

Paiva, Luis Henrique; Bartholo, Letícia; Marconi Fernandes de Sousa

Working Paper

Quão efetivo é um benefício de cobertura de hiato da pobreza em um contexto de informalidade e volatilidade de renda? O caso do Programa Bolsa Família

Texto para Discussão, No. 2658

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Paiva, Luis Henrique; Bartholo, Letícia; Marconi Fernandes de Sousa (2021) : Quão efetivo é um benefício de cobertura de hiato da pobreza em um contexto de informalidade e volatilidade de renda? O caso do Programa Bolsa Família, Texto para Discussão, No. 2658, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, <https://doi.org/10.38116/td2658>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/240852>

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**

2658

**QUÃO EFETIVO É UM BENEFÍCIO DE
COBERTURA DE HIATO DA POBREZA EM
UM CONTEXTO DE INFORMALIDADE
E VOLATILIDADE DE RENDA?
O CASO DO PROGRAMA
BOLSA FAMÍLIA**

**Luis Henrique Paiva
Leticia Bartholo
Marconi Fernandes de Sousa**



QUÃO EFETIVO É UM BENEFÍCIO DE COBERTURA DE HIATO DA POBREZA EM UM CONTEXTO DE INFORMALIDADE E VOLATILIDADE DE RENDA? O CASO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Luis Henrique Paiva¹

Letícia Bartholo²

Marconi Fernandes de Sousa³

1. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. *E-mail*: <luis.paiva@ipea.gov.br>.

2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental do Ministério da Economia (ME). *E-mail*: <leticia Bartholo@yahoo.com.br>.

3. Analista técnico de políticas sociais na Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) do Ministério da Cidadania (MC). *E-mail*: <marconi.sousa@cidadania.gov.br>.

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 Junior

**Diretora de Estudos e Políticas do Estado,
das Instituições e da Democracia**

Flávia de Holanda Schmidt

**Diretor de Estudos e Políticas
Macroeconômicas**

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais**

Nilo Luiz Saccaro Júnior

**Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação
e Infraestrutura**

André Tortato Rauhen

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

**Diretor de Estudos e Relações Econômicas
e Políticas Internacionais**

Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

André Reis Diniz

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** 2021

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: H53; I32; I38.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2658>

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	7
2 BENEFÍCIOS DE VALOR VARIÁVEL	7
3 BSP: HISTÓRICO, RACIONALIDADE E RESULTADO	9
4 O EXERCÍCIO	14
5 OS RESULTADOS	16
6 CONCLUSÃO	22
REFERÊNCIAS	23
APÊNDICE A	25

SINOPSE

O trabalho busca avaliar o desempenho de um benefício de cobertura do hiato de pobreza (*top-up benefit*) – o Benefício de Superação da Extrema Pobreza (BSP) do Programa Bolsa Família (PBF) –, quando comparado a um benefício de valor fixo, na redução da extrema pobreza. Baseando-se nos dados de 2019 da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), comparou-se o modelo vigente de benefícios (que tem no BSP sua principal estratégia para redução da extrema pobreza) com um modelo simulado de PBF, no qual há apenas um benefício de valor fixo, pago a todos os extremamente pobres e às crianças pobres do programa, ambos com o mesmo orçamento total. O desempenho do BSP parece ser marginalmente superior ao benefício de valor fixo, mas a diferença não é estatisticamente significativa. A extrema pobreza observada (medida pela linha inferior de elegibilidade do PBF, de R\$ 89 *per capita*/mês) foi, em 2019, de 4,1% e seria de 4,3%, caso o programa tivesse um único benefício de valor fixo. Essa vantagem também foi observada para as demais medidas Foster-Greer-Thorbecke (FGT), mas também com resultados não significantes.

Palavras-chave: Bolsa Família; extrema pobreza; desenho de benefícios; *top-up benefit*.

ABSTRACT

Based on data from the Brazilian National Household Sample Survey (PNAD Contínua/IBGE 2019), we compare the current benefit model for the Bolsa Família programme (whose main strategy for fighting extreme poverty consists of a top-up benefit) with a microsimulation of an alternative flat-rate benefit model, paid to all extremely poor people and poor children covered by the programme. The total budget is the same. The top-up benefit seems to perform marginally better than the flat-rate benefit, but the difference is not statistically significant. The extreme poverty rate observed in 2019 (measured by the programme's lower eligibility threshold of BRL 89 per capita per month) was of 4.1%, whereas it would have been 4.3% if the programme had a flat-rate benefit. This advantage was also observed in the other FGT poverty measures, again with non-significant results.

Keywords: Bolsa Família; extreme poverty; benefit design; top-up benefit.

