de 2001 uma leve desconcentração desses benefícios fez a previdência contribuir para a queda da desigualdade total observada no país (Barros, Carvalho, Franco, & Mendonça, 2007; Hoffmann, 2005a, 2005b, 2009; Soares, 2006).

A contribuição para a desigualdade específica dos benefícios previdenciários acima do teto foi objeto de análise recente. Rangel tem como foco os resultados de alterações no teto previdenciário e por isso não diferencia os regimes RGPS e RPPS abaixo do teto e não considera o efeito dos tributos previdenciários. Encontra níveis muito altos de concentração dos rendimentos acima do teto, mas sustenta que a imposição de um teto não traria mudanças expressivas na desigualdade de renda total, principalmente devido ao fato de o volume de rendimentos acima do teto ser proporcionalmente pequeno, se comparado a outras fontes, como os rendimentos do trabalho (Rangel, 2011).

Este estudo distingue-se dos anteriores por dois aspectos principais. Primeiro, por sua ênfase na diferenciação de regras fundamentais entre os dois regimes e nos impactos da implementação dessas regras. Dentre todos os levantamentos de dados disponíveis, apenas a POF 2008-9 permite a identificação precisa de cada regime. Segundo, por analisar também efeitos de redistribuição na previdência, isto é, tratando-a em termos líquidos ao descontar-se contribuições previdenciárias e outros tributos das rendas das famílias.

Vale ainda destacar que, como os RPPS e o RGPS são políticas públicas, a análise realizada aqui implica um exame da contribuição direta da ação estatal para a desigualdade no país. Nesse sentido, a discussão do artigo não se restringe à previdência. Em termos mais gerais, o tema amplo tratado aqui é sobre como os elevados níveis de desigualdade observados no Brasil são determinados por ações de uma instituição como o Estado, cujo mandato constitucional, ao menos no que diz respeito à seguridade social, deveria ser igualitarista, isto é, deveria reverter desigualdades pré-existentes.

A previdência social faz parte do conjunto mais amplo de políticas de seguridade social e a discussão do assunto com frequência remete ao debate sobre o papel desejado para essas políticas. Em termos normativos é possível, em um polo, atribuir à previdência a função de um seguro, cujo objetivo deve ser a compensação proporcional às contribuições realizadas previamente; no outro polo, é possível também atribuir à previdência função de uma política de redistribuição cujo objetivo é minimizar a desigualdade. No meio existe uma grande quantidade de combinações possíveis, representando diferentes escolhas políticas.

Sem dúvida as expectativas em relação ao papel distributivo da previdência são um elemento importante no desenho de políticas sociais. Não existe, por sinal, uma expectativa única ou uma função intrínseca da previdência na redução (ou não) da desigualdade. Na verdade, essas posições expressam juízos de valor. Todavia, as conclusões relevantes de nosso estudo independem desses juízos. Os níveis de concentração dos rendimentos previdenciários empiricamente observados são os mesmos, sejam quais forem os objetivos que se desejem para a previdência.

É evidente, porém, que a simples escolha da desigualdade como objeto de estudo e o uso de medidas compatíveis com o princípio de Pigou-Dalton, como é o caso do coeficiente de Gini e os coeficientes de concentração, denotam uma normatividade tácita. As funções de bem-estar implícitas nessas medidas têm natureza igualitarista, isto é, permitem a conclusão de que, tudo mais constante, maior igualdade implicaria maior nível de bem-estar para um determinado nível agregado de riqueza ou benefícios. Ao usar essas medidas automaticamente endossamos a perspectiva. Porém, como os cálculos de nosso estudo independem de posições políticas sobre quais devam ser as funções da previdência social, preferimos não tratar do assunto no texto. Seguramente uma discussão séria do tema está muito além do escopo do artigo.

Metodologia

A estimativa das contribuições dos rendimentos de previdência dos regimes próprios dos funcionários públicos (RPPS) e do diferencial causado pela inexistência de um limite máximo de valor de benefício ou teto previdenciário nos RPPS foi feita por meio de uma decomposição de fatores do coeficiente de Gini da distribuição da renda familiar *per capita* da população brasileira observada nos dados da POF 2008-9 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), cuja cobertura amostral é

representativa de todo o Brasil. Como a POF 2008-9 usou um período de referência para a captação de informações sobre rendimentos de 12 meses, os dados utilizados correspondem à média mensal de valores deflacionados a reais de janeiro de 2009 e anualizados. Rendas não monetárias não foram computadas. O método da decomposição de fatores também é conhecido como decomposição da desigualdade por fontes de rendimento.

Para a decomposição a renda das famílias foi dividida em quatro fatores ou fontes de rendimentos: (i) benefícios previdenciários do RGPS de qualquer tipo; (ii) benefícios do RPPS abaixo do teto, incluindo aqui a fração abaixo do teto de benefícios cujo valor final ultrapassasse o teto; (iii) fração dos benefícios RPPS acima do teto, isto é, o benefício RPPS total menos o valor do teto; (iv) todas as demais rendas não previdenciárias, que incluem, por exemplo, os rendimentos do trabalho, aluguéis, doações, remuneração de aplicações de capital, benefícios assistenciais, etc. A POF identifica separadamente esses e diversos outros rendimentos, mas como o coeficiente de Gini é aditivamente decomponível por fatores, tratá-los de forma agregada de modo algum afeta os resultados. A contribuição do fator “fração dos benefícios RPPS acima do teto” corresponde, por definição, à contribuição da diferença entre regras previdenciárias de limite máximo de benefício existente entre o RGPS e os RPPS para a desigualdade total. Essa diferença é um dos elementos de debate na agenda política da convergência dos regimes.

Os rendimentos oriundos da previdência complementar foram incluídos entre “todas as demais rendas não previdenciárias”, embora em alguns casos eles também sejam subsidiados por recursos de algumas fundações públicas ou autarquias. A razão para isso é que não é possível saber se os rendimentos declarados resultam de fundos de pensão patrocinados por órgãos com presença estatal. De todo modo, a previdência privada tem volume pequeno na POF e sua forma de classificação não deve afetar substantivamente os resultados.

