

Soares, Sergei; Bartholo, Letícia; Osorio, Rafael Guerreiro

Working Paper

Uma proposta para a unificação dos benefícios sociais de crianças, jovens e adultos pobres e vulneráveis

Texto para Discussão, No. 2505

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Soares, Sergei; Bartholo, Letícia; Osorio, Rafael Guerreiro (2019) : Uma proposta para a unificação dos benefícios sociais de crianças, jovens e adultos pobres e vulneráveis, Texto para Discussão, No. 2505, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/211456>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

TEXTO PARA **DISCUSSÃO**

2505

**UMA PROPOSTA PARA A
UNIFICAÇÃO DOS BENEFÍCIOS SOCIAIS
DE CRIANÇAS, JOVENS E ADULTOS
POBRES E VULNERÁVEIS**

**Sergei Soares
Letícia Bartholo
Rafael Guerreiro Osorio**



UMA PROPOSTA PARA A UNIFICAÇÃO DOS BENEFÍCIOS SOCIAIS DE CRIANÇAS, JOVENS E ADULTOS POBRES E VULNERÁVEIS¹

Sergei Soares²

Letícia Bartholo³

Rafael Guerreiro Osorio⁴

1. Os autores agradecem os comentários excelentes de Luis Henrique Paiva e Graziela Ansiliero. Este trabalho também se beneficiou dos comentários e sugestões de técnicos e gestores do Ministério da Cidadania em oficinas nas quais foram discutidas versões preliminares da proposta.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea. Coordenador de estudos em Governança Internacional e Políticas Comparadas (Cogin) e pesquisador do IPC-IG.

3. Especialista em políticas públicas e gestão governamental da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea e pesquisadora do IPC-IG.

4. Técnico de planejamento e pesquisa na Disoc/Ipea e coordenador de pesquisas do IPC-IG.

Governo Federal

Ministério da Economia

Ministro Paulo Guedes

ipea

**Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Carlos von Doellinger

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Manoel Rodrigues dos Santos Junior

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

Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Aristides Monteiro Neto

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

André Tortato Rauem

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação

Mylena Fiori

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

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

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2019

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

ISSN 1415-4765

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

CDD 330.908

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).
Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

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

JEL: I38.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO: UMA COLCHA DE RETALHOS	7
2 O PANORAMA DA PROTEÇÃO SOCIAL PARA CRIANÇAS E PESSOAS VULNERÁVEIS À POBREZA NO BRASIL.....	9
3 ASPECTOS DISTRIBUTIVOS DO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL NÃO CONTRIBUTIVA NO BRASIL	16
4 PROPOSTAS DE UM NOVO DESENHO	21
5 ANÁLISE DISTRIBUTIVA DAS PROPOSTAS	32
6 ALGUNS ASPECTOS LEGAIS E OPERACIONAIS	36
7 CONCLUSÃO	38
REFERÊNCIAS	40
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR.....	41

SINOPSE

A política de proteção social para crianças e pobres no Brasil é uma colcha de retalhos historicamente construída, na qual diferentes programas pagam valores diferentes para pessoas diante dos mesmos riscos sociais, há hiatos expressivos de cobertura e duplicações. Este texto propõe um arcabouço para a fusão dos principais programas para proteção social de pessoas vulneráveis à pobreza, crianças e adolescentes em um único programa coerente. Os orçamentos do Bolsa Família, do Abono Salarial, do Salário-Família e da dedução por dependente para crianças no Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF) somam R\$ 52 bilhões. Com estes recursos, é possível construir um conjunto de transferências unidas em um único arcabouço que tenha o mesmo custo, mas tenha o dobro dos impactos sobre a desigualdade e a pobreza.

Palavras-chave: proteção social; benefício universal para crianças; Bolsa Família; Abono Salarial; Salário-Família.

ABSTRACT

Social protection policy in Brazil is a historically built patchwork of programs that pay different values to people in the same situation, leaves many unprotected (in particular, 17 million children), is fraught with duplications and other inefficiencies. This note proposes an approach within which can join all transfers to individuals vulnerable to poverty and children within a single framework. The budgets of the Bolsa Família, Abono Salarial, Salário-Família programs and the child income tax deduction together add up to R\$ 52 billion (about USD 15 billion). With these resources, it is possible to propose a new transfer program based on a Universal Child Benefit and targeted Extreme Poverty Grant whose impacts on poverty and inequality are twice those of the four programs above.

Keywords: social protection; universal child grant; Bolsa Família; Abono Salarial; Salário-Família.

1 INTRODUÇÃO: UMA COLCHA DE RETALHOS

A proteção social brasileira não é um cobertor exatamente curto, já que abrange 15% do nosso produto interno bruto (PIB), mas é uma colcha de retalhos. Cidadãos têm sistemas de aposentadoria completamente diferentes a depender das suas posições no mercado de trabalho. Existem dois tipos de garantia de renda para quem perde o emprego – o Seguro-desemprego e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – que não conversam entre si. Para pessoas com deficiência, benefícios assistenciais, previdenciários e tributários têm definições diferentes de deficiência, pagam valores muito diferentes em função do mesmo fato gerador e frequentemente estão em contradição com outras políticas para este mesmo público.

Uma das razões por trás dessa situação é que a política de proteção social no Brasil, como em qualquer país, é uma construção histórica. Diferentes programas foram propostos ao longo do tempo para atacar um ou outro risco social. Frequentemente, estas iniciativas eram o melhor que se podia fazer no momento da sua concepção; eram boas soluções, na época, para os problemas que visavam atacar. No entanto, o tempo passa, o mundo se transforma e o que era a melhor solução possível passa a ser uma solução ruim ou até uma não solução.

Em alguns períodos, um olhar abrangente e de longo prazo gerou um conjunto de políticas com uma coerência maior nas suas abordagens. O auge desses períodos foi sem dúvida a Constituição Federal de 1988 (CF/1988), mas o ano de 2003, com a criação do Bolsa Família (PBF), também deve sempre ser lembrado entre os momentos históricos nos quais se buscou reformular nossa proteção social sob perspectivas mais inclusivas e administrativamente racionais.

Considerando a fragmentação que historicamente marcou a proteção social brasileira, conforme bem documentou Draibe (2007), o Programa Bolsa Família foi um grande avanço na proteção social não contributiva, porque unificou quatro programas então existentes todos voltados a famílias pobres ou com crianças e adolescentes. A racionalidade e a integração de ações promovidas pelo Bolsa Família certamente contribuíram para os resultados positivos que apresentou para a pobreza, a escolarização e a vacinação das crianças – só para mencionar os impactos mais óbvios entre a vastidão muito bem documentada na literatura técnica (Campello e Neri, 2013). Ainda, o Bolsa Família viabilizou a construção do Cadastro Único de Programas Sociais (Cadastro Único), registro administrativo com informações de identificação e caracterização de toda população brasileira com renda mensal de até meio salário mínimo *per capita*. Reconhecido como das melhores tecnologias

sociais de identificação de pessoas vulneráveis à pobreza, este cadastro permite que o poder público convirja diversas iniciativas voltadas à melhoria das condições socioeconômicas da população e é hoje utilizado por mais de vinte programas federais.

No entanto, mesmo após o Bolsa Família, a parcela de nossa proteção social voltada a crianças, adolescentes e pessoas adultas vulneráveis à pobreza segue com sobreposições e lacunas de atendimento. Ainda hoje temos outros benefícios isolados voltados a diminuir a vulnerabilidade à pobreza ou a apoiar as famílias na criação de suas crianças e adolescentes: a dedução por dependente do Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF) e o Salário-Família são ambos voltados ao apoio a crianças ou adolescentes. E o Salário-Família e o Abono Salarial guardam, com o Bolsa Família, a função de proteger os vulneráveis à pobreza, embora trabalhem com linhas de pobreza absurdamente distintas.

Ou seja, a racionalidade trazida pelo Bolsa Família não foi capaz de retirar, dos módicos 0,8% do PIB dedicado aos benefícios para a pobreza e a infância, a característica de fragmentação que marca todos os 15% do PIB abrangidos pelos benefícios de proteção social. Não haveria nenhum problema com nossa colcha de retalhos se, apesar de esteticamente questionável, ela protegesse do frio a quem mais precisa, mas não é o que acontece: nossa colcha é pouco funcional. A incompletude e os buracos deixam muita gente descoberta. A colcha cobre crianças ricas, mas há mais de 17 milhões delas totalmente descobertas, metade das quais se encontra entre os 30% mais pobres da população. Alguns pobres estão até cobertos por retalhos de lã, porém muitos estão sob algodão bem fino, que cobre, mas não protege. Quem está satisfeito e acomodado sob as partes quentinhas da colcha não quer ou não consegue perceber o frio que acomete os demais.

Se fosse possível jogar a nossa colcha no lixo e fazer outra, poderíamos propor um sistema de benefícios de proteção social que, com o mesmo orçamento, fosse capaz de atender adequadamente nossa população em todos os ciclos de vida. Mas nossa colcha é feita de história, institucionalidades, interesses corporativos e dificuldades administrativas que tornam essa tarefa, além de hercúlea, praticamente inexecutável.

Porém, é possível reestruturar os 0,8% do PIB gasto com benefícios monetários para a população vulnerável à pobreza e para crianças ou jovens, de uma forma que tenhamos, com o mesmo orçamento, resultados mais expressivos na diminuição da pobreza e da desigualdade por meio de uma proposta factível de implementação. E é a esta proposta de revisão que se dedica este texto.

Nossa proposta basicamente consiste na unificação de quatro benefícios: o Bolsa Família, o Abono Salarial, a dedução por dependente do IRPF e o Salário-Família. Partimos do seguinte pressuposto: para respeitar a responsabilidade fiscal, não podemos propor gastar além do que se está gastando hoje, mas, pelo imperativo de responsabilidade social, também não devemos gastar menos. Ainda, se houver uma decisão política de destinar mais recursos públicos à proteção social, o desenho proposto deverá ser suficientemente flexível para que estes recursos sejam destinados a quem mais deles precisa. Além do mais, o sistema deve permitir ajustes em função de mudanças demográficas futuras, como a redução do número de crianças e o envelhecimento populacional.

Para cumprir o objetivo, o texto estrutura-se em sete seções, além desta introdução. Na seção 2, discutimos os benefícios que compõem a proteção social para crianças/adolescentes e pessoas vulneráveis à pobreza e analisamos de quanto dispomos em termos de orçamento. Na seção 3, apresentamos os aspectos distributivos destes benefícios e mostramos como o sistema atual é tão pouco progressivo. A seção 4 dedica-se especificamente à proposta de reformulação e se inicia apresentando os sete princípios norteadores que, a nosso ver, devem guiar qualquer mudança nestes benefícios. Feito isto, apresentamos a proposta de reformulação, que consiste em três benefícios articulados: um benefício universal para todas as crianças e adolescentes e dois focalizados – um para as crianças pobres e outro para famílias em extrema pobreza. Nessa seção apresentamos também uma outra alternativa, que traz a criação de benefícios de estímulo à conclusão do ensino médio e às trajetórias virtuosas no mercado de trabalho. Esta proposta alternativa é apresentada mais no intuito de reforçar a flexibilidade na estrutura de benefícios apresentada, mantendo os mesmos princípios norteadores. Na seção 5, tratamos dos aspectos distributivos das propostas, comparativamente ao sistema hoje em funcionamento. A seção 6 traz alguns aspectos legais e operacionais que devem ser observados para a implementação da proposta e, por fim, na seção 7, temos a conclusão.

2 O PANORAMA DA PROTEÇÃO SOCIAL PARA CRIANÇAS E PESSOAS VULNERÁVEIS À POBREZA NO BRASIL

Definimos aqui como proteção social o pagamento de prestações monetárias recorrentes em resposta a um risco social qualquer. Não importa a origem dos recursos – do Orçamento Geral da União, do Orçamento da Seguridade Social, do Gasto Tributário ou do Fundo de Amparo do Trabalhador –, desde que estes sejam públicos. Ausente desta definição está a oferta de serviços que frequentemente são associados à proteção social –

serviços de acolhimento ou ações do Estado para quem sofre violação de direitos, por exemplo. Esta ausência não se deve a que consideremos tais serviços pouco importantes ou algo menor quando comparado aos pagamentos feitos pelo Estado às famílias e aos indivíduos no Brasil, mas sim que o foco deste estudo é justamente a reestruturação dos citados pagamentos.