1 INTRODUÇÃO

Em 2012, o Programa Bolsa Família (PBF) passou a contar com o Benefício de Superação da Extrema Pobreza (BSP). Inicialmente voltado somente a famílias com crianças entre 0 e 6 anos, este benefício foi estendido a todos os extremamente pobres em 2013. O BSP, ao contrário dos demais benefícios do PBF, tem valor variável em função da renda declarada pela família e do valor dos demais benefícios do programa recebidos por ela.

O objetivo deste trabalho é fazer um exercício que permita mensurar o desempenho desse tipo de benefício no combate à extrema pobreza, em relação a benefícios de valor fixo.

O trabalho está estruturado nas seguintes seções: a seção 2 apresenta alguns benefícios vigentes em outros países que guardam alguma semelhança com o BSP; a seção 3 faz um breve histórico do BSP, apresentando os supostos que sustentaram sua adoção, e examina o resultado desse benefício na redução da extrema pobreza; a seção 4 apresenta a metodologia utilizada no exercício contrafactual; a seção 5 discute os resultados desse exercício; e, finalmente, a seção 6 apresenta as conclusões do trabalho.

2 BENEFÍCIOS DE VALOR VARIÁVEL

Embora o BSP tenha sido uma novidade na proteção social brasileira, este se aproxima de outras transferências monetárias cujo valor, variável, busca elevar a renda do beneficiário até certo patamar. Essas transferências que complementam a renda prévia do indivíduo da família ou algum outro benefício de proteção social muitas vezes são chamadas de benefícios do tipo *top-up*.

O valor desses benefícios pode variar em função de outros já pagos pelo Estado (como é o caso das pensões mínimas, por exemplo), da renda prévia a seu recebimento ou, mais estritamente, em função da distância existente para que indivíduos ou famílias alcancem um mínimo de renda (como é o caso do BSP, mas também de outros benefícios sociais).

O exemplo mais comum de transferências variáveis conforme os valores já recebidos de outros benefícios são as pensões mínimas, destinadas a aposentados e, eventualmente, a outros beneficiários da previdência cujo benefício contributivo recebido não alcance

um determinado patamar. As pensões mínimas têm como finalidade impedir que certos benefícios contributivos caiam abaixo de um nível mínimo (Whiteford e Whitehouse, 2006, p. 84) e, em regra, fazem parte de um modelo contributivo de proteção social, isto é, exigem um período mínimo de contribuições previdenciárias.

Tipicamente, a pensão mínima cobre o hiato entre o valor do benefício contributivo ao qual a pessoa faz jus e um valor mínimo que todos os beneficiários da proteção contributiva devem receber. Na Itália, por exemplo, o valor da pensão mínima é a diferença entre a aposentadoria por idade e uma renda mínima de sobrevivência de € 507 (SSA e Issa, 2018).

Não é infrequente que o valor da pensão mínima seja afetado pelo tempo de contribuição. Na Bélgica, por exemplo, ele é a diferença entre o valor da aposentadoria e € 14.548 ao ano, para os que contribuíram por 45 anos. Para os que contribuíram por um tempo entre trinta e 44 anos, o valor da pensão mínima é reduzido proporcionalmente. Em Luxemburgo, o valor da pensão mínima é a diferença entre o valor da aposentadoria e o valor de € 1.780, para aqueles que contribuíram por pelo menos quarenta anos. Para os que contribuíram por menor período (a partir de um mínimo de vinte anos), o valor também é reduzido proporcionalmente.

A pensão mínima também pode passar por um teste de meios. No Chile, o *Aporte Previsional Solidario de Vejez* (APSV) é um benefício assistencial que exige idade mínima (65 anos), tempo mínimo de residência no país (vinte anos, sendo quatro destes nos últimos cinco anos) e que a família do beneficiário esteja entre as 60% mais pobres. O cálculo do benefício leva em conta a diferença entre os valores eventualmente recebidos de aposentadoria e o valor da *Pensión Máxima con Aporte Solidario* (PMAS), multiplicado por um fator de ajuste que em 2019 estava em 33,8% (SSA e Issa, 2019).

Créditos tributários reembolsáveis (*refundable tax credits*), como no caso do *Earned Income Tax Credit* (EITC) dos Estados Unidos e do sistema de créditos tributários do Reino Unido, também resultam em benefícios de valor variável. O cálculo do benefício pode ser bastante complexo, como é o caso do EITC, que é pago apenas às pessoas que trabalham conforme sua composição familiar e seus rendimentos do trabalho (o valor do benefício é positivamente associado aos salários no *phase-in*, fixo para rendimentos intermediários e negativamente associado aos salários no *phase-out* (Hoynes, 2019). Embora os programas do tipo *tax credit* sejam, em geral, voltados para famílias com

membros inseridos no mercado de trabalho, há exemplos nos quais não há exigência de trabalho, como o *Child Tax Credit* britânico. Seu valor varia conforme o número de filhos e é negativamente associado à renda familiar (SSA e Issa, 2018; Hick e Lanau, 2019).