Para examinar a qualidade dos dados da POF comparamos os resultados obtidos com aqueles observados em registros administrativos. Os resultados dessa comparação são apresentados na Tabela A1 do apêndice. Há uma convergência razoável entre os valores da POF e os de registros administrativos. Os valores totais de transferências na POF correspondem a 91% dos constantes em registros administrativos enquanto os totais de contribuições correspondem a 88%. A maior discrepância observada entre a

POF e os registros administrativos ocorre nas transferências do RPPS, a uma razão de 70%. Os rendimentos do RPPS são concentrados, tanto porque não possuem teto previdenciário como porque refletem contribuições de salários mais altos do que a da média dos trabalhadores. Logo, a tendência é que a contribuição relativa para a desigualdade dos rendimentos provenientes do RPPS seja ainda maior do que a estimada aqui, possivelmente reforçando algumas das conclusões do estudo.

Note-se que é comum haver divergências entre os resultados de inquéritos domiciliares amostrais e registros administrativos. Diga-se de passagem, é fato conhecido de que não há coincidência total entre as diferentes fontes de registros administrativos brasileiros, havendo divergência entre as informações provenientes do Fluxo de Caixa da Previdência e as provenientes dos Anuários Estatísticos da Previdência Social (AEPS), provavelmente em função de diferenças de natureza contábil relacionadas ao pagamento de decisões judiciais, pagamentos atrasados e outros. A comparação apresentada na tabela A1 em parte baseia-se em dados dos AEPS, não só porque estes tendem a refletir os recebimentos regulares das famílias que são o principal objeto de nosso estudo como, também, porque evitariam uma inflação da contribuição dos rendimentos do RPPS para a desigualdade que pode ser circunstancial.

Os tributos diretos pagos pelas famílias foram divididos em três categorias, (i) contribuições para o RGPS, (ii) contribuições para os RPPS e (iii) outros tributos, que inclui todos os impostos diretos – como o imposto de renda – mas não contabiliza a tributação indireta. As contribuições previdenciárias dos trabalhadores ativos seguiram a própria classificação da POF, mas as dos aposentados e pensionistas precisou ser imputada como 11% sobre a parcela dos rendimentos acima de R\$ 3038, o teto do RGPS em janeiro de 2009 (data de referência da POF). Vale observar que, como só se levou em conta a contribuição direta dos trabalhadores, mas não a das empresas e de outras fontes, o total transferido pela previdência é muito maior do que o arrecadado. Assim, para o caso do RGPS, por exemplo, enquanto os dados administrativos indicam que a soma dos benefícios previdenciários para 2009 foi 24% maior do que a arrecadação líquida (Ministério da Previdência Social, 2010), na POF os benefícios são 633% maiores do que as contribuições. Isto, no entanto, não afeta os resultados deste estudo.

A distribuição de benefícios da previdência social é marcada por grande diversidade. Cada regime de previdência possui tipos ou categorias de benefícios cujo

caráter varia bastante. O quadro torna-se ainda mais complexo porque parte dos benefícios da assistência social são gerenciados pela máquina administrativa previdenciária. Em função disso, benefícios de caráter previdenciário como as aposentadorias por tempo de contribuição, aposentadorias por invalidez, auxílios acidentários e auxílios-doença com frequência são associados a políticas assistenciais como o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Adicionalmente, por se tratarem de regimes de repartição, a distribuição dos benefícios previdenciários é marcada por uma série de subsídios cruzados, um piso e um teto, de modo que o valor de alguns benefícios são parcial ou totalmente independentes de um histórico contributivo anterior. Para realizar as decomposições de fatores (ou fontes de rendimento) reunimos os diversos tipos de aposentadorias e pensões em uma categoria ampla, *previdência social*, mas mantivemos a separação da previdência em relação a outros benefícios associáveis à seguridade social, como os benefícios da assistência (BPC e Bolsa Família) e os benefícios de seguro desemprego e saques dos fundos de garantia por tempo de serviço.

A etapa seguinte foi a decomposição do Gini em função da contribuição de seus fatores (Kakwani, 1980). Para isso foram calculados o coeficiente de concentração (C_f) de cada fator e a participação relativa de cada fator nos rendimentos totais (φ_f). A contribuição de cada fator para a desigualdade total (S_f) é determinada pelo produto desses dois parâmetros, ($C_f \cdot \varphi_f$):

$$S_f = C_f \cdot \varphi_f \quad (1)$$

A desigualdade total, medida pelo coeficiente de Gini, corresponde à soma das contribuições de cada fator. Para cada fonte de renda f , a contribuição marginal para o Gini de uma variação proporcional de e , com e tendendo a zero, é dada por

$$\frac{\partial G / \partial e_f}{G} = \frac{C_f \varphi_f}{G} - \varphi_f \quad (2)$$

, ou seja, pela diferença entre a contribuição relativa da fonte f para o Gini e sua participação na renda total (Lerman & Yitzhaki, 1985; Stark, Taylor, & Yitzhaki, 1986). *Grosso modo*, a contribuição marginal pode ser interpretada como a variação percentual do Gini resultante de um aumento proporciona de 1% na renda do fator f .

Resultados e discussão

O foco de grande parte dos estudos sobre previdência no Brasil é sobre seus aspectos fiscais e sustentabilidade de longo prazo. Em termos gerais, estudos sobre o custo total do sistema mostram que, em comparações internacionais, os gastos previdenciários brasileiros estão entre os mais elevados, mesmo quando são tomados em conta a composição demográfica, regras de idade mínima, renda média da população, alíquotas de contribuição e outros fatores, o que significa que há no Brasil uma excelente proteção previdenciária para quem tem acesso a ela, mas a um custo fiscal alto. O conjunto das aposentadorias e pensões compõe mais de três quartos dos gastos sociais e representa uma fração grande da renda das famílias – quase um quinto da renda pessoal total. A importância da previdência nessa renda vem crescendo pelo menos desde meados da década de 1980 e a tendência é de que esse crescimento se mantenha, em decorrência do envelhecimento da população (M. A.R Caetano & Miranda, 2007; Marcelo A. R. Caetano, 2006; Camarano & Kanso, 2007; Ferreira, 2006; Rangel, Vaz, & Ferreira, 2009).