Também usaremos o termo programa de modo flexível para nos referirmos a um conjunto de pagamentos que seguem a mesma lógica e frequentemente são definidos na mesma lei. Os principais programas de proteção social no Brasil são, em ordem de relevância orçamentária: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), o Seguro-Desemprego, o Benefício de Prestação Continuada (BPC), o Bolsa Família, o Abono Salarial, a dedução por dependente do IRPF¹ e o Salário-Família.

Conforme enfatizamos anteriormente, o objeto de análise deste texto são os principais programas de proteção social para crianças e pessoas em idade ativa pobres ou vulneráveis à pobreza no Brasil, quais sejam: o Bolsa Família, o Abono Salarial, a dedução dependente do IRPF e o Salário-Família. Um primeiro olhar para esta lista mostra um estranho no ninho: o Abono Salarial, que é pago da mesma fonte que o Seguro-Desemprego, ambos pagos apenas a quem tem vínculo com o mercado de trabalho formal. Por que incluir o Abono Salarial e não o Seguro-Desemprego ou o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS)? Porque nem o Seguro-Desemprego nem o FGTS têm critério de renda na definição de seu público; já o Abono Salarial é pago apenas a trabalhadores cujos rendimentos estão entre um e dois salários mínimos. Considerando o contexto de sua criação, no qual o salário mínimo era pouco mais da metade do que é hoje, vemos que sua razão de existir é a vulnerabilidade à pobreza derivada de baixos rendimentos no mercado formal de trabalho.

A tabela 1 mostra quanto se gastou em cada programa em 2017.²

1. Neste texto, focaremos apenas nas deduções por dependentes com menos que 18 anos, mas a legislação permite que se deduzam outros dependentes, tais como pais e mães.

2. O número de beneficiários e o custo da dedução dependente com crianças no IR estimam-se usando tanto a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua quanto os registros do IRPF. Embora não acreditemos em viés, há alguma imprecisão.

TABELA 1
Principais programas de proteção social para crianças e pessoas vulneráveis à pobreza no Brasil (2017)

Política	Beneficiários (milhões)	Valor (R\$ bilhões)	Valor (% do PIB)	Público
Bolsa Família	43,300	29,05	0,44	Pobres e crianças ou adolescentes
Abono Salarial	20,924	17,35	0,26	Pobres (ou com baixo rendimento)
Dedução-criança do IRPF	10,616	4,36	0,07	Crianças ou adolescentes/outros dependentes
Salário-Família	5,259	2,00	0,03	Pobres (ou com baixo rendimento)/crianças ou adolescentes
Total	80,099	52,76	0,80	Pobres (ou com baixo rendimento), crianças ou adolescentes

PIB 2017	6.559,90
----------	----------

Fontes: MI Vetor/Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi)/Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Disponível em: <<https://bit.ly/31RMblq>>; Receita Federal. Disponível em: <<https://bit.ly/25fzrVh>>; PNAD Contínua 2017; Ministério do Trabalho.

Obs.: 1. Valores para Bolsa Família diretos do MI Vetor.

2. Dedução IR por filhos é produto de multiplicar a dedução total por dependente do IR, segundo a Receita Federal, pela proporção de filhos e outros dependentes entre os que tem renda para pagar IR na PNAD Contínua.

3. Abono Salarial estimado diretamente na PNAD Contínua.

Todos estes benefícios objetivam diminuir a vulnerabilidade à pobreza ou apoiar as famílias na criação de suas crianças ou adolescentes. O Abono Salarial e o Salário-Família se referem ao que seria uma versão modificada da pobreza – o salário baixo. No caso do Abono Salarial, é possível supor que ele objetive também o incentivo a uma inserção virtuosa no mercado de trabalho – consideramos este suposto pouco plausível, mas voltaremos a ele mais adiante.

Destacamos o conjunto de Bolsa Família, Abono Salarial, Salário-Família e dedução por dependente do IRPF com crianças e jovens tanto porque é relativamente fácil fazer uma proposta de fusão destes quatro programas quanto porque faz-se importante a valorização da infância e o combate à pobreza para o bem-estar de qualquer nação. A seguir, examinamos estes programas de maneira mais detalhada.

2.1 Bolsa Família

O Bolsa Família é o mais recente dos grandes programas de proteção social no Brasil. Embora seja relativamente modesto em termos orçamentários, com 0,44% do PIB, é grande em termos de alcance, chegando a 20% das famílias no Brasil. Conforme documentado por extensa literatura, o Bolsa Família foi pensado em 2003, a partir da união dos pré-existentes Bolsa Escola Federal, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás.³ A base legal é a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004.

3. Esta fusão de 2003 também é uma das inspirações da presente proposta.

A estrutura de benefícios do Bolsa Família é relativamente complexa. Existem quatro benefícios ligados a tipos específicos de pessoas: o benefício variável, de R\$ 41,00/mês, pago a famílias pobres com crianças de 0 a 15 anos de idade (variável criança), gestantes (variável gestante) ou nutrizes (variável nutriz), até o limite de cinco por família; o Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ), de R\$ 48,00/mês, pago a famílias pobres com jovens de 16 e 17 anos de idade em sua composição, até o limite de dois por família. Todos são pagos a famílias cuja renda é inferior a R\$ 178,00 *per capita* ou que estão abrangidas pela regra de permanência.⁴

TABELA 2
Benefícios do Bolsa Família
(Em R\$)

Benefício	Valor (R\$)	Elegibilidade (renda familiar <i>per capita</i>)	Quem recebe
Variável criança	41	178	Crianças (0 a 15) pobres
Variável nutriz	41	178	Nutrizes pobres
Variável gestante	41	178	Gestantes pobres
Variável adolescente	48	178	Adolescentes (16 e 17) pobres
Básico	89	89	Famílias extremamente pobres
Superação da pobreza	Hiato	89	Famílias extremamente pobres

Fonte: MDS. Disponível em: <<https://bit.ly/31RMblq>>.

Existem dois benefícios cujo pagamento depende apenas da renda: benefício básico, de valor único (R\$ 89,00), pago a todas as famílias que declarem ao Cadastro Único rendimentos próprios que as deixem em situação de extrema pobreza (renda abaixo de R\$ 89,00); e benefício de superação da extrema pobreza (BSP), este pago a todas as famílias que, considerados os rendimentos autodeclarados e os valores dos demais benefícios do Bolsa Família (básico e variáveis), ainda assim, não superam a extrema pobreza. Trata-se de um benefício do tipo *top up*, isso é, ele cobre o hiato da extrema pobreza, elevando a renda familiar *per capita* acima da linha de extrema pobreza.

O Bolsa Família levou ao aperfeiçoamento do que é hoje o grande instrumento de identificação da necessidade por situação de pobreza hoje no Brasil: o Cadastro Único. Este instrumento tem falhas e limitações, mas hoje é o único que permite que famílias sejam identificadas segundo sua situação de pobreza real. Esse cadastro nos libera das

4. A regra de permanência é um mecanismo componente do desenho do Bolsa Família que objetiva fornecer alguma segurança e previsibilidade de renda a seus beneficiários. Esta regra permite que famílias beneficiárias que apresentem variação positiva no rendimento permaneçam no programa por até dois anos, desde que sua renda mensal por pessoa não ultrapasse o limite de meio salário mínimo (Portaria MDS nº 617/2010).

amarras de identificar necessidade usando *proxies* de pobreza muito ruins, como o rendimento no mercado formal de trabalho.⁵

O Cadastro Único contém informações de identificação e caracterização das famílias com renda mensal *per capita* até meio salário mínimo – 38% das famílias brasileiras estão cadastradas – e atualmente é usado por vários programas, como a Tarifa Social de Energia Elétrica, o Programa Cisternas e o Passe Livre para Pessoas com Deficiência.

2.2 Abono Salarial

O Abono Salarial é um abono de um salário mínimo pago anualmente a pessoas que ganham entre um e dois salários mínimos mensais. A base legal é a CF/1988, art. 239, inciso III:

aos empregados que percebam de empregadores que contribuem para o Programa de Integração Social ou para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, até dois salários mínimos de remuneração mensal, é assegurado o pagamento de um salário mínimo anual, computado neste valor o rendimento das contas individuais, no caso daqueles que já participavam dos referidos programas, até a data da promulgação desta Constituição (Brasil, 1988).

O Abono Salarial é pago com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), também previstos no art. 239 da Constituição. O sistema de informações do Abono Salarial são as declarações de empregadores na Relação Anual de Informações Sociais (Rais). O pagamento é anual e tem seu início no segundo semestre de cada ano, estendendo-se até o primeiro semestre do ano seguinte. Os detalhes operacionais são decididos pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat) e o Abono Salarial é pago pela Caixa Econômica Federal (Caixa), o mesmo agente pagador do Bolsa Família (e de muitos outros benefícios do governo federal).

Esse benefício é duplamente indexado ao salário mínimo. Tanto o critério de baixa renda (rendimento formal entre um e dois salários mínimos) quanto o benefício em si são indexados ao salário mínimo. Isso quer dizer que, sob hipóteses mais ou menos realistas a respeito da distribuição salarial no Brasil, o gasto com o Abono Salarial aumenta mais que linearmente com o valor do salário mínimo.

Em 1988, a proposição do Abono Salarial era compreensível. Não existia Bolsa Família e o salário mínimo era um pouco mais que a metade do que é nos dias atuais. Não se sabia que algo como o Cadastro Único fosse eventualmente ser desenvolvido.

5. Tal como Abono Salarial e Salário-Família.

Trinta anos depois, no entanto, as coisas mudaram. Hoje o salário mínimo é muito maior, tanto em termos reais quanto como proporção do salário mediano, e, principalmente, não é em absoluto necessário contar com critérios antiquados de necessidade, como o rendimento no mercado de trabalho formal. Torna-se difícil justificar o Abono Salarial. É ainda mais difícil entender o porquê desta transferência contar com um orçamento que é uns 80% do gasto anual do Bolsa Família.

Há ainda um argumento que pode ser usado em favor do Abono Salarial: transferências ligadas ao mercado de trabalho podem ajudar em uma trajetória virtuosa de inserção ou reinserção no mercado de trabalho. Este é o argumento subjacente ao Earned Income Tax Credit, que fez parte da reforma do sistema de proteção social americano. Não entendemos que esta seja a principal razão de ser do Abono Salarial, mas em uma das alternativas de reformulação da proteção social não contributiva apresentadas neste texto, benefícios com objetivos semelhantes serão sugeridos.

2.3 Dedução-criança no Imposto de Renda

A dedução por dependente do IRPF data de 1956 (Decreto nº 40.702, de 31 de dezembro de 1956) – o que significa que o Bolsa Família dos ricos foi criado quase cinquenta anos antes do Bolsa Família dos pobres. A dedução por dependente do IRPF é de R\$ 2.275,08 anual (ou R\$ 189,59/mês). No entanto, esta dedução é sobre a renda tributável e não sobre o imposto a pagar. Esse valor, portanto, deve ser multiplicado pela alíquota marginal de cada contribuinte para saber quanto o Estado brasileiro paga àquele contribuinte em função de crianças por quem ele ou ela é responsável (tabela 3).

TABELA 3
Benefícios implícitos do IRPF

Alíquota (%)	Faixa (R\$)	Crianças e jovens (0-21 ou 0-25)
7,5	1.903,98	14,22
15,0	2.826,65	28,44
22,5	3.751,05	42,66
27,5	4.664,68	52,14

Fonte: Secretaria da Receita Federal. Disponível em: <<https://bit.ly/2SfrzVh>>.