Finalmente, cabe mencionar um benefício cuja estrutura é muito similar à do BSP e que foi criado aproximadamente no mesmo período: trata-se do *Bono Base Familiar*, um dos componentes das transferências monetárias feitas pelo programa chileno *Ingreso Ético Familiar*. Há algumas diferenças importantes entre o *Bono Base Familiar* e o BSP, mas, fundamentalmente, os dois benefícios buscam cobrir (integralmente, no caso brasileiro, e parcialmente, no caso chileno) o hiato entre a linha de extrema pobreza e a renda familiar (Arza e Chahbenderian, 2014; Vargas, Cueva e Medellín, 2017).

Dessa maneira, o BSP se filia a uma categoria específica de benefícios, presente em vários países, que assumem desenhos bastante diversos, mas têm como característica comum um valor variável, em função da sua natureza complementar. Uma pergunta potencialmente interessante é saber como benefícios como o BSP (ou o próprio *Bono Base Familiar*) se comportariam nos contextos marcados por níveis de informalidade e volatilidade de renda relativamente altos dos países em desenvolvimento, quando comparados aos tipicamente encontrados em países desenvolvidos.

3 BSP: HISTÓRICO, RACIONALIDADE E RESULTADO

O Programa Bolsa Família foi criado em outubro de 2003 com uma estrutura de benefícios muito simples: o benefício básico (pago para famílias extremamente pobres) e o benefício variável (pago a grávidas, lactantes e crianças de 0 a 15 anos de idade de famílias pobres ou extremamente pobres). Um único benefício básico era pago à família em situação de extrema pobreza e até três benefícios variáveis poderiam ser pagos a famílias pobres ou extremamente pobres.

O valor desses benefícios era fixo, independentemente da variação nas condições de renda da família. Em outras palavras, famílias recebiam um benefício básico de mesmo valor, tivessem elas renda domiciliar *per capita* de R\$ 0 ou de R\$ 50 (valor máximo permitido à época para recebimento desse benefício); a criança de uma família com renda domiciliar *per capita* de R\$ 0 recebia o mesmo valor de benefício variável da criança da família cuja renda domiciliar *per capita* fosse de R\$ 100.

Essa estrutura de benefícios sofreu duas alterações desde então, conforme a seguir descrito.

- 1) Em 2008, foi criado o Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ), pago a famílias pobres ou extremamente pobres com adolescentes, no limite de até 2, entre 16 e 17 anos, com valor (também fixo) marginalmente superior ao benefício variável.
- 2) Entre 2012 e 2013, foi criado o BSP. Lançado como componente do Programa Brasil Carinhoso (Media Provisória – MP nº 570/2012), direcionado à primeira infância, o BSP voltou-se, inicialmente, para famílias extremamente pobres com crianças com idade entre 0 e 6 anos. No entanto, o benefício foi rapidamente expandido para aquelas com filhos entre 0 e 15 anos (MP nº 590/2012) e, no ano seguinte (Lei nº 12.817/2013), alcançou todas as famílias extremamente pobres do programa, independentemente da sua composição. Diferentemente dos outros benefícios, o valor do BSP não é fixo: ele varia em função da renda declarada ao Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) e do valor dos benefícios tradicionais recebidos do PBF (básico, variável e BVJ). Caso a família permaneça na extrema pobreza, computados a renda domiciliar *per capita* declarada ao Cadastro Único e os benefícios tradicionais recebidos por ela, esta fará jus ao BSP, no valor necessário para que sua renda domiciliar *per capita* supere a linha de extrema pobreza (hoje, em R\$ 89 *per capita*). O BSP, portanto, é um *top-up benefit*, um benefício de cobertura (ou fechamento) de hiato.

Dois estudos publicados entre 2009 e 2011 foram relevantes para a decisão de rever a estrutura de benefícios do PBF no contexto da estratégia Brasil sem Miséria e nos dão indicações sobre a racionalidade do BSP.

Soares (2009) buscou entender as diferenças entre o número de beneficiários do PBF e o número de famílias que deveriam ser beneficiárias de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O número de famílias beneficiárias era, no momento de publicação do trabalho – e continua sendo –, muito maior do que o previsto por pesquisas nacionais de caráter transversal. O argumento de Soares (2009) foi o de que havia uma incoerência entre a definição da meta de atendimento do PBF, baseada na pobreza transversal (isto é, o número de pessoas pobres em um ponto específico do tempo) e suas regras operacionais, baseadas na pobreza longitudinal (isto é, o número de pessoas que caem ocasional ou permanentemente na pobreza durante um certo período de tempo).