Uma característica do sistema previdenciário brasileiro é a multiplicidade de regimes desde a origem do sistema, na década de 1920. Historicamente, no entanto, há uma nítida tendência de uniformização de regras e inclusão previdenciária. Na década de 1960, por exemplo, começam a ser tomadas medidas para a inclusão dos trabalhadores rurais na seguridade social e em 1971 é criado o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (Prorural), de caráter previdenciário, posteriormente incorporado ao Sistema Nacional de Previdência Social (Sinpas). A Constituição de 1988 permitiu o acesso universal à previdência social, o que passa a ser feito com a criação de regimes especiais, regulamentados na por meio de legislação ordinária a partir de 1991. As duas décadas seguintes são marcadas por uma série de ajustes legislativos e medidas administrativas cujo objetivo foi melhorar a cobertura previdenciária existente e aumentar a proteção previdenciária de uma série de grupos de trabalhadores que não estava adequada protegida.

A Constituição também estabelece patamares mínimos de benefício. Do ponto de vista distributivo, são particularmente importantes a instituição das aposentadorias rurais e, paralelamente, a vinculação do piso previdenciário ao salário mínimo, o que fez com que os valores de boa parte dos benefícios sejam parcial ou totalmente independentes de contribuições anteriores. Três emendas constitucionais (EC)

posteriores também instituem regras com efeitos distributivos importantes.

A primeira, em 1998 (EC 20), legisla sobre idade e períodos mínimos de contribuição. Um de seus objetivos era corrigir distorções introduzidas no sistema depois que a lei que instituiu o Regime Jurídico Único (RJU), em 1990, transformou em funcionários públicos servidores que antes haviam sido contratados no regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e, portanto, não contribuíam para previdência pública, além de conter regras que permitiam a um servidor se aposentar com menos de 40 anos de idade. A segunda, em 2003 (EC 41), trata de matéria semelhante, aumentando os períodos de contribuição mínimos no serviço público e modificando a base de cálculo dos benefícios do último cargo ocupado para a média dos 80 maiores salários. A terceira, em 2005 (EC 47), não só visa assegurar paridade plena entre servidores ativos e aposentados, o que vincula automaticamente a política previdenciária à salarial, como também aumenta a inclusão previdenciária especial com alíquotas e vigências menores, como nos casos de proteção às trabalhadoras domésticas no âmbito da própria residência. A implementação eficaz desta última emenda depende, no entanto, da definição de legislação ordinária.

Apesar das modificações legislativas, o Brasil segue tendo dois regimes previdenciários funcionando de forma diferenciada. A uniformização dentro do RGPS e dos RPPS está avançada, mas a convergência entre os regimes, contudo, ainda é tema da agenda política por muito tempo: a própria Constituição Federal de 1988 consagrou um tratamento muito mais generoso para as aposentadorias e pensões dos funcionários públicos.

A convergência está na pauta política desde meados da década de 1990, tendo sido discutida durante o governo do presidente Cardoso e incluída no programa de governo do presidente Lula (Marques & Euzéby, 2005; Melo & Anastasia, 2005). Desde a Constituição, tanto o RGPS quanto os RPPS passaram por extensas reformas. As alterações introduzidas pelas emendas constitucionais e leis infraconstitucionais mencionadas fizeram avançar o nivelamento dos regimes: as aposentadorias e pensões do setor público, por exemplo, passaram a ser devidamente caracterizadas como um regime previdenciário de cunho contributivo, com regras uniformes para os entes da federação.

Em 2012 foi sancionada a lei 12.618, que coloca um teto equivalente ao dos

trabalhadores do setor privado para os benefícios dos futuros servidores e também para os atuais servidores que aderirem ao novo regime. A adesão dos atuais servidores ao novo regime é voluntária e não é vantajosa, na prática significando que no curto prazo nada substantivo é alterado no panorama distributivo da previdência para os trabalhadores do setor público brasileiro. Portanto, a imensa disparidade de regras entre os regimes provavelmente continuará sendo relevante por anos. Isso se explica por dois motivos: em primeiro lugar, todas as reformas aprovadas incidirão de fato apenas sobre os servidores contratados depois de sua aprovação e, principalmente, em quase todos os casos foram criadas generosas regras de transição para os servidores ativos. Logo, vantagens como a paridade com os servidores ativos e a inexistência de um teto como o do RGPS ainda estarão presentes no sistema por bastante tempo.

O segundo motivo diz respeito à própria natureza das reformas: por um lado, também o RGPS foi alterado, por exemplo, com a instituição do fator previdenciário, que equivale a um redutor aplicado aos aposentados por tempo de contribuição relativamente jovens; por outro, a própria criação da previdência complementar do setor público – pré-condição para a imposição do teto ao funcionalismo – prevê que o Estado deve subsidiar pelo menos parte das contribuições voluntárias dos servidores (Silveira, Mostafa, Caetano, & Dos Santos, 2011).

O fato é que, sem maiores mudanças, hoje e nas próximas décadas não existirá um regime previdenciário único, mas uma série de regimes e sub-regimes com regras diferenciadas e, portanto, impactos distintos sobre a desigualdade. Convivem no sistema previdenciário sub-regimes com efeitos muito regressivos e outros bastante progressivos. É por isso que diferenciar os tipos de previdência é importante. A Tabela 1 apresenta a composição por fatores dos rendimentos familiares *per capita* da população como um todo e das pessoas que vivem em famílias nas quais pelo menos um dos membros recebe rendimentos ou paga contribuições de cada tipo. Essa tabela identifica as transferências diretas líquidas do Estado para as famílias sob cada regime (regimes próprios do funcionalismo e regime geral), descontando, para isso, as contribuições pagas dos benefícios recebidos. Também subdivide os rendimentos dos RPPS em duas parcelas, aquela até o valor do teto existente no RGPS (R\$ 0 a 3038) e a acima desse valor. Finalmente, computa resultados levando em conta toda a tributação das famílias, pois parte da previdência é financiada, ainda que indiretamente, por outros tributos. Os valores da tabela não se referem a titulares de benefícios e sim à população que vivem

em famílias nas quais pelo menos uma das pessoas é beneficiária da previdência.