Estes valores variam de zero, se o contribuinte tem renda inferior a R\$ 1.903,98 mensais, a R\$ 52,14 por mês, no caso de rendas tributáveis acima de R\$ 4.664,68 mensais. São R\$ 4,7 bilhões a título de crianças (filhos) e R\$ 1,4 bilhão a título de pais ou avós.⁶

6. Esta divisão dos recursos é estimada usando a PNAD Contínua.

Trata-se, evidentemente, de um benefício extremamente regressivo focado quase que exclusivamente nos mais ricos e difícil de justificar.

2.4 Salário-Família

Conforme os arts. 65 a 70 da Lei nº 8213/1991, o Salário-Família faz parte dos benefícios do RGPS e é pago para trabalhadores do setor formal da economia, cujos rendimentos sejam de até R\$ 1.319,18, e com crianças de até 14 anos de idade incompletos. Empregados, trabalhadores avulsos e, desde 2015, trabalhadores domésticos contam com benefícios pagos por seus empregadores e trabalhadores recebendo auxílio-doença, aposentadoria por invalidez e aposentadoria por idade rural, bem como demais aposentados que tenham mais de 65 anos de idade, se homem, ou 60 anos de idade, se mulher, contam com benefícios pagos pelo INSS. O valor do benefício é de R\$ 31,71/mês por criança.⁷ Ambos os pais têm direito ao benefício para a mesma criança, desde que atendam às exigências legais. Há, portanto, a possibilidade dentro da lei de recebimento em duplicidade.

O Salário-Família é pago pelo sindicato ou órgão gestor de mão de obra ao qual o trabalhador avulso está vinculado ou pelo empregador a seus empregados e descontado das contribuições previdenciárias devidas pelo empregador ou gestor de mão de obra. É, portanto, majoritariamente, um benefício tributário. Do ponto de vista normativo, haveria condicionalidades de saúde (vacinação até os 6 anos) e de educação (frequência escolar), mas não há qualquer rotina de acompanhamento. O empregador ou órgão gestor é obrigado a conservar durante dez anos os comprovantes dos pagamentos e as cópias das certidões correspondentes ao cumprimento das condicionalidades, mas este controle depende, na maioria dos casos, de uma ação fiscal ocasional.

2.5 Resumo

Temos, portanto, R\$ 52 bilhões em quatro benefícios (Bolsa Família, Abono Salarial, Salário-Família e dedução-criança no Imposto de Renda). É possível desenhar um novo programa que junte todas as funções dos quatro benefícios descritos em uma única política coerente. Antes de entrar neste desenho, no entanto, vejamos os aspectos distributivos de cada um dos benefícios existentes.

7. Legalmente, um trabalhador cuja renda seja inferior a R\$ 877,67 tem direito a R\$ 45,00 por criança, mas, como este valor de corte é inferior ao salário mínimo, trata-se de um valor em grande medida teórico.

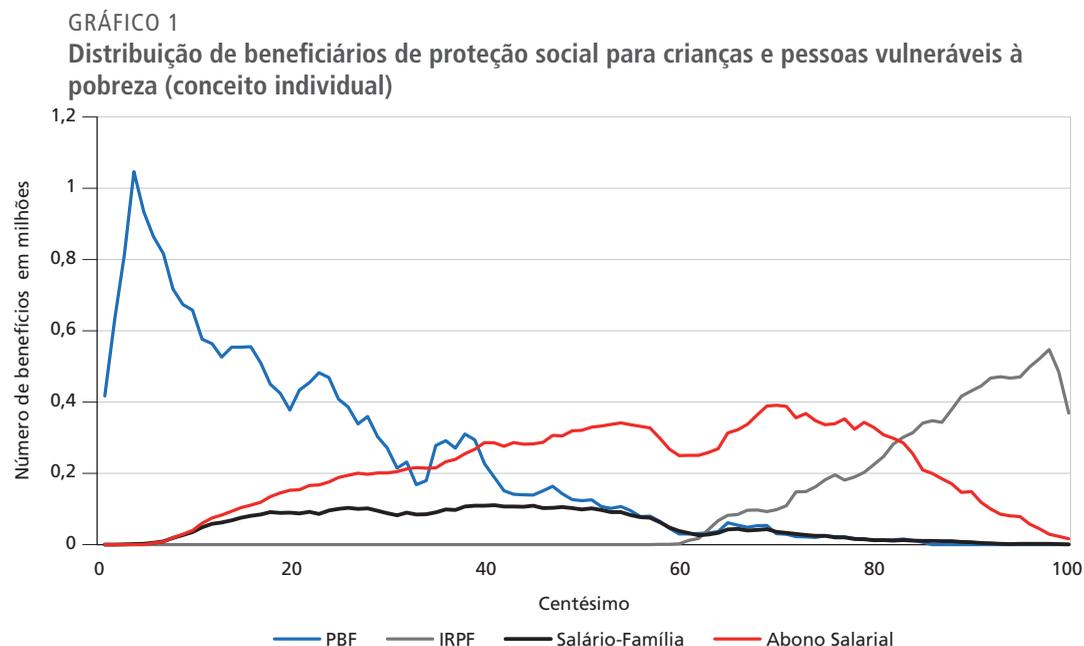
3 ASPECTOS DISTRIBUTIVOS DO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL NÃO CONTRIBUTIVA NO BRASIL

Uma das perguntas a serem feitas antes de prosseguir com uma grande reformulação da política de proteção social para crianças e pessoas vulneráveis à pobreza é: quão bem funciona a colcha de retalhos? Pode ser que, apesar de ser uma colcha de retalhos historicamente construída, a política de proteção social funcione relativamente bem e não haveria o porquê de mudar.

Fora as várias falhas de desenho já apresentadas, um dos principais aspectos a serem analisados é a progressividade da política atual. Chega aos mais pobres ou é capturada pelos mais ricos? Em quanto reduz a desigualdade? Seus benefícios estão de acordo com a distribuição de seu público na população?

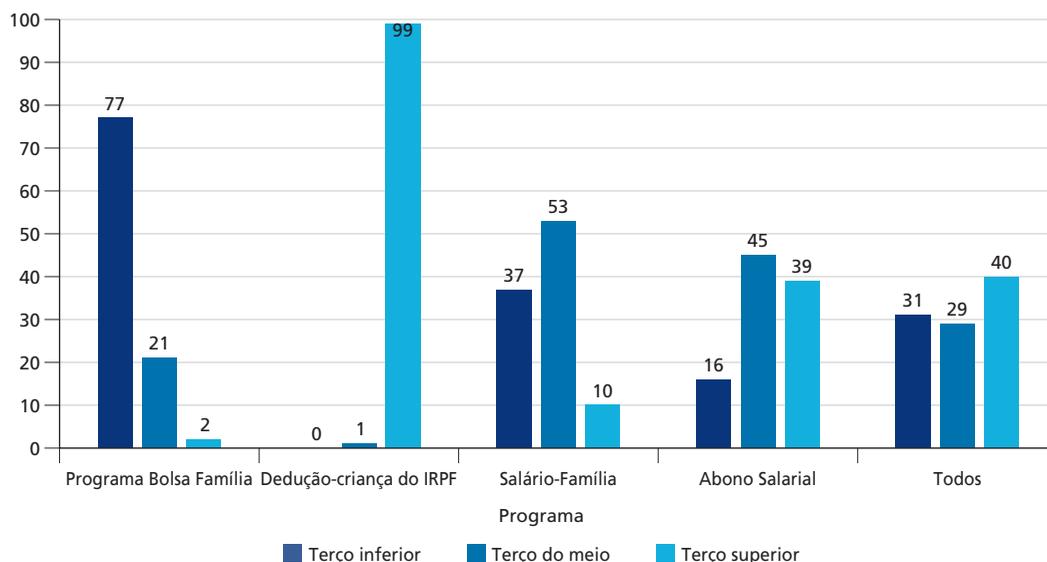
Essas perguntas podem ser respondidas olhando as distribuições individuais e conjuntas de todos os benefícios, além de suas contribuições para a redução da desigualdade e da pobreza no Brasil. Todas as distribuições serão estimadas usando a PNAD Contínua 2017, sendo que os totais serão corrigidos para que estejam de acordo com os registros administrativos.

O gráfico 1 mostra a distribuição dos beneficiários por centésimo da renda domiciliar *per capita* depois do recebimento dos benefícios (distribuição *ex post*).



O gráfico 1 também mostra que, em termos de pessoas recebendo benefícios, o Bolsa Família, o Abono Salarial e a dedução-criança do IRPF são os mais relevantes. O Salário-Família é um programa bem menor.

GRÁFICO 2
Proporção de benefícios por terços da distribuição de renda
(Em %)



Fonte: PNAD Contínua 2017.
Elaboração dos autores.

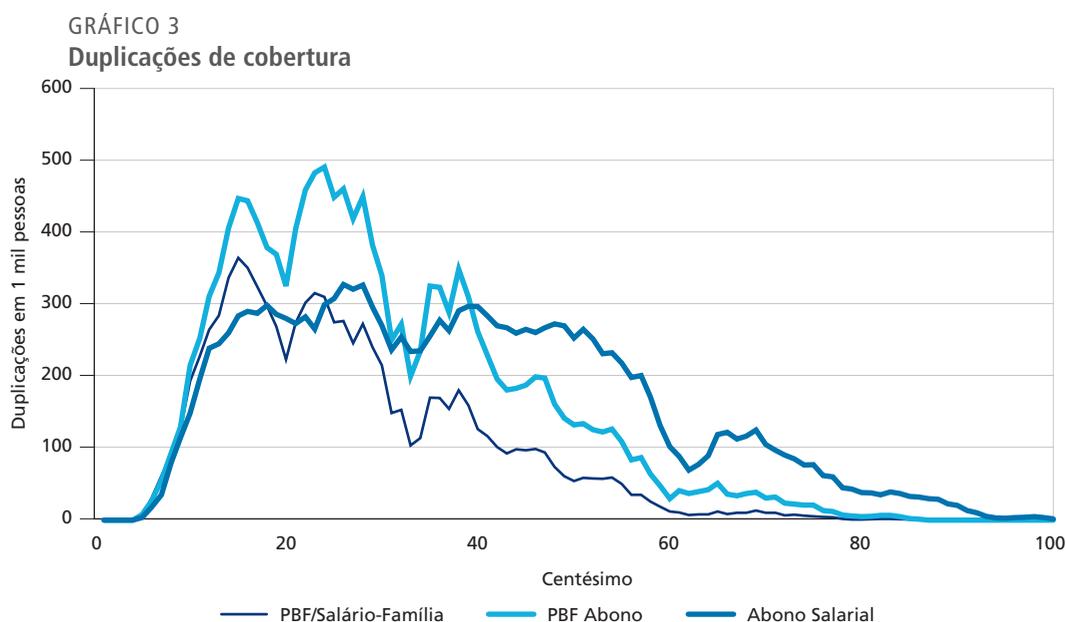
O gráfico 2 mostra qual porcentagem de cada programa vai para o terço mais pobre, o terço do meio e o terço mais rico da distribuição de renda. Mais uma vez, trata-se da distribuição *ex post* dos programas, na qual a própria renda do programa é considerada na renda domiciliar *per capita*.

Os gráficos 1 e 2 mostram que o Bolsa Família é fortemente concentrado na cauda inferior da distribuição de renda. A grande maioria dos beneficiários fica entre os 33% mais pobres no Brasil. Este resultado apenas confirma o que já está fartamente documentado na literatura: o Bolsa Família é um programa fortemente pró-pobre. Em relação ao Abono Salarial, quase 40% dos trabalhadores que o recebem estão no um terço superior da distribuição de renda. Não há como justificar hoje esta transferência de renda.

Não deve ser surpresa que 99% da dedução-criança do IRPF vão para o terço superior da distribuição de renda. Os gráficos também expõem que o Salário-Família, apesar de indefensável por outras razões, é progressivo: 37% dos que o recebem ficam no terço inferior e apenas 10% estão no terço superior da distribuição de renda.

O conjunto das transferências não é nada progressivo. Quarenta por cento das transferências vão para o terço mais rico e apenas 31%, para o terço mais pobre – e isso graças ao Bolsa Família.