Ao entrar no programa, salvo variações expressivas de renda reportadas ou identificadas por cruzamentos com outros registros administrativos federais, a família poderia nele permanecer até a atualização obrigatória, cujo prazo máximo é de 24 meses. Como o número de pessoas que entram na pobreza ao longo de 24 meses é expressivamente maior que o número de pobres em um determinado mês (aproximadamente o dobro, no cálculo do autor, usando os painéis da Pesquisa Mensal de Emprego), a meta baseada na pobreza transversal nunca seria capaz de evitar filas para a entrada no programa. Dada a impossibilidade de identificar quem entra e quem sai da pobreza todo mês, conclui o autor, mais adequado seria que a meta do programa se baseasse em uma medida da pobreza longitudinal.

Embora o estudo de Soares (2009) não tenha se preocupado com a estrutura de benefícios do PBF, mas com o tamanho do programa, este indiretamente levou à reflexão de que o Cadastro Único poderia ser visto como o registro do pior momento (ou de um dos piores) atravessado pelas famílias vulneráveis ao longo do período de dois anos, na medida em que variações positivas de renda, se não identificadas por cruzamentos de registros administrativos (limitados à identificação da renda formal), somente seriam reportadas pelas famílias no momento da atualização obrigatória. As conclusões deste estudo foram corroboradas pelo trabalho de Soares e Leichsenring (2010).

Osório, Soares e Souza (2011), por sua vez, argumentaram que o PBF possuía, basicamente, duas limitações para erradicar a extrema pobreza: i) o não alcance de todos os pobres pelo Cadastro Único; e ii) os baixos valores transferidos, baseados em um pagamento de benefício de valor fixo para o grupo familiar sob uma definição de pobreza baseada na renda *per capita*. Assim, sugerem os autores que, além da ampliação da cobertura do Cadastro Único, seria importante a adoção, pelo PBF, de um benefício *per capita* de valor fixo, equivalente ao da linha de extrema pobreza. Isso garantiria que todos os beneficiários, independentemente de qualquer outro ocasional rendimento, estivessem acima da linha de extrema pobreza. Apesar do mérito dessa proposta, ela apresentava uma limitação prática: seu custo, estimado pelos autores em 0,45% do produto interno bruto (PIB), basicamente dobraria o orçamento do programa.

A solução orçamentariamente viável aliou o suposto de que a renda declarada no Cadastro Único seria uma espécie de “renda de base” das famílias vulneráveis à ideia de um novo benefício *per capita*: complementar a renda declarada das famílias até a superação

da extrema pobreza. Estrategicamente, isso foi iniciado com uma alternativa de custo relativamente baixo: a complementação da renda das famílias com filhos de 0 a 6 anos. Essa complementação viria a ser o principal componente do Programa Brasil Carinhoso, estratégia para a primeira infância lançada em 2012. Logo na sequência, a partir da avaliação de que a iniciativa havia sido bem-sucedida (Costa e Falcão, 2014; Osório e Souza, 2012), houve a expansão para famílias com filhos até 15 anos e, finalmente, para todas as famílias extremamente pobres, independentemente da presença de crianças.

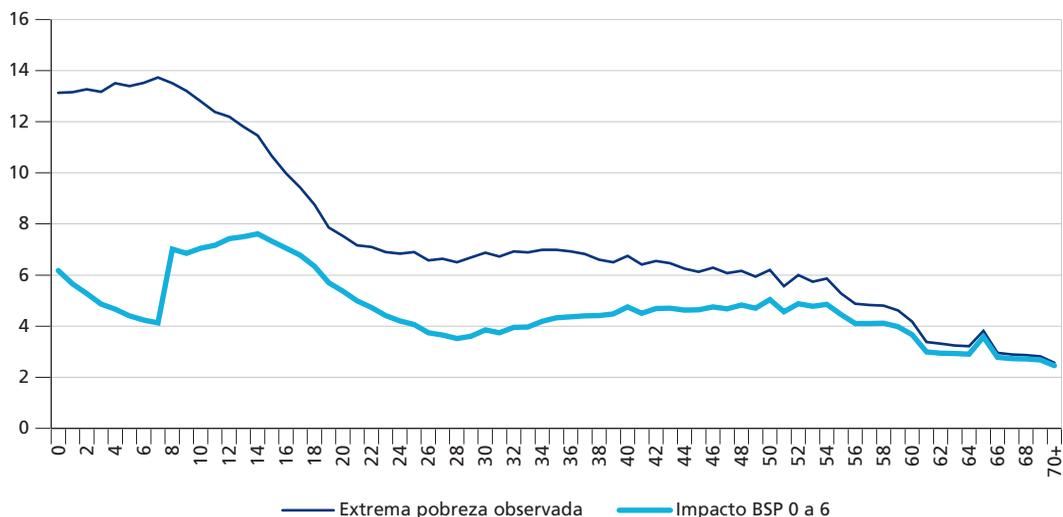
A expectativa era de que, com o BSP, o PBF reduzisse a extrema pobreza no Brasil ao tamanho do seu erro de exclusão. Em outras palavras, caso a hipótese de que a renda declarada ao Cadastro Único fosse realmente uma “renda de base”, isto é, uma renda mínima à qual a família teria acesso com certeza, a complementação retiraria todos da extrema pobreza, e, portanto, apenas aqueles ainda não incluídos no programa permaneceriam na miséria.