Tabela 1. Composição dos rendimentos familiares *per capita* da população em famílias que recebem previdência pública – Brasil, 2008-9

Fator	Valor <i>per capita</i> na população total (R\$ 2009)	% renda pós-tributação na população total	% de pessoas na população total	benefícios <i>per capita</i> em famílias beneficiárias (R\$ 2009)
Previdência (A+B)	126	20	31	409
<i>A) RGPS</i>	87	14	28	311
<i>B) RPPS (I+II)</i>	39	6	4	913
I) <= teto do RGPS	15	2	4	412
II) > teto do RGPS (IIa+IIb)	25	4	1	2477
IIa) <i>Parcela até ao teto</i>	11	2	1	1092
IIb) <i>Parcela superior ao teto</i>	14	2	1	1385
Outros rendimentos (C)	563	91	94	596
Tributos (D+E+F)	-71	-12	72	-98
<i>D) Contribuições para o RGPS</i>	-14	-2	41	-33
<i>E) Contribuições para os RPPS</i>	-10	-2	15	-67
<i>F) Outros tributos</i>	-47	-8	63	-76
RGPS líquido (A-D)	73	12	61	121
RPPS líquido (B-E)	29	5	18	163
Previdência líquida (A+B-D-E)	102	17	69	148
Renda pré-tributação (A+B+C)	689	112	100	689
Renda pós-tributação (A+B+C-D-E-F)	618	100	100	618

Fonte: POF 2008-9.

Só por suas dimensões a previdência social já teria um papel muito importante na determinação dos níveis de desigualdade brasileiros. O conjunto das rendas previdenciárias constitui uma parcela bastante grande da renda das famílias – mesmo quando descontados os tributos, inclusive as contribuições previdenciárias, essa fração ainda alcança 17% da renda total. A única fonte que supera esse valor são os rendimentos do trabalho. A incidência também é grande: aproximadamente 31% da população vive em famílias que recebem rendas da previdência.

No entanto, apesar de os dois regimes serem públicos, há uma diferença clara entre a distribuição do regime geral que atende aos trabalhadores do setor privado e a dos regimes próprios que atendem ao setor público. O RGPS beneficia uma grande

quantidade de pessoas com benefícios mais baixos enquanto os RPPS beneficiam uma fração pequena da população, mas com benefícios de valor mais elevado. A proporção da população que vive em famílias onde pelo menos uma das pessoas é beneficiária do RGPS, 28%, é muito maior do que a proporção em famílias de beneficiários dos RPPS, cerca de 4%, mas os benefícios per capita nas famílias que recebem RGPS (R\$ 311) são quase três vezes menores do que entre famílias que recebem RPPS (R\$ 913).

A inexistência de um limite máximo para o valor dos benefícios nos regimes próprios de funcionários públicos civis, militares e magistrados explica grande parte dessa diferença. Entre as pessoas que vivem em famílias que recebem benefícios previdenciários dos RPPS, a maior parte – mais de 75% – se beneficia com valores inferiores aos do teto do RGPS. A soma de todos esses benefícios abaixo do teto equivale a cerca de 2% da renda total das famílias. No entanto, os 1% da população que recebem benefícios acima do teto apropriam-se de quase o dobro disso, cerca de 4% da renda total. Só a parcela da renda acima do valor do teto responde por aproximadamente 35% toda a renda distribuída pelos RPPS.

Além de terem grande volume, as rendas previdenciárias são concentradas, tal como já apontou a literatura sobre o tema. A tabela 2 ilustra essa concentração ao comparar o recebimento de previdência e outras rendas e o pagamento de contribuições e tributos dos 50% mais pobres da população e os 5% mais ricos. Nela é possível observar que a fração mais rica da população contribui diretamente mais para a previdência que a fração mais pobre, mas, em contrapartida, recebe muito mais benefícios que os mais pobres. Os valores *per capita* recebidos pelos 5% mais ricos (R\$ 835) são mais de 26 vezes maiores que os recebidos pelos os 50% mais pobres (R\$ 31). A razão, que já é alta no RGPS, alcança níveis extremos nos RPPS, com os rendimentos previdenciários dos 5% mais ricos sendo mais de 159 vezes maiores que os dos 50% mais pobres. Já no que diz respeito à contribuição direta, no RGPS a razão entre os mais ricos e os mais pobres é de 17 vezes e nos RPPS de 94 vezes, valores altos, mas inferiores aos encontrados na distribuição de benefícios.

Esses resultados, aparentemente, divergem dos obtidos por Afonso & Fernandes (2005), cuja conclusão é de que, embora a distribuição das rendas previdenciárias seja regressiva, dentro do sistema previdenciário existe redistribuição no longo prazo, com os contribuintes mais ricos subsidiando os beneficiários mais pobres ao longo do tempo. No entanto, não é possível uma comparação direta dos dois estudos. Sem dados de

painel é muito difícil avaliar com exatidão a magnitude de efeitos redistributivos de longo prazo da previdência, pois, por um lado, o financiamento dos sistemas previdenciários não se restringe à contribuição de seus segurados e o pagamento de impostos diretos e, por outro, o regime de contribuição é de repartição, não sendo possível identificar precisamente o quanto de um benefício recebido é repagamento de suas contribuições anteriores.

Tabela 2 - Composição dos rendimentos familiares per capita dos 50% mais pobres e 5% mais ricos - Brasil – 2008/9

Fator	50% mais pobres		5% mais ricos	
	Valor per capita (R\$ 2009)	% renda pós- tributação	Valor per capita (R\$ 2009)	% renda pós- tributação
Previdência (A+B)	31	18	835	22
<i>A) RGPS</i>	28	16	356	9
<i>B) RPPS (I+II)</i>	3	2	479	13
I) <= teto do RGPS	2	1	72	2
II) > teto do RGPS (IIa+IIb)	0	0	406	11
IIa) <i>Parcela igual ao teto</i>	0	0	159	4
IIb) <i>Parcela superior ao teto</i>	0	0	247	6
Outros rendimentos (C)	154	89	3601	95
Tributos (D+E+F)	12	7	636	17
<i>D) Contribuições para o RGPS</i>	4	2	68	2
<i>E) Contribuições para os RPPS</i>	1	1	94	2
<i>F) Outros tributos</i>	7	4	475	12
RGPS líquido (A-D)	25	14	289	8
RPPS líquido (B-E)	2	1	385	10
Previdência líquida (A+B-D-E)	26	15	674	18
Renda pré-tributação (A+B+C)	185	107	4436	117
Renda pós-tributação (A+B+C-D-E-F)	173	100	3800	100

Fonte: POF 2008-9.