Além da distribuição dos benefícios, uma crítica feita neste texto se refere à falta de coordenação e a como uns recebem muito e outros nada recebem. O gráfico 3 mostra a sobreposição entre os benefícios. Em termos de desenho de políticas públicas, uma família recebendo dois benefícios com fins diferentes não é um problema, mas temos problemas se muitas famílias recebem mais de um benefício com a mesma finalidade e outras tantas não recebem nenhum.



Fonte: PNAD Contínua 2017.

Obs.: A sobreposição é calculada em termos domiciliares. Ou seja, considera-se que todos os membros de um domicílio onde uma pessoa recebe o Abono Salarial são beneficiários do Abono Salarial.

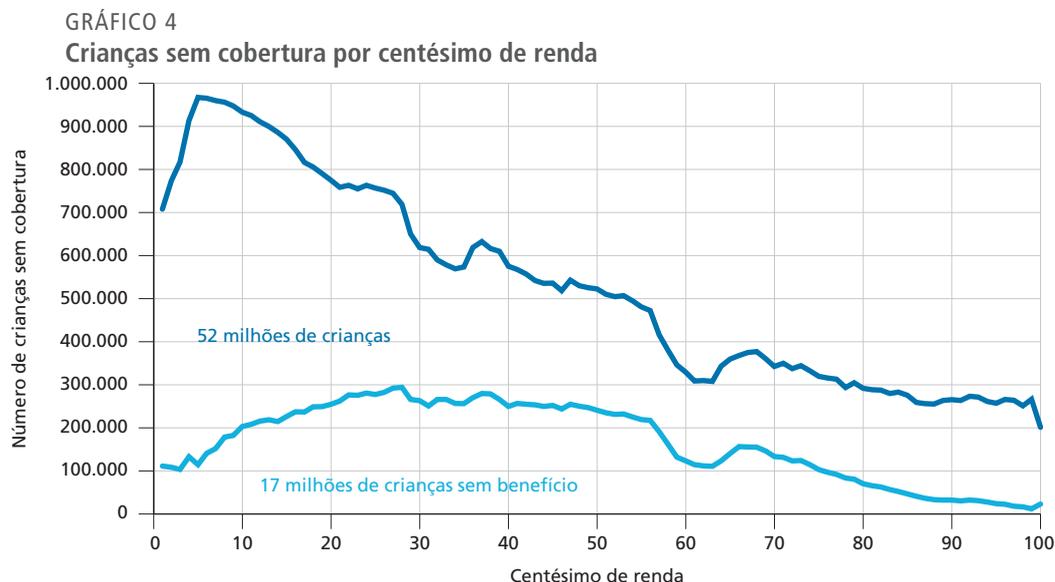
A tabela 4 mostra as sobreposições em termos de números. Como são quatro programas, são seis sobreposições teoricamente possíveis, mas algumas são zero – como Bolsa Família e dedução-criança do IRPF. A maior sobreposição é entre o Abono Salarial e o Salário-Família. Não é surpresa, uma vez que todos que recebem Salário-Família deveriam também receber o Abono Salarial. As 15,4 milhões de sobreposições são mais numerosas que os 5 milhões de benefícios do Salário-Família, porque todos os membros da família são contados como beneficiários. Há também uma grande sobreposição entre Abono Salarial e Bolsa Família – isso porque muitas famílias que têm um membro no mercado de trabalho formal estão também no Bolsa Família.

TABELA 4
Sobreposições entre programas (conceito domiciliar)
(Em milhões de beneficiários)

Programas	Sobreposição
Abono Salarial e Salário-Família	15,4
Bolsa Família e Abono Salarial	9,3
Bolsa Família e Salário-Família	5,8
Dedução-criança do IRPF e Abono Salarial	3,4
Outras sobreposições	2,7

Fonte: PNAD Contínua 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/UeA9DS>>.

Mais graves são os hiatos de cobertura, principalmente para crianças. O gráfico 4 mostra duas curvas. A primeira mostra a distribuição das 52 milhões de crianças, segundo o centésimo de renda, e deixa clara a concentração das crianças nos centésimos pobres ou vulneráveis à pobreza. Nada menos que 69% das crianças no Brasil se encontram na metade mais pobre da distribuição de renda e metade das crianças se encontra no terço inferior. A segunda curva mostra a distribuição das 17 milhões de crianças sem nenhum benefício. Este hiato de cobertura concentra-se principalmente na metade inferior da distribuição de renda. Sete em cada dez crianças sem benefício estão na metade inferior da distribuição de renda e 40%, no terço inferior.



Fonte: PNAD Contínua 2017.

Além destas 17 milhões de crianças sem cobertura, existe outro hiato de cobertura – das pessoas vulneráveis à pobreza. Há 13 milhões de pessoas sem cobertura entre os

20% mais pobres. São pessoas, sem dúvida, pobres ou fortemente vulneráveis à pobreza. A nosso ver, esta talvez seja a evidência mais forte de que nosso sistema de proteção social para crianças e pessoas vulneráveis à pobreza precise ser aprimorado no curto prazo.

Qual é o impacto de cada um dos programas sobre a desigualdade? Para ver isso, calculamos o coeficiente de Gini⁸ para a distribuição de renda sem qualquer umas das quatro transferências e depois vamos acrescentando uma de cada vez.

Os resultados estão na tabela 5. O coeficiente de Gini da renda domiciliar *per capita* sem qualquer um dos quatro benefícios é 0,554 (primeira linha da tabela) e cai para 0,537 com a adição de todas as rendas à renda das famílias. A queda é de 1,6 ponto de Gini.⁹ O principal responsável pela redução da desigualdade é o Bolsa Família, que responde por metade da queda com um terço da renda.

Finalmente, cabe ver os impactos sobre a pobreza. É possível fazer uma análise análoga usando a pobreza extrema definida por uma linha de R\$ 115,36 ao mês – uma linha baixa, que equivale aos US\$ 1,90 por dia do Banco Mundial, corrigidos pela paridade de poder de compra. A pobreza cai 1,52 ponto e a quase totalidade se deve ao Bolsa Família. As contribuições do Abono Salarial, dedução-criança do IRPF e Salário-Família são essencialmente zero.

8. O coeficiente de Gini é a medida mais usada de distribuição de renda. Vai de 0, quando todos têm exatamente a mesma renda, até 1, quando um único indivíduo de uma população grande detém toda a renda. No mundo real, o coeficiente de Gini varia de algo como 20, para os países mais igualitários do mundo (como a Dinamarca), até algo como 60, para os mais desiguais (como a África do Sul). Ou seja, a distância da Dinamarca para a África do Sul são uns 40 pontos. Da Dinamarca para o Brasil seriam uns 30 pontos. Isso quer dizer que um ponto de Gini já é uma redução razoável de desigualdade.

9. Outro modo de ver a mesma coisa é mediante análise dos coeficientes de concentração que medem o quanto uma fonte de renda é pró-rico ou pró-pobre. A tabela a seguir mostra os coeficientes de concentração da renda líquida (sem a renda dos quatro programas) e da renda bruta (com a renda dos quatro programas), também conhecidos como coeficientes de concentração *ex ante* e *ex post*.

TABELA
Coeficientes de concentração

Programa	Renda líquida	Renda bruta
Renda <i>per capita</i>	0,554	0,537
Bolsa Família	-0,629	-0,654
Abono Salarial	0,135	0,117
Dedução-criança do IRPF	0,861	0,861
Salário-Família	-0,186	-0,207
Tudo	-0,115	-0,231

TABELA 5
Impactos sobre desigualdade e pobreza

Distribuição de renda	Coefficiente de Gini	Δ Gini	Pobreza extrema (R\$ 115,36) (%)	Δ Pobreza extrema (%)
Renda <i>ex ante</i>	0,548	-	7,40	-
+ PBF	0,540	-0,008	5,89	1,51
+ Abono Salarial	0,537	-0,003	5,88	0,00
+ IRPF	0,538	0,001	5,88	0,00
+ Salário-Família (todos os programas)	0,537	-0,001	5,88	0,01

Fonte: PNAD Contínua 2017.

Se uma linha mais elevada é usada (R\$ 333,90, que equivale aos US\$ 5,5 por dia do Banco Mundial), os resultados mudam um pouco, mas o Bolsa Família continua responsável por quase metade da queda na pobreza.

4 PROPOSTAS DE UM NOVO DESENHO

Esperamos ter estabelecido que os quatro benefícios que compõem a política de proteção social para crianças ou pessoas vulneráveis à pobreza no Brasil outorgam uma quantidade não desprezível de recursos (R\$ 52 bilhões), mas, em seu conjunto, não privilegiam os mais pobres. Em linha com o objetivo deste texto, devemos agora propor uma política de proteção social única para distribuir estes mesmos recursos de modo mais progressivo, mais articulado e sem deixar nenhuma criança sem cobertura.

O mecanismo proposto seguirá um desenho *à la* imposto de renda negativo, ideia que encontra apoio ao longo do espectro político indo de Martin Luther King Junior (2010) a Milton Friedman (Friedman e Friedman, 1990). Subjacente à ideia é que o sistema de benefícios deve ser o mais simples possível e que não deve haver cortes abruptos nos benefícios em função da renda.

Um parâmetro fundamental é a taxa marginal de tributação implícita do benefício. A taxa marginal de tributação implícita de uma transferência condicionada à renda é o quanto desta transferência é perdida em função de um aumento na renda *per capita*. Por exemplo, no caso do BSP do Bolsa Família, a taxa é 100%, ou seja, a cada R\$ 1,00 de aumento na renda familiar *per capita*, o benefício se reduz em R\$ 1,00. No caso do benefício básico, a taxa é de 0% a R\$ 89,00 e depois infinita. No caso do Abono Salarial, a taxa é 0% até a linha de elegibilidade de dois salários mínimos e depois é infinita – ao ultrapassar dois salários mínimos em

R\$ 0,01, perde-se a totalidade do benefício. Acreditamos que taxas marginais de tributação implícita elevadas podem levar a comportamentos indesejáveis, por isso nenhum benefício proposto aqui terá uma taxa marginal de tributação implícita superior a 50%.

4.1 Princípios orientadores

Antes de entrar em cada proposta e nas simulações de custo para cada uma, vale a pena precisar os princípios norteadores que as orientam.

- 1) *Equilíbrio fiscal e responsabilidade social.* Uma das características essenciais desta proposta é trabalhar com o orçamento hoje já destinado às políticas de proteção à infância e à pobreza. Pelo equilíbrio fiscal, o orçamento não aumenta. Pela responsabilidade social, o orçamento não diminui.
- 2) *Flexibilidade para adaptação a mudanças sociais e demográficas.* A proposta apresentada tem grande foco nas crianças, considerando sua concentração na pobreza. No entanto, no caso de alteração da relação entre pobreza e presença de crianças, em decorrência de circunstâncias socioeconômicas ou da transição demográfica, a proposta deve ser flexível o suficiente para que valores e tipos de benefícios sejam revistos, de forma a manter a capacidade de combate à pobreza da proteção social.
- 3) *Família como grupo doméstico e pobreza definida como renda familiar per capita.* Isto deveria ser quase autoexplicativo: pessoas que vivem sob o mesmo teto compartilham rendimentos, despesas e cuidados, de modo que não há porque se trabalhar com um conceito de família previdenciário, ou do direito civil, que isola determinadas relações de parentesco deste compartilhamento. Segundo, considerando o grau de informalidade do mercado de trabalho brasileiro e o acesso precário e instável dos pobres ao mercado formal, não faz mais sentido usar o salário no setor formal como critério razoável de necessidade.
- 4) *Uso do Cadastro Único como mecanismo de identificação dos pobres.* Dado que pobreza se define como renda familiar *per capita*, precisamos de um instrumento que permita ao Estado saber quem é pobre e quão pobre é. Este instrumento já existe e é o Cadastro Único. Trata-se de um instrumento com imperfeições, mas muito melhor que qualquer alternativa (Bartholo, Mostafa e Osório, 2018). O Cadastro Único trabalha com conceitos de família e de renda que foram aperfeiçoados ao longo de quinze anos de operação do Bolsa Família e hoje são os melhores disponíveis.
- 5) *Linha única de elegibilidade.* Hoje temos diversas linhas de elegibilidade para a proteção social focalizada: R\$ 89,00 *per capita* (PBF); R\$ 178,00 *per capita* (PBF); R\$ 1.319,18 de renda do trabalho formal (Salário-Família); e dois salários mínimos de renda do trabalho formal (Abono Salarial), isso sem falar da criação de novas linhas mediante decisões judiciais. Devemos substituir todas por uma única linha

que balize o que é uma família pobre. Sugerimos inicialmente R\$ 250,00 de renda familiar *per capita*, mas outras linhas são possíveis.