Um gráfico elaborado por ocasião dos estudos preparatórios para a adoção do BSP pela equipe do PBF, com base na PNAD 2009, é aqui reproduzido (gráfico 1) para ilustrar essa hipótese: nele, a taxa de extrema pobreza por idade observada é comparada com outra, simulada, em uma situação na qual todas as famílias beneficiárias com filhos com idade de até 6 anos superariam a pobreza, graças ao BSP. A extrema pobreza (medida pela linha de elegibilidade do próprio PBF) entre crianças de 0 a 6 anos de idade cairia dos observados 13,3% para 5,0% (equivalente ao erro de exclusão do programa nessa faixa etária, à época, tal como mensurado pela PNAD).

A nova estrutura de benefícios do PBF, agora também composta pelo BSP, abriu espaço para duas possíveis críticas: i) a estrutura de benefícios do PBF e o próprio BSP seriam excessivamente complexos e de difícil entendimento pela população; e ii) o BSP estimularia as famílias a deliberadamente omitir renda para aumentar o valor do benefício (visto que o benefício aumenta à medida que a renda cai) (Mostafa e Santos, 2016, p. 26).¹ Note-se que essas críticas são excludentes, posto que, se a estrutura de benefícios for de difícil compreensão, esta não será facilmente manipulada (e *vice-versa*).

1. Sobre os incentivos prévios ao BSP, ver Amados (2018, p. 65).

GRÁFICO 1
Taxa de extrema pobreza,¹ segundo idade – Brasil (2009)
(Em %)



Fonte: PNAD/IBGE 2009.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Observada e simulada para o impacto do BSP nas famílias beneficiárias com filhos até 6 anos de idade.

Obs.: Reprodução de gráfico preparado por ocasião dos estudos preparatórios para a adoção do BSP pela equipe do PBF.

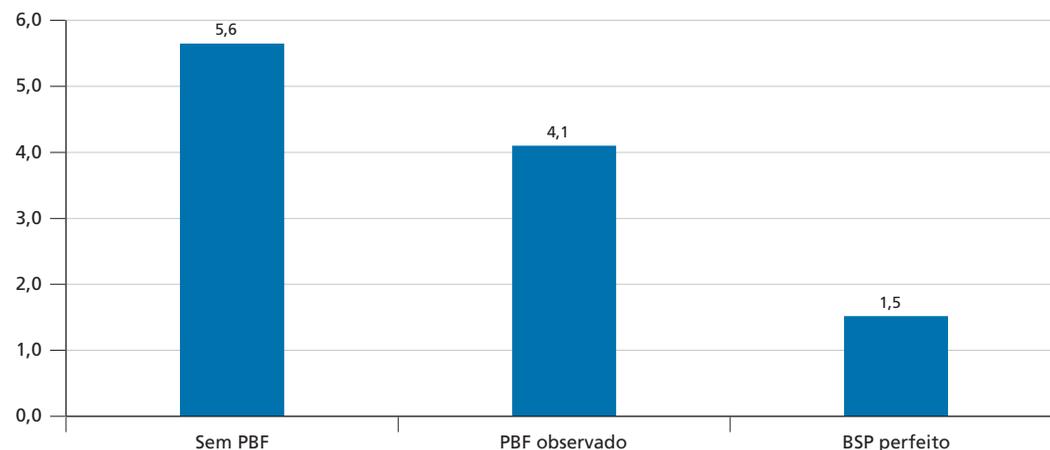
A hipótese subjacente à adoção do BSP mostrou-se, entretanto, excessivamente otimista. Os dados da PNAD Contínua 2019 (1ª visita) podem ser utilizados para ilustrar esse ponto (gráfico 2). A extrema pobreza, mensurada a partir da linha inferior de elegibilidade do PBF (R\$ 89 *per capita*), seria de 5,6% sem as transferências do programa e de 1,5%, caso o BSP funcionasse perfeitamente e o programa conseguisse retirar todos os seus beneficiários da extrema pobreza.² A extrema pobreza de fato observada na PNAD Contínua 2019, segundo esse critério, foi de 4,1% – ou seja, o PBF “real” foi muito menos efetivo do que o BSP prometia ser.