Nota: “renda pós-tributação” refere-se ao rendimento total da população, descontadas as contribuições previdenciárias e os impostos diretos. “RGPS Líquido” e “RPPS Líquido” referem-se aos valores dos benefícios previdenciários depois de descontadas as contribuições previdenciárias.

Os esforços de contribuição são aproximadamente os mesmos entre mais ricos e mais pobres e se estabelecem em torno de 1% e 2% da renda de cada grupo, independente do regime previdenciário. Porém, ao que tudo indica há um viés de classe entre os dois sistemas. As rendas do RGPS são importantes para os mais pobres, ao passo que as dos RPPS têm importância maior entre os mais ricos. Elas chegam a representar 16% da renda posterior à tributação das famílias entre os 50% mais pobres e 9% entre as mais ricas. No caso dos RPPS as posições praticamente se invertem, 2% e 13%, respectivamente. Chama a atenção o fato de que nos RPPS a parcela superior ao que seria o teto do RGPS tem entre os 5% mais ricos um volume maior do que todos os benefícios dos RPPS abaixo desse teto equivalente.

As rendas previdenciárias são todas muito concentradas mas, ainda assim, as diferenças entre o RGPS e os RPPS são muito grandes, como mostra a tabela 3. Apesar de concentrada, a previdência do regime geral (RGPS) tem coeficiente de concentração

inferior ao valor do coeficiente de Gini, ou seja, é progressiva. Já a previdência dos regimes próprios (RPPS) é muito regressiva, com um coeficiente de concentração quase 1,5 vezes superior ao Gini. Essa regressividade tão alta se dá por uma combinação de uma já regressiva previdência cujos benefícios se encontram abaixo do teto a uma previdência de benefícios que ultrapassam o teto que é ainda mais regressiva. A concentração destes últimos, 0,939, é duas vezes maior que a do RPPS. Para ter uma noção do que significa esse valor, basta lembrar que um aumento de apenas 10% nessa concentração praticamente equivaleria a dar todos os benefícios acima do teto à pessoa mais rica do país.

A previdência dos regimes próprios que beneficiam os trabalhadores do setor público é uma previdência para a população mais rica do país. Não há outro fator na composição da desigualdade brasileira tão concentrado quanto as rendas dos RPPS. Sua concentração elevada é resultado da combinação de valores e incidência concentradores, com benefícios altos sendo pagos aos estratos mais ricos da população. A maior parte dessa concentração deve-se aos benefícios cujo valor é mais alto que o teto vigente no regime para os trabalhadores do setor privado. Embora faça parte da renda familiar de menos de 1% da população, a previdência dos regimes próprios dos funcinários público (RPPS) acima do teto contribui com cerca de 7% de toda a desigualdade no Brasil. Só a parcela RPPS superior teto já contribui com 4% de toda a desigualdade. Mesmo descontadas as contribuições para a previdência (-2% da desigualdade) os rendimentos dos RPPS ainda seriam um fator com desproporcional contribuição para a desigualdade.

Tabela 3 – Decomposição da desigualdade na renda familiar *per capita* segundo fatores – Brasil, 2008-9

Fator	Coeficiente Concentração	% renda pós-tributação	Contribuição Gini	% Gini	Contribuição marginal (%)
Previdência (A+B)	0.582	20	0.119	21	0.007
<i>A) RGPS</i>	0.474	14	0.067	12	-0.022
<i>B) RPPS (I+II)</i>	0.822	6	0.052	9	0.029
<i>I) <= teto do RGPS</i>	0.625	2	0.015	3	0.003
<i>II) > teto do RGPS (IIa+IIb)</i>	0.939	4	0.037	7	0.026
<i>IIa) Parcela igual ao teto</i>	0.911	2	0.016	3	0.011
<i>IIb) Parcela superior ao teto</i>	0.961	2	0.021	4	0.016
Outros rendimentos (C)	0.575	91	0.524	93	0.019
Tributos (D+E+F)	0.691	-12	-0.080	-14	-0.026
<i>D) Contribuições para o RGPS</i>	0.543	-2	-0.012	-2	0.000
<i>E) Contribuições para os RPPS</i>	0.740	-2	-0.012	-2	-0.005
<i>F) Outros tributos</i>	0.724	-8	-0.055	-10	-0.022
RGPS líquido (A-D)	0.461	12	0.055	10	-0.022
RPPS líquido (B-E)	0.850	5	0.040	7	0.024
Previdência líquida (A+B-D-E)	0.572	17	0.095	17	0.002
Gini	0.563	100	0.563	100	0.000

Fonte: POF 2008-9.

Nota: sinal do índice de progressividade dos tributos está invertido. A “renda pós-tributação” refere-se ao rendimento total da população, descontadas as contribuições previdenciárias e os impostos diretos. “RGPS Líquido” e “RPPS Líquido” referem-se aos valores dos benefícios previdenciários depois de descontadas as contribuições previdenciárias. O coeficiente de concentração refere-se à concentração na distribuição dos rendimentos familiares *per capita*.

A coluna de contribuições marginais da tabela 3 apresenta uma estimativa de o que ocorreria com a desigualdade caso o peso de um determinado fator na renda total fosse aumentado, sem, no entanto, modificar a concentração desse fator. Colocando em outras palavras, equivale à elasticidade da desigualdade a um aumento do peso relativo do fator. Nessa coluna observa-se que o fator com pior impacto sobre a desigualdade é a previdência dos regimes próprios dos funcionários público (RPPS), fato que não deve ser

subestimado diante da tendência de crescimento da previdência como um todo destacada pela literatura especializada (Caetano, 2006; Camarano & Kanso, 2007). A um aumento de 1% no volume das rendas do RPPS corresponderia um crescimento de 0,029% da desigualdade. Para efeitos de comparação, ao mesmo aumento de 1% do RGPS corresponderia uma queda de 0,022% na desigualdade. Mesmo uma elevação de 1% em todos os tributos, e não apenas nas contribuições previdenciárias, não seria suficiente para contrabalançar o crescimento de 1% dos RPPS.