- 6) *Benefícios sem cortes abruptos.* Evitam situações nas quais um indivíduo ou uma família ganha um centavo a mais e perde um benefício inteiro. Estes cortes levam a incentivos perversos e são desnecessários. A ideia de trabalhar com uma estrutura de benefícios análoga a um imposto de renda negativo, com taxas marginais de tributação implícitas que não ultrapassem 50%, evita este problema.
- 7) *Reajustes periódicos das linhas definidoras de pobreza e dos valores dos benefícios.* Isto também deveria ser autoexplicativo. A ausência do estabelecimento legal de critérios e periodicidade de reajustes leva a duas possibilidades, ambas perversas: primeiro, comprime-se a definição de pobreza a tal ponto que os benefícios de proteção social ficam restritos a um grupo pequeno de miseráveis e a proteção social deixa de ser efetiva. Segundo, cria uma discricionariedade na decisão sobre os reajustes que gera insegurança na população e possibilita o uso político-eleitoral dos programas. Regras claras de reajustes protegem tanto os beneficiários quanto o equilíbrio fiscal, na medida em que dificultam reajustes excessivos em anos eleitorais.

Todos os desenhos propostos mesclam benefícios universais categóricos sem critério de renda com benefícios focalizados em função da renda. O benefício categórico é um benefício universal para crianças e jovens de 0 a 18 anos de idade, que já foi detalhado em Soares *et al.* (2019). O desenho desses autores será usado tal qual como componente desta proposta.

Os sete princípios anteriores permitem grande flexibilidade no desenho de uma estrutura de benefícios que se adapte às mais diferentes orientações políticas. Portanto, é importante que nenhum dos princípios seja descartado, sob o risco de descaracterizar a proposta.

As simulações usam a renda familiar *per capita* do Cadastro Único, cujo conceito é muito similar ao da renda domiciliar *per capita* na PNAD Contínua.

4.2 Proposta básica: benefício a crianças e jovens e de combate à pobreza extrema

A proposta básica é composta apenas dos três benefícios que consideramos fundamentais para os objetivos deste texto.

O primeiro seria um benefício universal de R\$ 45,00 por criança e jovem com menos de 18 anos de idade. Todas as crianças e jovens receberiam, qualquer que fosse a

renda de suas famílias. Portanto, a taxa de tributação marginal implícita seria 0%. Por que um benefício para todos? Primeiro, lembremos que há mais crianças entre os mais pobres, de forma que, indiretamente, um benefício por criança age no combate à pobreza. Segundo, recordemos também que os mais ricos já têm seu Bolsa Família (a dedução por dependente do IRPF) e é possível que manter o benefício para eles diminua os custos de economia política para levar a cabo a proposta. Terceiro, como está bem mencionado em Soares *et al.* (2019), um benefício universal evita estigmas, constrói uma coalisão mais ampla de forças em sua defesa e promove a percepção simbólica de que todas as crianças e adolescentes, independentemente de suas características econômicas, sociais ou individuais, são valorizados pelo Estado.

O segundo seria um benefício focalizado para as crianças de até 4 anos de idade. Um tratamento especial para estas crianças se justifica em função da extensa literatura sobre a importância dos primeiros anos de vida na formação das habilidades cognitivas e não cognitivas e na constatação que famílias muito pobres podem ter grandes dificuldades em oferecer condições adequadas para crianças tão pequenas (Heckman, 2006). Este benefício seria mais alto que o universal – R\$ 90,00 por criança de até 4 anos, idade em que as crianças devem ser abrangidas no sistema de ensino. Seria pago integralmente para famílias cuja renda familiar no Cadastro Único fosse até linha de elegibilidade de R\$ 250,00 *per capita*. Para famílias cuja renda *per capita* fosse superior a R\$ 250,00, a taxa marginal de tributação implícita seria de 50% – ou seja, cada R\$ 10,00 de aumento na renda *per capita* da família levaria a uma queda de R\$ 5,00 no benefício.

O terceiro seria um benefício focalizado na pobreza extrema. O valor seria de R\$ 44,00 e a taxa marginal de tributação implícita de 50%. A renda a ser utilizada no cálculo de elegibilidade para o terceiro benefício inclui os valores pagos pelos outros dois (universal e infantil focalizado). O objetivo é cumprir o mesmo tipo de papel que os benefícios familiares do Bolsa Família cumprem hoje – um último recurso face à pobreza extrema. A tabela 6 resume a estrutura de benefícios desta proposta.

TABELA 6
Proposta básica: resumo dos benefícios

Benefício	Valor do benefício cheio (R\$)	Taxa marginal de tributação implícita (%)
Universal crianças e jovens	45	0
Infantil focalizado	90	50
Pobreza extrema	44	50

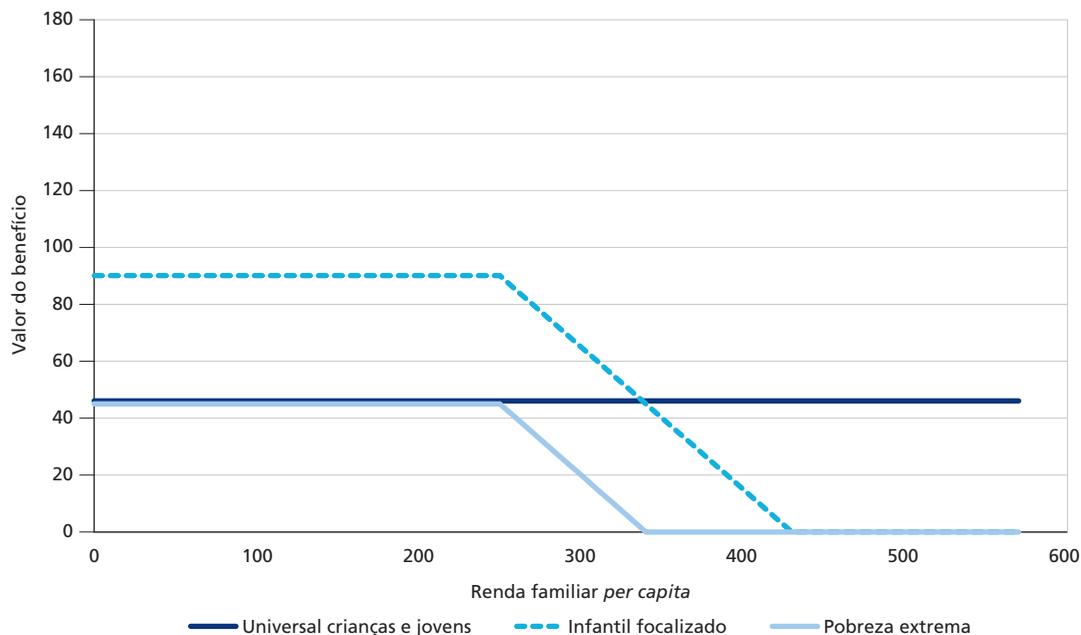
Elaboração dos autores.

O gráfico 5 mostra a estrutura de benefícios como função da renda.

GRÁFICO 5

Proposta básica – estrutura de benefícios, segundo a renda

(Em R\$)



Fonte: Simulações feitas com o Cadastro Único, versão 7, espelho de julho de 2018.

Embora tenham a mesma taxa marginal de tributação implícita, o benefício infantil focalizado e o contra a pobreza extrema são pagos até faixas distintas da renda domiciliar *per capita*, em decorrência de possuírem também distintos valores de benefícios. Assim, o benefício contra a pobreza seria pago apenas para famílias com renda familiar por pessoa de até R\$ 338,00. Já o benefício infantil focalizado, para famílias com renda *per capita* de até R\$ 430,00.

Dado que a implementação da proposta requer um esforço de gestão nada trivial e que boa parte deste esforço recairá sobre os municípios que terão a missão de cadastrar milhões de famílias adicionais, é importante incluir na proposta um reforço aos repasses feitos aos municípios para fins de gestão do Cadastro Único. Este reforço tomaria a forma de um aumento de R\$ 500 milhões no índice de gestão descentralizada do Bolsa Família (IGD-PBF).¹⁰

10. O IGD-PBF consiste em transferências obrigatórias feitas pela União para municípios e estados para financiar a gestão local da política do Cadastro Único e do Bolsa Família (Lei nº 10.836/2004).

A tabela 7 apresenta os custos de cada benefício, além do reforço no IGD.

TABELA 7
Proposta básica – custos de cada benefício

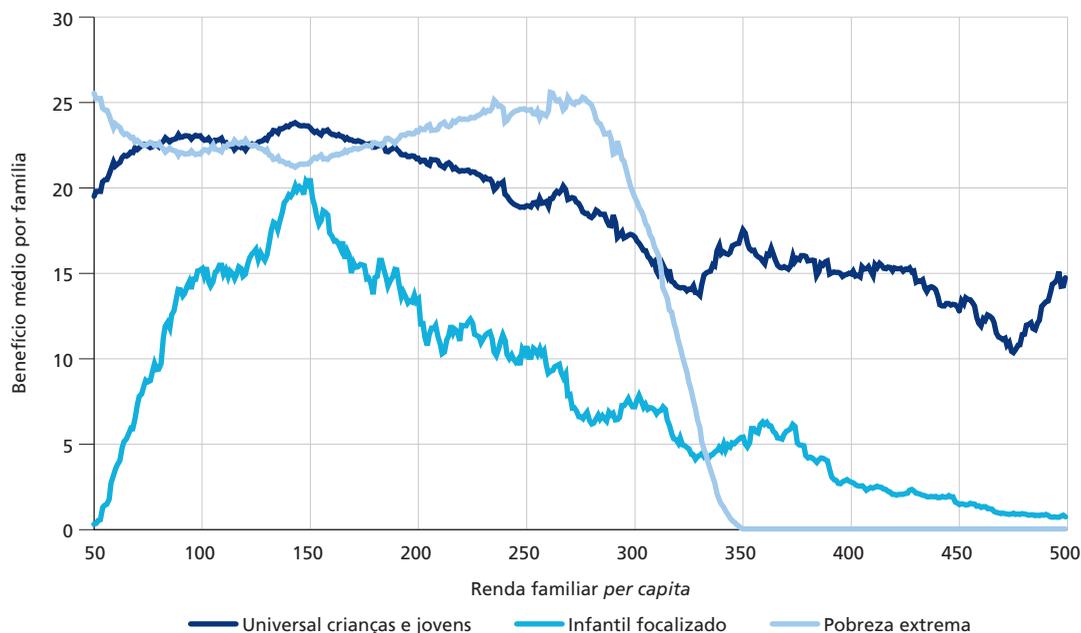
Benefício	Beneficiários (milhões)	Custo (R\$ bilhões)	Benefício médio		Gasto (%)
			Anual	Mensal	
Universal crianças e jovens	54,129	29,2	540,00	45,00	56
Infantil focalizado	5,312	5,6	1.045,88	87,16	11
Pobreza extrema	33,529	16,6	496,03	41,34	32
Reforço IGD	n.a.	0,5	n.a.	n.a.	1
Total	92,971	51,8	558,43	46,54	100
Limite para gastar		R\$ 52,8 bilhões			
Saldo		R\$ 0,9 bilhão			

Fonte: Simulações feitas com o Cadastro Único, versão 7, espelho de julho de 2018.