2. A taxa de extrema pobreza que seria observada caso o BSP funcionasse perfeitamente (1,5%) é decorrente do erro de exclusão do PBF (tal como mensurado pela PNAD Contínua 2019 – 1ª visita). Em outras palavras, a taxa corresponde ao número de famílias com renda domiciliar *per capita* abaixo de R\$ 89 que não recebiam o Bolsa Família dividido por toda a população brasileira.

GRÁFICO 2

Taxa de extrema pobreza simulada sem os rendimentos do PBF, observada e simulada caso o programa fosse capaz de retirar todas as famílias beneficiárias da extrema pobreza – Brasil (2019)

(Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE 2019 (1ª visita).
Elaboração dos autores.

A observação desse erro, entretanto, por mais relevante que seja, perde interesse frente a outra questão: o que se poderia alcançar em termos de redução da pobreza caso o hiato da extrema pobreza mensurado pelos registros administrativos tivesse sido ignorado e o mesmo orçamento do programa fosse gasto utilizando benefícios de valor fixo?

4 O EXERCÍCIO

O exercício proposto neste trabalho é bastante simples. Baseando-se nos dados da PNAD Contínua 2019, 1ª visita, desenhar-se-á um novo modelo de benefícios, de valor fixo, e estimar-se-á de quanto seria a taxa de extrema pobreza, caso o modelo fosse adotado. A partir da comparação entre a taxa observada de extrema pobreza e a taxa de pobreza estimada no exercício, será possível saber que ganho (ou perda) se teve com a adoção de um benefício de cobertura de hiato da pobreza.

O principal suposto aqui adotado é que os dados da PNAD Contínua refletem, de forma minimamente adequada, o modelo vigente de benefícios. Há alguns fatores que poderiam fazer com que o retrato do atual modelo de benefícios fosse pouco acurado.

Sabe-se, por exemplo, que a PNAD tem uma subenumeração de famílias beneficiárias. A PNAD Contínua 2019, 1ª visita, capta 9,75 milhões de famílias beneficiárias, contra algo como 13,5 milhões de famílias beneficiárias, segundo os registros administrativos. Outra possibilidade é a de que os valores dos benefícios também possam ser declarados de forma pouco precisa (os valores podem ser arredondados para baixo, por exemplo), fazendo com que, em alguns casos, o fechamento do hiato deixe de ser percebido no cálculo da taxa.

Nada será feito em relação à subenumeração dos beneficiários na PNAD Contínua. Esse é um fenômeno que ocorre com frequência em relação a benefícios sociais (Souza, Vaz e Paiva, 2018), e sua correção, necessária em alguns casos (por exemplo, para a estimativa do erro de exclusão do programa ou da sua sobreposição com outros programas sociais), recorre, em geral, ao suposto de que o perfil dos beneficiários que não são captados pela pesquisa é igual ao dos captados. Para o exercício aqui realizado, qualquer correção baseada nesse suposto não alteraria os resultados de forma substantiva.

Em relação à declaração de valores um pouco diferente dos valores efetivamente recebidos poder afetar o cálculo da taxa de pobreza, recorrer-se-á também à estimativa do hiato de pobreza – ou, mais precisamente, do P_1 de Foster, Greer e Thorbecke (1984) – tanto observado quanto no exercício proposto.

Os detalhes do exercício são os a seguir descritos. Em primeiro lugar, são utilizados os dados da PNAD Contínua 2019. Como de praxe, são excluídos da análise agregados que não compartilham despesas no domicílio, pensionistas, empregados domésticos e seus parentes residentes.

A PNAD Contínua (ao contrário da PNAD tradicional, descontinuada em 2005) possui variáveis específicas para captar o recebimento de transferências do programa (*V5002A*) e o valor transferido (*V5002A2*). O PBF tem 9,74 milhões de famílias e 38,1 milhões de pessoas beneficiárias, com um orçamento mensal de R\$ 1,71 bilhão (somatório do valor declarado na variável *V5002A2*).

Para o exercício aqui realizado, foi importante identificar as famílias que recebem o benefício básico. Definiu-se que as famílias recebem o básico se o valor declarado do benefício do PBF for superior em pelo menos R\$ 50 em relação ao que ela deveria

receber, caso estivesse na faixa da pobreza (situação na qual receberia apenas os benefícios variáveis e o BVJ). Assim, 31,2 milhões de pessoas viveriam em famílias que recebem o benefício básico (contra 6,9 milhões que viveriam em famílias que não receberiam o benefício básico).