A grande regressividade dos RPPS tem um forte componente inercial e, portanto, pode-se esperar alguma melhora do seu perfil distributivo no futuro. No entanto, como as reformas são muito recentes e sacramentaram regras de transição muito lentas, a ação concentradora dos RPPS deve perdurar ainda por um longo período. Além disso, como o próprio Estado foi elevado à posição de co-financiador da previdência complementar do setor público, a convergência com o RGPS permanecerá incompleta e mesmo no longo prazo a regressividade dos RPPS deve continuar, ainda que em menor grau. Finalmente, há que se considerar que é mais provável uma harmonização lenta dos dois regimes do que sua unificação completa e rápida, pois uma unificação tenderia a reduzir a arrecadação do RPPS à medida as contribuições sobre os benefícios acima do teto do RGPS deixariam de existir (Caetano, 2006).

É importante notar ainda que a previdência pode ser entendida ainda sob a ótica mais ampla, a de um conflito distributivo que determina os padrões de política fiscal. Neste caso o efeito concentrador da previdência não se resumiria à concentração dos benefícios previdenciários, mas à combinação de distribuição em nível alto e concentrada com arrecadação progressiva, mas em nível baixo. Quando a arrecadação de contribuições é inferior às necessidades de financiamento da previdência, parte do gasto previdenciário precisa ser coberta com tributos ou endividamento. Esses tributos, em sua maioria, são indiretos e sem progressividade relevante, como os tributos sobre combustíveis; o endividamento, por sua vez, gera não só despesas regressivas com juros e amortizações como, também, pressão por emissão de moeda, cuja inflação resultante tende a ser regressiva dada a menor capacidade de proteção dos mais pobres. Em uma perspectiva de longo prazo, inflação e desigualdade frequentemente apresentam correlação positiva (Albanesi 2007). Com os dados e as ferramentas que dispomos, no entanto, não é possível medir esse efeito concentrador combinado.

Conclusões

Uma análise da estratificação social no Brasil é incompleta se não considerar a distribuição de benefícios previdenciários. A previdência pública contribui para uma fração considerável da renda de quase um terço das famílias brasileiras e contribui com cerca de um quinto da desigualdade total de renda no país. A tendência é de que sua importância cresça ao longo do tempo, acompanhando a ampliação da proteção social e o envelhecimento da população.

O sistema previdenciário, no entanto, não é homogêneo. Não existe um regime previdenciário único mas sim a combinação de uma série de regimes e sub-regimes com características próprias e impactos diferenciados sobre a desigualdade. Uma primeira divisão do sistema previdenciário distingue o regime geral da previdência social (RGPS), que atende aos trabalhadores do setor privado e os regimes próprios (RPPS), previdência dos trabalhadores do setor público. A população que está em famílias que recebem alguma renda previdenciária é, majoritariamente, beneficiária do RGPS.

Embora os dois regimes sejam públicos há uma diferença nas características distributivas de ambos. O RGPS transfere benefícios de valores mais baixos, mas alcança uma grande quantidade de pessoas em diversas camadas sociais, ao passo que os RPPS têm benefícios mais altos, beneficia muito menos gente e atinge, primariamente, a população das classes mais elevadas. As contribuições previdenciárias suavizam, mas não são capazes de reverter esse viés distributivo a favor dos mais ricos. Entre ricos e pobres a proporção da renda das famílias dispendida com contribuições previdenciárias é semelhante e corresponde a uma fração pequena do total. As diferenças entre regimes são sintetizadas por seus coeficientes de concentração, ambos sendo muito concentrados, mas apresentando níveis extremamente altos no caso dos RPPS. Como resultado, a previdência pública como um todo é levemente regressiva, isto é, contribui para aumentar a desigualdade.

Há uma tendência de convergência entre os dois regimes, mas, sem maiores mudanças nas legislações atuais, uma unificação dificilmente ocorrerá deve ocorrer nas próximas décadas. Com o passar do tempo o componente inercial da regressividade dos RPPS deve diminuir e seu perfil distributivo melhorar. Porém, como até o momento as reformas que favorecem a convergência são recentes e estabelecem regras de transição lentas, essa regressividade deve permanecer por longo período.

Uma parte importante do impacto sobre a desigualdade diferenciado entre os dois regimes é explicada pela inexistência de um limite máximo para o valor dos benefícios na previdência dos trabalhadores do setor público, tal como existe no regime geral da previdência social. O coeficiente de concentração a distribuição dos benefícios dos RPPS que ultrapassam o teto é quase o dobro do observado em todo o RGPS. Embora menos de 1% da população viva em famílias em que ao menos uma pessoa recebe benefícios RPPS acima do valor do teto vigente no RGPS, esses benefícios mais altos têm um peso desproporcional na desigualdade, contribuindo com 4% da desigualdade total.

Não é possível afirmar que uma convergência de regras entre regimes previdenciários que levasse à imposição de um limite superior de benefícios também para os regimes dos trabalhadores do setor público resultaria em uma redução dos mesmos 4% da desigualdade, pois isso dependeria tanto de como as contribuições para a previdência fossem modificadas quanto de como esses recursos fossem realocados. A tendência, no entanto, é de que a equiparação de regras de limitação de benefícios entre o RPPS e o RGPS tenha efeitos igualitaristas.

Em termos mais gerais os resultados obtidos complementam estudos cujo enfoque é nos efeitos de atributos pessoais sobre a desigualdade ao mostrar que uma parte importante dessa desigualdade é determinada também por fatores institucionais. Direitos previdenciários diferenciados estabelecidos no passado têm e terão efeitos relevantes sobre a desigualdade ao longo de décadas. Seja qual for a origem dessa diferenciação, o fato é que políticas públicas como a previdência, cujos benefícios atuais são calculados em função de contribuições passadas, tendem a reproduzir vários tipos de desigualdades pré-existentes. Há, portanto, políticas de larga escala por meio das quais o Estado amplifica as desigualdades no Brasil.