O grosso do gasto (56%) seria com o benefício universal para crianças e jovens. Isto ocorre porque todas as crianças, de famílias ricas ou pobres, receberiam este benefício. O valor mensal por criança seria de exatamente R\$ 45,00. Já os valores mensais médios dos demais benefícios são um pouco inferiores aos seus máximos, visto que há pessoas recebendo cuja renda familiar *per capita* se situa entre os R\$ 250,00 e o valor que zera o benefício (R\$ 338,00 ou R\$ 430,00) e estas pessoas recebem menos que o valor máximo.

O saldo é quanta folga orçamentária há nesta proposta de benefícios. Para manter tanto a responsabilidade fiscal quanto a social, o saldo é sempre positivo, mas próximo de zero.

GRÁFICO 6
Proposta básica – distribuição de benefícios
(Em R\$)



Fonte: Simulações feitas com o Cadastro Único, versão 7, espelho de julho de 2018.

Finalmente, o gráfico 6 mostra a distribuição dos benefícios propostos, segundo a renda familiar *per capita*. A simulação foi feita usando o Cadastro Único de 2018. A razão de usarmos os microdados do Cadastro Único e não da PNAD Contínua é a seguinte: a concessão dos benefícios será feita usando este cadastro. Como há discrepâncias entre o Cadastro Único e a PNAD (como 11 milhões de pessoas em renda zero), a melhor estimativa dos custos é a do cadastro.

Os valores médios recebidos são bem inferiores aos do gráfico 5 e da tabela 6. Isto acontece porque as médias incluem todas as pessoas em um dado intervalo de renda. Por exemplo, o valor médio *per capita* recebido a título de benefício universal de crianças e jovens por famílias cuja renda *per capita* é de R\$ 250,00 é de R\$ 20,00 mensais. Isto ocorre porque apenas 44% das pessoas nestas famílias são crianças e jovens com menos de 18 anos de idade.

4.3 Proposta alternativa: benefícios de incentivo ao ensino médio e a trajetória virtuosas no mercado de trabalho

Apesar da proposta anteriormente exposta ser a que consideramos mais adequada, a estrutura que defendemos é flexível e diversos outros benefícios com diferentes fins cabem nela. Para demonstrar esta flexibilidade, apresentamos uma outra estrutura que: possui um benefício voltado ao incentivo de uma trajetória virtuosa de inserção laboral formal (supondo que uma das funções do Abono Salarial seja esta),¹¹ divide o benefício para a primeira infância de acordo com a idade da criança e cria um benefício de incentivo a estudantes do ensino médio.

A primeira modificação seria a introdução de um benefício focalizado para crianças e adolescentes. A proposta mantém um benefício universal, mas de R\$ 30,00, e acrescenta um benefício focalizado de mais R\$ 30,00. Mantém-se a cobertura de todas as crianças, mas acrescenta-se um *top-up* para crianças e adolescente mais pobres, de modo que o benefício para crianças pobres seria de R\$ 60,00 e para as crianças cujas famílias são afluentes seria de R\$ 30,00.

O primeiro benefício totalmente novo seria um novo Abono Salarial. O público-alvo seria o mesmo do abono de hoje, mas com uma definição de pobreza atualizada, usando o Cadastro Único e não o rendimento no mercado formal de trabalho. O valor do benefício seria de R\$ 80,00 por mês, que é próximo ao valor hoje pago (1/12 do salário mínimo de 2019, que é R\$ 83,17). A taxa de tributação marginal implícita teria de ser menor que os 50% para os benefícios focalizados na pobreza – trabalhamos com 20%, cada R\$ 10,00 de aumento de renda levam a uma redução de R\$ 2,00 no benefício mensal.

O segundo benefício seria um abono jovem, de valor maior que o anterior – R\$ 120,00. Este abono se justifica na medida em que uma trajetória laboral formal virtuosa é particularmente importante para jovens, cuja inserção no mercado de trabalho é fortemente informal.

11. Os autores não concordam necessariamente com esta avaliação, mas incluímos para mostrar que o *framework* proposto é flexível e acomoda diferentes visões de proteção social.

Haveria também um incentivo à conclusão tempestiva do ensino médio. Este benefício seria dado a jovens de 16 e 17 anos cursando o ensino médio. O valor seria de R\$ 80,00 por mês e a taxa marginal de tributação implícita de 50%.

Finalmente, o benefício de apoio à primeira infância seria dividido em dois: R\$ 100,00, para crianças com até 2 anos de idade, e R\$ 50,00, para crianças com 2 e 3 anos de idade. A justificativa novamente seria a curva de Heckman, que mostra que os primeiros dois anos são ainda mais importantes que o restante da primeira infância e que as crianças devem estar protegidas contra deficiências nutricionais nesta idade. A tabela 8 resume a estrutura de benefícios.

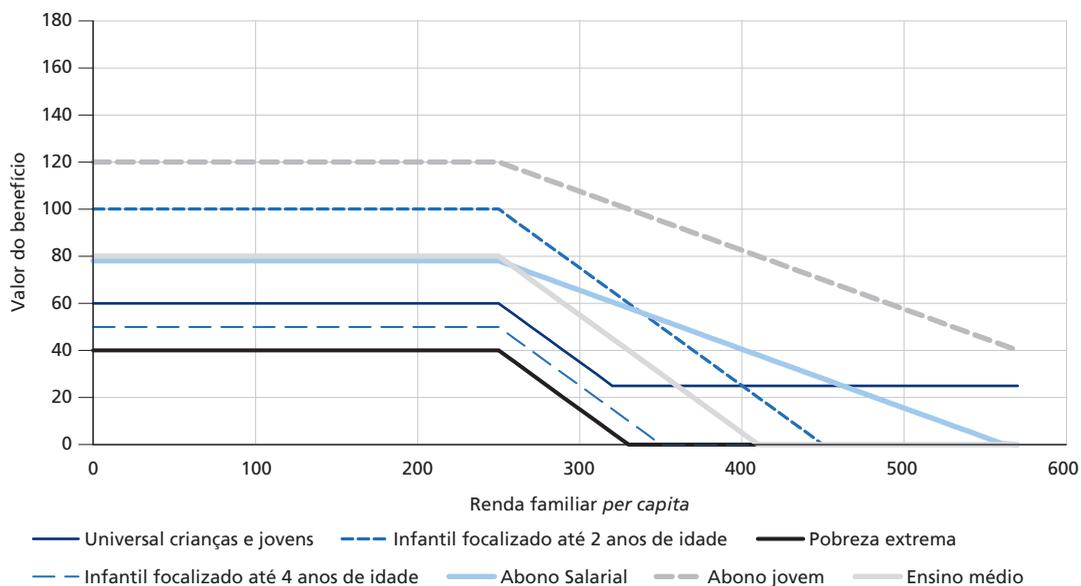
TABELA 8
Proposta alternativa – resumo dos benefícios

Benefício	Valor do benefício cheio (R\$)	Taxa marginal de tributação implícita (%)
Universal crianças e jovens	60 a 30	0
Infantil focalizado	100 e 50	50
Pobreza extrema	40	50
Abono	80	20
Abono jovem	120	20
Incentivo ao ensino médio	80	50

Elaboração dos autores.

Os benefícios universal para crianças e jovens e contra a pobreza extrema teriam seus valores reduzidos para permitir a criação dos demais. Lembramos que estamos trabalhando com um teto orçamentário de R\$ 52 bilhões por ano. Os princípios da responsabilidade fiscal e social são sempre respeitados. O gráfico 7 mostra a estrutura de benefícios como função da renda família *per capita*.

GRÁFICO 7
Proposta alternativa – estrutura de benefícios, segunda a renda
 (Em R\$)



Fonte: Simulações feitas com o Cadastro Único, versão 7, espelho de julho de 2018.

Além de termos o dobro de linhas no gráfico 7 (relativo ao gráfico 5), também temos rampas menos íngremes. Estas rampas são relativas ao abono e ao abono jovem. Isso ocorre porque desenhamos estes benefícios com taxa marginal de tributação implícita de 20% e não 50%. Se não for feito assim, quase nenhuma família irá receber o abono ou o abono jovem, uma vez que um salário mínimo joga uma família de quatro ou menos pessoas para quase de R\$ 250,00 em termos de renda familiar *per capita*.

Os grandes benefícios em termos de custo continuam sendo o universal crianças e jovens e o pobreza extrema. Isso ocorre porque poucas famílias no Cadastro Único têm alguma pessoa com emprego formal – muitas trabalham, mas poucas com carteira assinada. E a maioria dos que têm emprego formal possui renda próxima ou superior a R\$ 500,00.

É importante, no entanto, considerar que, conforme famílias de maior renda ingressem no Cadastro Único, é possível que haja mais pessoas na faixa de R\$ 200,00 a R\$ 500,00 *per capita* com empregos formais e, portanto, maior gasto com o abono e o abono jovem. A PNAD Contínua, por exemplo, identifica 4,5 milhões de trabalhadores com carteira assinada em famílias com renda *per capita* entre R\$ 250,00 e R\$ 560,00, o que levaria a um custo de algo próximo a R\$ 2,4 bilhões e não os R\$ 1,7 bilhão calculados usando o Cadastro Único. Embora esta diferença esteja dentro da margem de segurança dada pelo saldo de R\$ 1,3 bilhão, talvez cálculos mais precisos feitos usando a PNAD Contínua sejam necessários.

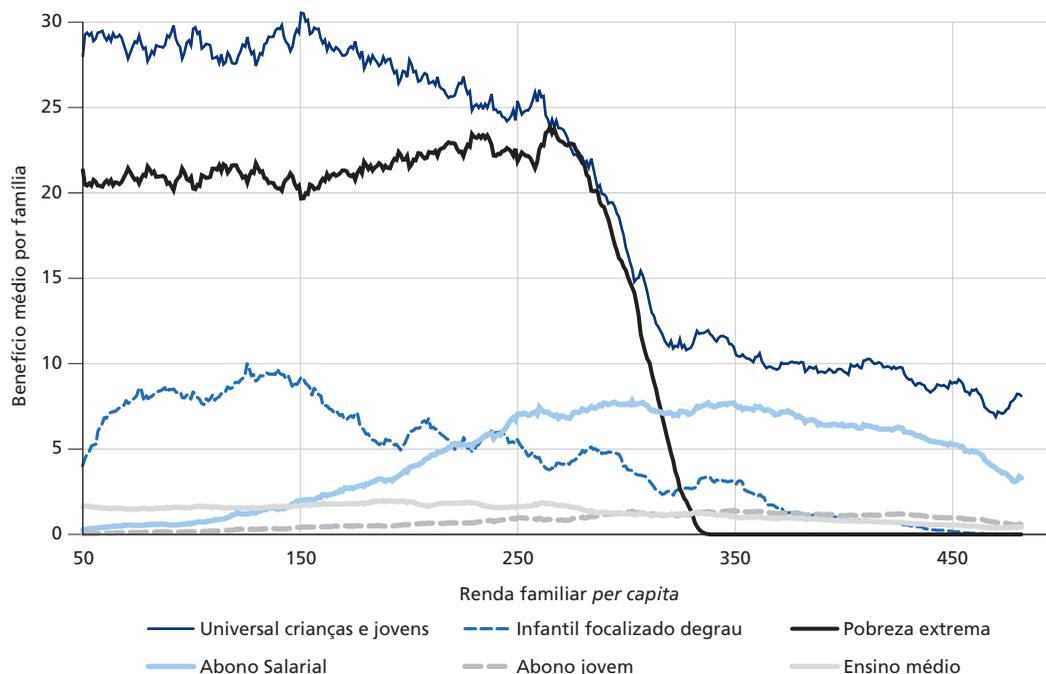
TABELA 9
Proposta alternativa – custo dos benefícios

Benefício	Beneficiários (milhões)	Valor (R\$ bilhões)	Média anual (R\$)	Média mensal (R\$)	Gasto (%)
Universal crianças e jovens	54,129	19,5	360,00	30,00	38
Infantil até 3 anos de idade	5,243	4,3	824,31	68,69	8
Focalizado crianças e jovens	26,428	9,3	353,02	29,42	18
Pobreza extrema	33,292	15,1	454,76	37,90	29
Abono	2,542	1,7	676,05	56,34	3
Abono jovem	0,396	0,3	660,57	55,05	1
Ensino médio	1,346	1,2	891,40	74,28	2
Reforço IGD	n.a.	0,5	n.a.	n.a.	1
Total	123,376	51,5	417,08	34,76	82
Limite para gastar		52,1			
Saldo		0,6			

Fonte: Simulações feitas com o Cadastro Único, versão 7, espelho de julho de 2018.