O desenho de um único benefício de valor fixo, proposto para ser comparado com o modelo vigente, definiu que receberiam esse benefício: i) todos os moradores de domicílios beneficiários do PBF que recebem o benefício básico; e ii) crianças e adolescentes até 18 anos que residem em domicílios beneficiários que não recebem o benefício básico. Isso resultou em 34,5 milhões de pessoas. Note-se que, ao contrário do PBF (que possui, hoje, quatro diferentes benefícios), a nova estrutura seria extremamente simples e teria apenas um único tipo de benefício.

O valor do benefício foi estimado a partir do orçamento total mensal observado na PNAD (R\$ 1,71 bilhão), dividido por 34,5 milhões de beneficiários. O valor encontrado, R\$ 49,62, foi arredondado para R\$ 50, o que resultou em um orçamento total apenas marginalmente superior (0,7%).

Finalmente, a extrema pobreza foi mensurada a partir da linha inferior de elegibilidade do PBF vigente em 2019 (R\$ 89 *per capita* por mês), sendo considerada extremamente pobre a pessoa com renda domiciliar *per capita* igual ou inferior a esta linha.

5 OS RESULTADOS

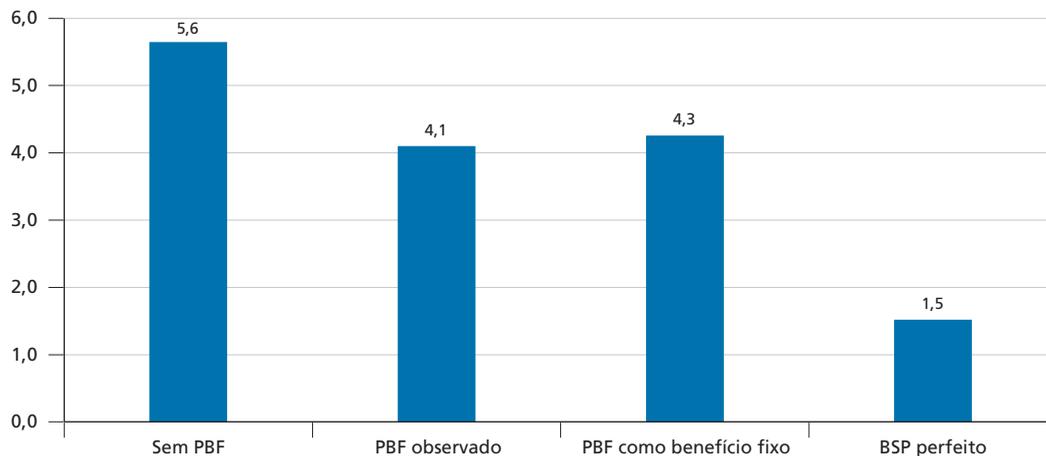
O gráfico 3 a seguir agrega a estimativa de desempenho do benefício com valor fixo ao gráfico 2, apresentado anteriormente. Conforme mencionado, a extrema pobreza estimada sem o benefício do PBF (5,6%) deveria cair para 1,5%, caso o suposto subjacente à adoção do BSP se mostrasse preciso. A taxa de extrema pobreza observada, no entanto, é de 4,1%. Sendo assim, quão mais efetivo seria o benefício de cobertura de hiato de pobreza em relação a um benefício de valor fixo?

O benefício de valor fixo aqui simulado, pago aos beneficiários do programa identificados na PNAD Contínua, levaria a uma taxa de extrema pobreza 0,16 ponto percentual maior (4,3%).

GRÁFICO 3

Taxa de extrema pobreza simulada sem os rendimentos do PBF, observada, simulada para um benefício único de valor fixo e simulada caso o programa fosse capaz de retirar todas as famílias beneficiárias da extrema pobreza – Brasil (2019)

(Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE 2019 (1ª visita).
Elaboração dos autores.

Entretanto, a diferença entre a extrema pobreza observada e a estimada para o caso do pagamento com benefício de valor fixo é muito pequena para ser considerada estatisticamente significativa. No apêndice A, apresentam-se os intervalos de confiança das taxas de pobreza aqui estimadas (inclusive para subpopulações) e as medida de intensidade de pobreza, calculados já se levando em conta o desenho amostral da PNAD Contínua. As diferenças observadas, em todos os casos, não são significativas para o nível de confiança de 95%.