Referências

- Alvaredo, F. (2010). The rich in Argentina over the twentieth century: 1932–2004. In A. B. Atkinson & T. Piketty (Eds.), *Top incomes: A global perspective* (1st ed., p. 776). Oxford: Oxford University Press.
- Atkinson, A. B. (2003). Income Inequality in OECD Countries: Data and Explanations. *CESifo Economic Studies*, 49(4), 479–513. doi:10.1093/cesifo/49.4.479
- Atkinson, A. B. (2010). Top Incomes in a Rapidly Growing Economy: Singapore. In A. B. Atkinson & T. Piketty (Eds.), *Top incomes: A global perspective* (1st ed., p. 776). Oxford: Oxford University Press.
- Barros, R. P. de, Carvalho, M., Franco, S., & Mendonça, R. (2007). *Determinantes imediatos da queda da desigualdade de renda brasileira* (Vol. 1253). Brasília: Ipea.
- Beltrão, K. I., Camarano, A. A., & Mello, J. L. e. (2005). *Mudanças nas Condições de vida dos Idosos Rurais Brasileiros : Resultados não-esperados dos Avanços da Seguridade Rural* (Texto para Discussão No. 1066). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. Retrieved from <http://ideas.repec.org/p/ipe/iptds/1066.html>
- Brown, R. L., & Prus, S. G. (2006). Income Inequality over the Later-Life Course: a Comparative Analysis of Seven OECD Countries. *Annals of Actuarial Science*, 1(02), 307–317. doi:10.1017/S1748499500000178
- Caetano, M. A. (2006). *Determinantes da sustentabilidade e do custo previdenciario : aspectos conceituais e comparações internacionais*. Brasília: Ipea.
- Caetano, M. A. (2008). *Previdência social e distribuição regional da renda*. Brasília: Ipea.
- Camarano, A. A., & Kanso, S. (2007). Dinâmica da população brasileira e implicações para a previdência social. In P. Tafner & F. Giambiagi (Eds.), *Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Caminada, K., & Goudswaard, K. (2001). International Trends in Income Inequality and Social Policy. *International Tax and Public Finance*, 8(4), 395–415. doi:10.1023/A:1011262706412

Coronado, J. L., Fullerton, D., & Glass, T. (2011). The Progressivity of Social Security. *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy*, 11(1). Retrieved from http://works.bepress.com/don_fullerton/11

Esquivel, G. (2011). The Dynamics of Income Inequality in Mexico since NAFTA. *Economía*, 12(1), 155–179.

Feldstein, M., & Liebman, J. B. (2002). *The Distributional Aspects of Social Security and Social Security Reform*. University of Chicago Press.

Ferreira, C. R. (2006). Aposentadorias e distribuição da renda no Brasil: uma nota sobre o período 1981 a 2001. *Revista Brasileira de Economia*, 60(3), 247–260. doi:10.1590/S0034-71402006000300003

Goudswaard, K., & Caminada, K. (2010). The redistributive effect of public and private social programmes: A cross-country empirical analysis. *International Social Security Review*, 63(1), 1–19. doi:10.1111/j.1468-246X.2009.01351.x

Hoffmann, R. (2003). Aposentadorias e pensões e a desigualdade da distribuição da renda no Brasil. *Econômica*, 5(1), 135–144.

Hoffmann, R. (2005a). Distribuição da renda no Brasil: mudanças de 2002 para 2003 e a delimitação dos relativamente ricos. *Econômica*, 7(1), 77–95.

Hoffmann, R. (2005b). As transferências não são a causa principal da redução da desigualdade. *Econômica*, 7(2), 335–341.

Hoffmann, R. (2009). Desigualdade da distribuição da renda no Brasil: a contribuição de aposentadorias e pensões e de outras parcelas do rendimento domiciliar per capita. *Economia e Sociedade*, 18(1), 213–231.

Jenkins, S. P. (1995). Accounting for Inequality Trends: Decomposition Analyses for the UK, 1971- 86. *Economica*, 62(245), 29–63. doi:10.2307/2554775

Kakwani, N. (1980). *Income inequality and poverty : methods of estimation and policy applications*. New York; Oxford: Oxford University Press.

Klazar, S., & Slintáková, B. (2012). How Progressive Is The Czech Pension Security? *Prague Economic Papers*, 1(3), 309–327.

Lavado, P. (2007). Desigualdad en los programas sociales en el Perú. *Diagnóstico y Propuesta*, (34).

Lerman, R. I., & Yitzhaki, S. (1985). Income Inequality Effects by Income Source: A New Approach and Applications to the United States. *The Review of Economics and Statistics*, 67(1), 151–156. doi:10.2307/1928447

- Marques, R. M., & Euzéby, A. (2005). Um regime único de aposentadoria no Brasil: pontos para reflexão. *Nova Economia*, 15(3), 11–29. doi:10.1590/S0103-63512005000300001
- Medeiros, M. (2005). *O que faz os ricos ricos : o outro lado da desigualdade brasileira*. São Paulo: Editora Hucitec : ANPOCS.
- Melo, C. R., & Anastasia, F. (2005). A reforma da previdência em dois tempos. *Dados*, 48(2), 301–332. doi:<http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582005000200003>
- Milanović, B. (1994). *Determinants of Cross-country Income Inequality: An “augmented” Kuznets’ Hypothesis*. Washington, D.C.: World Bank Publications.
- Ministério da Previdência Social. (2010). *Regime Geral de Previdência Social: balanço do ano de 2009* (No. 22 (1)). Brasilia: Ministério da Previdência Social.
- Pedraza, P. de, Llorente, R. M. de B., & Rivas, L. A. (2009). Ageing Population and Spanish Pension System Reforms: Effects on Average Pensions and Inequality Among Pensioners. *Economical Analysis Working Papers*, 8(7), 1–.
- Piketty, T., & Saez, E. (2006). The Evolution of Top Incomes: A Historical and International Perspective. *American Economic Review American Economic Review*, 96(2), 200–205.
- Rangel, L. A. (2011). *Aspectos Distributivos do Regime de Previdência dos Servidores Públicos*.
- Rocha, R. de R., & Caetano, M. A. (2008). O sistema previdenciário brasileiro: uma avaliação de desempenho comparada. In M. A.-R. Caetano (Ed.), *Previdência Social no Brasil: debates e desafios*. Brasília: Ipea.
- Roine, J., & Waldenström, D. (2008). The evolution of top incomes in an egalitarian society: Sweden, 1903-2004. *Journal of Public Economics*, 92(1-2), 366–387.
- Silveira, F. G., Mostafa, J., Caetano, M. A., & dos Santos, M. P. G. (2011). *Previdência dos Servidores Públicos: Reflexões em Torno da Proposta de Instituição da Previdência Complementar*. Brasilia: Ipea.
- Soares, S. (2006). Análise de bem-estar e decomposição por fatores da queda na desigualdade entre 1995 e 2004. *Econômica*, 8(1), 83–115.
- Soares, S., Osorio, R. G., Soares, F. V., Medeiros, M., & Zepeda, E. (2009). Conditional Cash Transfers in Brazil, Chile and Mexico: Impacts upon Inequality. *Estudios Económicos*, n. ex, 207–224.