O gráfico 8 apresenta benefícios médios mais ou menos altos para abono e abono jovem para rendas *per capita* entre R\$ 300,00 e R\$ 500,00, mas há poucas famílias no Cadastro Único nesta faixa, o que mantém o gasto total baixo.

GRÁFICO 8
Proposta alternativa – distribuição de benefícios
 (Em R\$)



Fonte: Simulações feitas com o Cadastro Único, versão 7, espelho de julho de 2018.

A abordagem que embasa estas duas propostas oferece muitos parâmetros passíveis de ajuste. Em particular, o valor de cada benefício e sua taxa marginal de tributação implícita podem ser ajustados para promover maior impacto sobre a pobreza, os desafios da infância e a formação de trajetórias virtuosas. No entanto, como se trata de uma lógica com a qual temos pouca experiência no Brasil, a preferência dos autores é de se ater à maior simplicidade possível, conforme a proposta-base.

5 ANÁLISE DISTRIBUTIVA DAS PROPOSTAS

Se as propostas esboçadas aqui não forem muito melhores que a colcha de retalhos do ponto de vista distributivo, não é válido que sejam implementadas. Para estimar seu impacto distributivo, voltaremos à PNAD Contínua, saindo do Cadastro Único. Isso é necessário para levar em conta as pessoas que não estão no Cadastro Único. Todavia, não podemos usar a renda líquida (sem as transferências cuja modificação estamos propondo) tal qual a vemos na PNAD Contínua. Por quê? Ora, porque a renda no Cadastro Único

não equivale à renda na PNAD Contínua, e sim aos piores momentos na vida das famílias (são nestes momentos que se procura um benefício da assistência social).

Logo, devemos usar um modelo econométrico para simular a renda do Cadastro Único na PNAD Contínua. Fazemos isso apenas para famílias cuja renda é inferior a R\$ 306,00 *per capita*, porque: *i*) a densidade de famílias cadastradas com renda superior a esta é pequena (apenas 23% dos indivíduos no Cadastro Único têm renda superior a este valor); e *ii*) o pareamento entre cadastro e PNAD para as rendas superiores trouxe resultados não muito confiáveis. Assim, para as demais famílias, consideramos que a renda no cadastro é igual à renda na PNAD Contínua. Feito o procedimento, temos duas rendas na PNAD Contínua: a renda líquida *real*, tal qual medida pela PNAD Contínua, e a nossa simulação do que cada família teria no Cadastro Único. A correlação entre as duas é de 99%, mas quando usamos apenas indivíduos cujas rendas *per capita* são inferiores a R\$ 306,00, esta correlação cai para 28%. As médias para este mesmo grupo de pessoas são R\$ 147,00 (renda observada na PNAD Contínua) e R\$ 98,00 (renda do Cadastro Único simulada).

Usando, então, a renda do Cadastro Único simulada na PNAD Contínua, podemos calcular o impacto das duas propostas sobre desigualdade e pobreza, utilizando os mesmos indicadores calculados na seção 3 deste texto para discussão. Os resultados estão na tabela 10.

TABELA 10
Impactos sobre pobreza e desigualdade

Benefícios	Desigualdade		Pobreza extrema (R\$ 115,36)		Pobreza (R\$ 333,90)	
	Gini	Δ Gini	%	Δ %	%	Δ %
Renda anterior	0,5484		7,4	-	22,9	-
Sistema atual	0,5374	0,0110	5,9	1,5	20,6	2,2
Proposta-base	0,5287	0,0197	4,4	3,0	18,5	4,4
Alternativa	0,5281	0,0203	4,4	3,0	18,4	4,5

Fonte: PNAD Contínua 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/UeA9DS>>.

As diferentes propostas devem ser avaliadas com relação ao sistema atual (segunda linha da tabela 10), que corresponde aos impactos cumulativos de: Bolsa Família, Salário-Família, Abono Salarial e dedução-criança do IRPF. Com relação à desigualdade, fica claro que as reduções produzidas pelas propostas feitas neste texto vão de 1,97 a 2,03 pontos de Gini contra 1,10 do sistema atual. As duas propostas levam a uma redução de desigualdade que é quase o dobro do atual sistema. Com relação à pobreza, os resultados

são ainda mais fortes: 3,0 pontos contra 1,5 para pobreza extrema (R\$ 115,36 que correspondem aos US\$ 1,90 do Banco Mundial) e 4,4 ou 4,5 pontos contra 2,2 para a linha de pobreza mais elevada (R\$ 333,90 que correspondem aos US\$ 5,50 do Banco Mundial). Ou seja, as duas alternativas propostas contam com impactos que são quase o dobro daqueles do sistema atual, fazendo uso dos mesmos recursos.

5.1 Perdedores e ganhadores

Cabe examinar também quem são os ganhadores e os perdedores com a nova proposta. É lógico que os maiores perdedores serão aqueles na metade superior da distribuição de renda que recebem benefícios como o Abono Salarial e a dedução-criança do IRPF. Não nos preocupamos com eles, mas com os beneficiários atuais do Bolsa Família, que estão entre os indivíduos mais pobres e necessitados do Brasil.

Muitas famílias pobres que hoje recebem o BSP verão seus benefícios caírem. São famílias que vivem em contextos de muita escassez e para quem quedas no benefício podem ser dramáticas. A tabela 11 aponta que há, aproximadamente, 9,4 milhões de famílias na proposta básica e 8,8 milhões na proposta alternativa que perdem, em média, R\$ 26,00 e R\$ 23,00 *per capita*, respectivamente.

TABELA 11
Perdedores e ganhadores

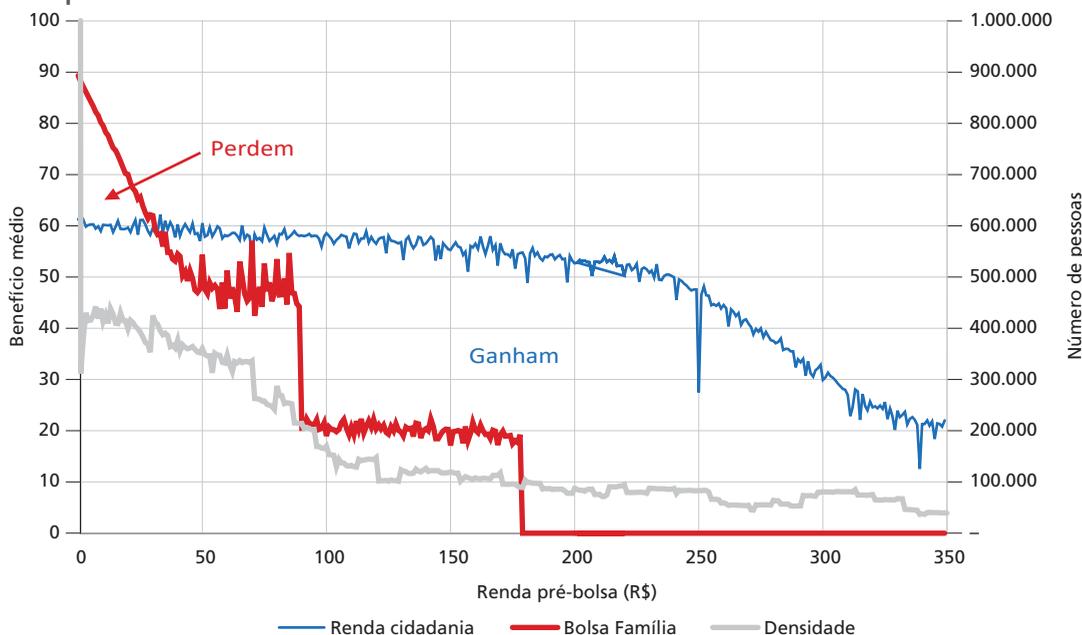
	Proposta-base			Proposta alternativa		
	(milhões)		<i>Per capita</i>	(milhões)		<i>Per capita</i>
	Famílias	Pessoas		Famílias	Pessoas	
Perdem	9,4	26,3	-25,22	8,8	23,4	-23,30
Igual	6,1	9,9		5,7	9,1	
Ganham	12,3	40,9	25,98	13,3	44,6	29,83

Fonte: Simulações feitas com o Cadastro Único, versão 7, espelho de julho de 2018.
Elaboração dos autores.

A tabela 11 mostra que as propostas aqui debatidas devem ser levadas a cabo cuidadosamente, e até mesmo, lentamente. As 8 a 9 milhões de famílias que perdem não devem ter seus benefícios cortados de modo repentino. O ideal é que o ajuste nos benefícios seja feito somente quando há uma atualização cadastral e, de preferência, apenas quando a economia estiver em crescimento e o mercado de trabalho aquecido. O gráfico 9 mostra a distribuição de perdas e ganhos para a primeira proposta (com três benefícios).

GRÁFICO 9

Benefício médio e número de pessoas no Cadastro Único em função da renda *per capita* pré-benefício



Fonte: Simulações feitas com o Cadastro Único, versão 7, espelho de julho de 2018. Elaboração dos autores.

O gráfico 9 carece de alguma explicação. No eixo esquerdo, se encontra o benefício médio, segundo a renda antes dos benefícios (renda pré-bolsa). Em vermelho temos a renda atual do Bolsa Família; em azul, a renda do sistema futuro que estamos desenhando. A curva azul fica acima da curva vermelha para todas as rendas acima de R\$ 33,00. Famílias com renda *per capita* de R\$ 33,00 a R\$ 350,00 ganham. Mas, antes de pensar que são poucos os perdedores, é importante vermos onde eles estão na distribuição de renda do cadastro. A curva cinza mostra justamente esta densidade e deve ser lida no eixo direito. A densidade é muito superior na cauda inferior da distribuição e renda do cadastro, o que faz com que haja muitos perdedores na nova proposta.

Até uma renda pré-benefício de R\$ 33,00, há, em média, perdas com a implementação do novo benefício relativo ao benefício do Bolsa Família. A partir da R\$ 33,00 *per capita*, há ganhos. No entanto, o gráfico mostra que há uma forte concentração de pessoas no cadastro com rendas até R\$ 33,00, o que explica a razão de haver 26 milhões de indivíduos perdedores com a nova proposta. Lembramos que, na tabela 11, estão presentes apenas os perdedores e os ganhadores no Cadastro Único. Ausentes estão todos que irão perder o Abono Salarial e os que irão perder uma parte do benefício de R\$ 53,00 embutido na

dedução do IRPF. Ausentes estão também todos que irão ganhar e não se encontram no cadastro.

Sobre os perdedores de benefícios entre os mais pobres do Cadastro Único, cabe aqui recordar que, embora o cadastro seja um instrumento muito bom – o melhor que temos para identificar as famílias mais pobres –, não faz uma boa diferenciação de renda monetária entre os muito pobres. Ou seja, é possível que o número de perdedores seja bem menor. No entanto, para evitar o dilema de perdas para os que, pelo menos no cadastro, têm rendas muito baixas, a solução é criar um benefício transitório com duração de, no mínimo, quatro anos. Isso é coerente com uma estratégia de implementação gradual da proposta.

6 ALGUNS ASPECTOS LEGAIS E OPERACIONAIS

As propostas aqui descritas exigem algumas mudanças legais e três de ordem constitucional. A seguir fazemos uma análise sucinta do que seria minimamente necessário para levar adiante a proposta.