- Stark, O., Taylor, J. E., & Yitzhaki, S. (1986). Remittances and Inequality. *The Economic Journal*, 96(383), 722–740. doi:10.2307/2232987
- Székely, M., & Hilgert, M. (2011). *What Drives Differences in Inequality Across Countries?* (SSRN Scholarly Paper No. ID 1817238). Rochester, NY: Social Science Research Network. Retrieved from <http://papers.ssrn.com/abstract=1817238>
- Wang, C., Caminada, K., & Goudswaard, K. (2012). The redistributive effect of social transfer programmes and taxes: A decomposition across countries. *International Social Security Review*, 65(3), 27–48. doi:10.1111/j.1468-246X.2012.01435.x

Apêndice I - Comparação entre dados previdenciários da POF 2008-2009 e de registros administrativos

Tabela A1. Transferências e contribuições dos empregados no RGPS e nos RPPS na POF 2008-2009 e nos registros administrativos relativos (média entre 2008-2009)

Tipo de rendimento	(1) POF 2008-2009	(2) Registros Administrativos - Média 2008-2009	(3) Razão POF e Registros Administrativos (%)
RGPS			
(a) Transferências	197,8	187,1	106
(b) Contribuições dos empregados e afins	31,3	39,4	79
RPPS			
(c) Transferências	88,7	127,3	70
(d) Contribuições dos empregados e afins	22,7	22,2	102
Total			
(e) Transferências (a+c)	286,5	314,3	91
(f) Contribuições dos empregados e afins (b+d)	54,0	61,6	88

Fontes:

(1) microdados da Pesquisa de Orçamentos Familiares 2008-2009. (2) Ministério da Previdência Social. Anuário Estatístico da Previdência Social 2010. Brasília: MPS/Dataprev, 2010, p. 145, tabela B.3 - "Valor de benefícios emitidos, por clientela, segundo os grupos de espécies - Acumulado no ano - 2008/2010". (2b) Ministério da Previdência Social. Anuário Estatístico da Previdência Social 2010. Brasília: MPS/Dataprev, 2010, p. 696, tabela 41.2 - "Valor mensal das receitas do INSS, segundo as principais rubricas - 2008" (soma das rubricas "Contribuição de Segurados", "Contribuição Individual de Segurados", "Contrib. Prev. do Segurado Facultativo", "Contrib. Previd. do Seg. Obrig. - Emp. Doméstico" e "Contrib. Previ. do Segurado Especial"). (3b) Ministério da Previdência Social. Anuário Estatístico da Previdência Social 2010. Brasília: MPS/Dataprev, 2010, p. 698, tabela 41.3 - "Valor mensal das receitas do INSS, segundo as principais rubricas - 2009" (soma das rubricas "Contribuição de Segurados", "Contribuição Individual de Segurados", "Contrib. Prev. do Segurado Facultativo", "Contrib. Previd. do Seg. Obrig. - Emp. Doméstico" e "Contrib. Previ. do Segurado Especial"). (2d;3d) União: Secretaria de Gestão Pública (SEGEPE/MPOG). Boletim Estatístico de Pessoal, v. 17, n. 201, 2013, p. 18, tabela 1.1 - "Despesa anual de pessoal da União por Poder, segundo a situação de vínculo - SIAFI". Estados e municípios: Ministério da Previdência Social. Anuário Estatístico da Previdência Social 2010. Brasília: MPS/Dataprev, 2010, p. 768, tabela 47.5 - "Resultado previdenciário dos RPPS, segundo as Grandes Regiões e Unidades da Federação - 2008/2010. (2e) União: Secretaria do Tesouro Nacional. Relatório resumido da execução orçamentária do governo federal e outros demonstrativos, dezembro/2008, p. 43, Anexo V - "Demonstrativo das receitas e despesas previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores Públicos". Estados e municípios: estimado como um terço da "Receita Previdenciária" encontrada Ministério da Previdência Social. Anuário Estatístico da Previdência Social 2010. Brasília: MPS/Dataprev, 2010, p. 768, tabela 47.5 - "Resultado previdenciário dos RPPS, segundo as Grandes Regiões e Unidades da Federação - 2008/2010. (3e) União: Secretaria do Tesouro Nacional. Relatório resumido da execução orçamentária do governo federal e outros demonstrativos, dezembro/2009, p. 42, Anexo V - "Demonstrativo das receitas e despesas previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores Públicos". Estados e municípios: estimado como um terço da "Receita Previdenciária" encontrada em Ministério da Previdência Social.

Anuário Estatístico da Previdência Social 2010. Brasília: MPS/Dataprev, 2010, p. 768, tabela 47.5 - "Resultado previdenciário dos RPPS, segundo as Grandes Regiões e Unidades da Federação - 2009/2011.

Nota: Valores agregados anuais, média de 2008 e 2009 (R\$ bilhões); Os registros administrativos brasileiros não são totalmente consistentes: os valores do Fluxo de Caixa da Previdência e os dos Anuários Estatísticos da Previdência Social (AEPS) são distintos, possivelmente em função de decisões judiciais, pagamentos atrasados etc. presentes no Fluxo de Caixa. Parte dos valores apresentados na tabela, provém dos AEPS pois estes tendem a refletir melhor os recebimentos regulares das famílias que são objetos do estudo.