- 1) Alterar o art. 239 da CF/1988, que trata dos recursos do Programa de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep), para eliminar os repasses ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), extinguir o Abono Salarial e fixar que 30% dos recursos arrecadados serão destinados ao financiamento de benefícios da assistência social.
- 2) Alterar o art. 201, inciso IV, da CF/1988 para retirar o Salário-Família da previdência social.
- 3) Acrescentar ao art. 203, da Assistência Social, a menção a esta estrutura de benefícios e suas características essenciais.
- 4) Estabelecer em lei uma das propostas anteriormente expostas, atentando, entre outros aspectos, que esta lei deve:
 - alterar o art. 35 da Lei nº 9.250/1995, que define os dependentes do IRPF;
 - alterar a Lei nº 10.836/2003, do Bolsa Família;
 - fixar as definições de pobreza (R\$ 250,00) e de família (conceito Cadastro Único);
 - fixar a periodicidade e os critérios de atualização das linhas de pobreza e dos valores dos benefícios;

- estabelecer a regra de permanência no programa: para o benefício universal, até que o jovem complete 18 anos; para os focalizados, ao menos 2 anos;
 - estabelecer o uso do Cadastro Único para fins de seleção de público e acompanhamento dos programas;
 - estabelecer que, para fins de acesso ao benefício universal infantil, somente as informações de identificação da pessoa e da família no Cadastro Único precisam ser preenchidas, ficando as informações de caracterização socioeconômica requeridas somente para acesso aos benefícios focalizados; e
 - abrir a possibilidade de integração virtual entre cadastros, de forma que a identificação das pessoas para o benefício universal possa ser feita com base em dados já coletados em outros registros administrativos e incorporados ao Cadastro Único.
- 5) Ampliar os recursos destinados ao apoio à gestão do Cadastro Único nos estados e municípios por meio do IGD (Lei nº 10.836/2004).
 - 6) Estabelecer regras de transição e período de implantação integral da lei, já que a mudança proposta requererá modificações e aprimoramentos de ordem normativa, sistêmica e operacional que não podem ser feitas de um dia para o outro.

6.1 Condicionalidades

Há ainda outra questão relevante: a das condicionalidades. No Bolsa Família, o descumprimento de condicionalidades pode levar, ao longo de uma série de sanções e garantido o acompanhamento da assistência social municipal, ao cancelamento do benefício. Nesta proposta, temos dois tipos de benefícios: universais categóricos e focalizados. Faria sentido continuar a monitorar as condicionalidades do benefício universal para crianças e jovens? Sim, se pensarmos que as condicionalidades nada mais são que direitos das crianças e deveres do Estado e da família, conforme a CF/1988. O monitoramento de condicionalidades (ou dos direitos das crianças) talvez seja o mais sensível mecanismo para detecção de vulnerabilidades, como mencionado anteriormente, e para o alerta para a rede de assistência social. Trata-se de um processo já estruturado, que não gera custo privado para as famílias, de custo relativamente baixo para o Estado e fortemente baseado em soluções de tecnologia de informação. No entanto, como estamos falando de um benefício universal para todas as crianças, isto é, um direito, parece não fazer sentido que sejam aplicadas sanções como perda do benefício em caso de descumprimento – notando, novamente, que o acompanhamento das famílias com descumprimento será essencial. Ademais, Baird *et al.* (2013) mostraram que transferências de renda para crianças com condicionalidades e sem condicionalidades tinham impactos sobre a frequência à escola, desde que esteja claro que a transferência é para as crianças.

Ou seja, seria mais adequado que o acompanhamento do calendário vacinal ou da frequência escolar (conforme a faixa de idade da criança) seja estendido a todos os recebedores do benefício universal e que seu descumprimento não gere suspensões no pagamento do benefício, mas sim o indicativo da necessidade de acompanhamento dessas famílias pela assistência social.

Além dos aspectos legais, há mudanças operativas nem um pouco banais, descritas a seguir.

- 1) O Cadastro Único precisa ser integrado a outros registros que permitam a coleta das informações de identificação das pessoas e famílias, para fins de acesso e manutenção do benefício universal para as crianças.
- 2) Precisa-se também permitir múltiplas titularidades, já que nem todos os benefícios serão pagos ao responsável pela família, conforme hoje definido. Os benefícios para maiores de 18 anos, por exemplo, devem ser pagos diretamente.
- 3) Há que se pensar em como inserir as informações de identificação das crianças e dos adolescentes que vivem em instituições. Como receberão? Quem receberá os benefícios por elas?
- 4) Integrar os processos de pagamento: todos terão o mesmo cartão? Somente a Caixa será o agente operador? Acreditamos que o melhor seria seguir o sistema hoje usado pelo próprio Bolsa Família: quem tem conta bancária recebe um depósito identificado na sua conta e quem não tem recebe um cartão análogo ao cartão do Bolsa Família.
- 5) Teto de Gastos. Dois dos benefícios – dedução IRPF e Salário-Família são de natureza tributária e, portanto, será necessário continuar pagando como benefícios tributários ou então aumentar o teto de gastos para que sejam viabilizados.

Como vemos, há complexidades legais, institucionais e operacionais para dar vida a qualquer das propostas aqui descritas. Mas nenhuma das mudanças requeridas mora no terreno do irrealizável, se estabelecermos prazos de implementação e investimentos em tecnologia da informação satisfatórios.

7 CONCLUSÃO

Em 2003, o Estado brasileiro realizou um grande feito: unificou quatro programas voltados a crianças ou a famílias pobres em um só, o Bolsa Família, conferindo maior racionalidade e mitigando lacunas e superposições de atendimento em nossa proteção

social não contributiva. Contudo, o tempo passa e o que antes parecia uma solução boa e suficiente hoje pode melhorar.

O Bolsa Família foi, podemos dizer, uma solução parcial de racionalização de benefícios, porque não unificou outras iniciativas voltadas aos mesmos riscos sociais: a existência de crianças e a vulnerabilidade à pobreza. Há, no Brasil, dois benefícios que são pagos unicamente pela presença de crianças ou adolescentes na família não unificados ao programa: o Bolsa Família dos ricos, cujo nome oficial é dedução por dependente do IRPF, e o Salário-Família (o Bolsa Família dos trabalhadores formais). E há ainda outro benefício cuja razão de ser é a vulnerabilidade à pobreza derivada dos baixos rendimentos no trabalho formal, o Abono Salarial.

Objetivamos aqui apresentar uma proposta que dê um passo além e organize, em uma nova estrutura mais efetiva no combate à pobreza e à desigualdade, os benefícios voltados às crianças e à vulnerabilidade à pobreza, a partir da fusão destes quatro programas: Bolsa Família, dedução por dependente do IRPF, Salário-Família e Abono Salarial. Dada a diversidade dos benefícios cuja fusão propomos, decidimos não usar o termo *assistência social*, mas este estudo pode ser visto como uma sugestão de reforma da assistência complementar à reforma da previdência ora em discussão.

Nossa proposta segue sete princípios norteadores: *i*) equilíbrio fiscal e responsabilidade social; *ii*) flexibilidade para adaptação a mudanças sociais e demográficas; *iii*) pobreza definida em função renda familiar *per capita*; *iv*) uso do Cadastro Único como mecanismo de identificação dos pobres; *v*) linha única de elegibilidade; *vi*) benefícios sem cortes abruptos com taxas marginais de tributação implícita não superiores a 50%; e *vii*) reajustes periódicos nas linhas definidoras de pobreza e nos valores dos benefícios pagos.

Com esta fusão e seguindo estes princípios, construímos uma proposta-base que mescla um benefício universal para crianças e outros dois benefícios focalizados, um direcionado a famílias em pobreza e outro a crianças pobres. Esta revisão possibilita, mantendo os mesmos custos atuais (R\$ 52,8 bilhões), reduzir a desigualdade em 2,03 pontos de Gini contra 1,10 do sistema atual. Com relação à pobreza, os resultados são ainda mais fortes: 3,0 pontos contra 1,5 para pobreza extrema (R\$ 115,36 que correspondem aos US\$ 1,90 do Banco Mundial) e 4,5 pontos contra 2,2 para a linha de pobreza mais elevada (R\$ 333,90 que correspondem aos US\$ 5,50 do Banco Mundial).

Apresentamos também outra alternativa, a qual inclui benefícios de estímulo ao ensino médio e a uma trajetória virtuosa no mercado de trabalho formal, com o intuito

de demonstrar que a estrutura de benefícios apresentada é flexível e permite outros desenhos, seguindo os mesmos princípios norteadores. Os benefícios ligados a uma trajetória virtuosa na escola e no mercado de trabalho podem ainda ser aprimorados para se plasmarem mais fortemente às prioridades de governo, mas acreditamos que seguir os sete princípios propostos é questão de bom senso.

Sabemos que a implantação desta proposta requer alterações constitucionais, legais e operacionais, as quais foram esboçadas no texto, mas que obviamente terão de ser mais bem examinadas pelos técnicos que executam os programas a serem unificados. Todavia, considerando a existência e a qualidade do Cadastro Único e o aprimoramento de outros registros administrativos do governo federal, a proposta é factível de ser implementada, institucional e operacionalmente, e possibilita a revisão desta dimensão da proteção social não contributiva de forma mais organizada e com impactos mais expressivos sobre a redução da pobreza e da desigualdade.

REFERÊNCIAS

BAIRD, S. *et al.* Relative effectiveness of conditional and unconditional cash transfers for schooling outcomes in developing countries: a systematic review. **Campbell Systematic Reviews**, Sept. 2013.

BARTHOLO, L.; MOSTAFA J.; OSÓRIO, R. G. **Integração de registros administrativos para políticas de proteção social**: contribuições a partir da experiência brasileira. Rio de Janeiro: Ipea, mar. 2018. (Texto para Discussão, n. 2376).

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: <<https://goo.gl/zQb4b6>>.

CAMPELLO, T.; NERI, M. C. **Programa Bolsa Família**: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/1dK2I1S>>.

DRAIBE, S. M. The Brazilian Developmental Welfare State: rise, decline, perspectives. *In*: RIESCO, M. (Org.). **Latin America**: a new developmental welfare state model in the making? Londres: Palgrave MacMillan, 2007. p. 239-281.

FRIEDMAN, M.; FRIEDMAN, R. **Free to Choose**: a personal statement. New York: Harcourt, 1990. (Primeira edição 1980).

GIAMBIAGI, F.; SIDONE, O. J. G. A reforma previdenciária e o teto do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Rio de Janeiro: BNDES, 2018. (Texto para Discussão, n. 121).

HECKMAN, J. J. Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children. **Science**, p. 1900-1902, 2006.

KING JUNIOR, M. L. **Where do we go from here: chaos or community?** Boston: Beacon Press, 2010. (Primeira edição 1967).

SOARES, S. S. D. *et al.* **A universal child grant in Brazil:** what must we do, and what can we expect from it? Brasília: International Policy Centre for Inclusive Growth, 2019. (Working Paper, n. 181).

TAFNER, P.; BOTELHO, C.; ERBISTI, R. (Orgs.). **Reforma da previdência:** a visita da velha senhora. Brasília: Gestão Pública, 2015.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

GIAMBIAGI, F.; PINTO, F.; ROTHMULLER, L. **Reforma previdenciária em 2019:** elementos para uma tomada de decisão. Rio de Janeiro: BNDES, 2018.

TAFNER, P.; NERY, P. F. **Reforma da previdência:** por que o Brasil não pode esperar? Brasília: Elsevier, 2018.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação

Reginaldo da Silva Domingos

Assistente de Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Supervisão

Everson da Silva Moura

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Revisão

Ana Clara Escórcio Xavier

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Alice Souza Lopes (estagiária)

Amanda Ramos Marques (estagiária)

Ana Luíza Araújo Aguiar (estagiária)

Hellen Pereira de Oliveira Fonseca (estagiária)

Ingrid Verena Sampaio Cerqueira Sodré (estagiária)

Isabella Silva Queiroz da Cunha (estagiária)

Lauane Campos Souza (estagiária)

Editoração

Aeromilson Trajano de Mesquita

Bernar José Vieira

Cristiano Ferreira de Araújo

Danilo Leite de Macedo Tavares

Herllyson da Silva Souza

Jeovah Herculano Szervinsk Júnior

Leonardo Hideki Higa

Capa

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant'ana

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Livraria Ipea

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

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA



ISSN 1415-4765