Em outras palavras, o quadro mais provável, no contexto brasileiro, é o de que não haja diferença entre as taxas de extrema pobreza geradas por um benefício do tipo *top-up* (como o BSP) e as geradas por um benefício de valor fixo. As diferenças entre as duas taxas de pobreza estimadas para toda a população brasileira se tornam significativas apenas com um nível de confiança próximo a 70%.

No entanto, para se evitar incorrer em erros, seguir-se-á um pouco mais com a análise da comparação desses dois tipos de benefício (o benefício de cobertura de hiato e o benefício de valor fixo), por meio de um indicador simples de desempenho relativo (*IDes*) de um dos benefícios (*i*) em relação ao outro (*o*):

$$IDesi = \frac{(Psem - Pbeni) / (Psem - Pperf)}{(Psem - Pbeno) / (Psem - Pperf)} - 1,$$

em que $Psem$ é a taxa de pobreza estimada sem as transferências do PBF; $Pperf$ é a taxa de pobreza estimada caso o BSP fosse capaz de reduzir a zero a pobreza entre os beneficiários do programa; e $Pbeni$ e $Pbeno$ são as taxas de pobreza estimadas considerando-se as transferências do BSP e do benefício com valor fixo, respectivamente.

Em termos simples, o indicador mede o quanto o benefício i (neste caso, o BSP) é mais ou menos efetivo que o benefício o (aqui, o benefício de valor fixo) em reduzir a extrema pobreza, dentro do intervalo entre a maior taxa de extrema pobreza (estimada sem as transferências) e a menor (estimada caso o BSP fosse perfeito). O benefício de cobertura de hiato reduz esse intervalo em 37,5%, e o benefício de valor único reduziria esse intervalo em 33,6%. Assim, o indicador para a estrutura de benefícios vigente sugere que ela seria 11,6% mais efetiva que o benefício de valor fixo aqui simulado na redução da taxa de extrema pobreza.

As medidas de intensidade de pobreza de Foster, Greer e Thorbecke (1984) também mostram resultados discretamente melhores para a presença do BSP, em relação ao benefício de valor fixo (tabela 1).

TABELA 1
Medidas de intensidade de pobreza (P_1 e P_2) observadas e simuladas para um benefício único de valor fixo
(Em % da linha de extrema pobreza de R\$ 89)

	P_1	P_2
PBF observado	2,16	1,64
PBF simulado para benefício de valor fixo	2,35	1,71

Fonte: PNAD Contínua/IBGE 2019 (1ª visita).
Elaboração dos autores.

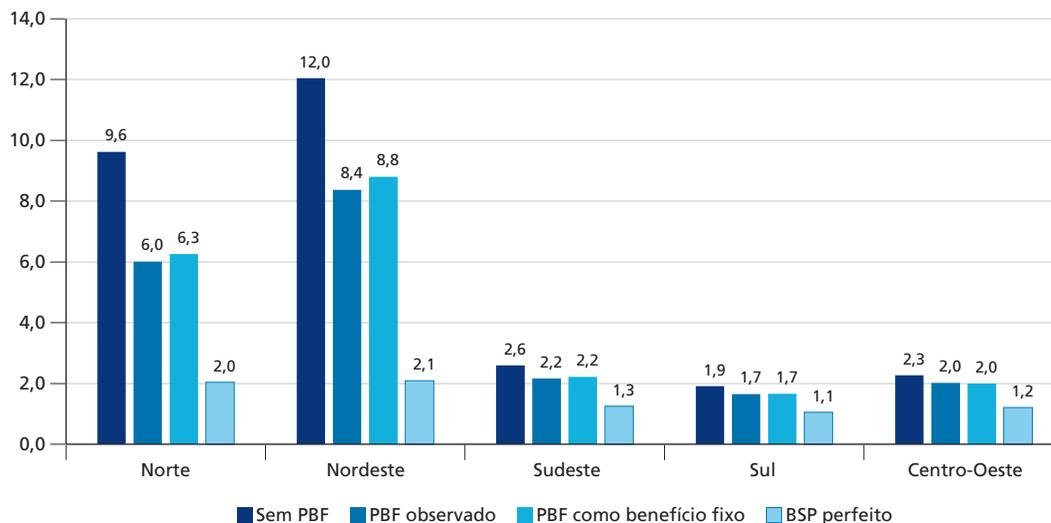
Os gráficos 4A, 4B e 4C apresentam as taxas de pobreza estimadas por região geográfica, idade e cor ou raça. Visualmente, a maior efetividade do BSP em relação ao benefício com valor fixo parece ser observada nas regiões mais pobres, entre as crianças e entre os negros. As taxas de pobreza estimadas para a atual estrutura de benefícios e para o benefício de valor fixo parecem ser mais similares para regiões, idades e grupos raciais menos vulneráveis.

GRÁFICO 4

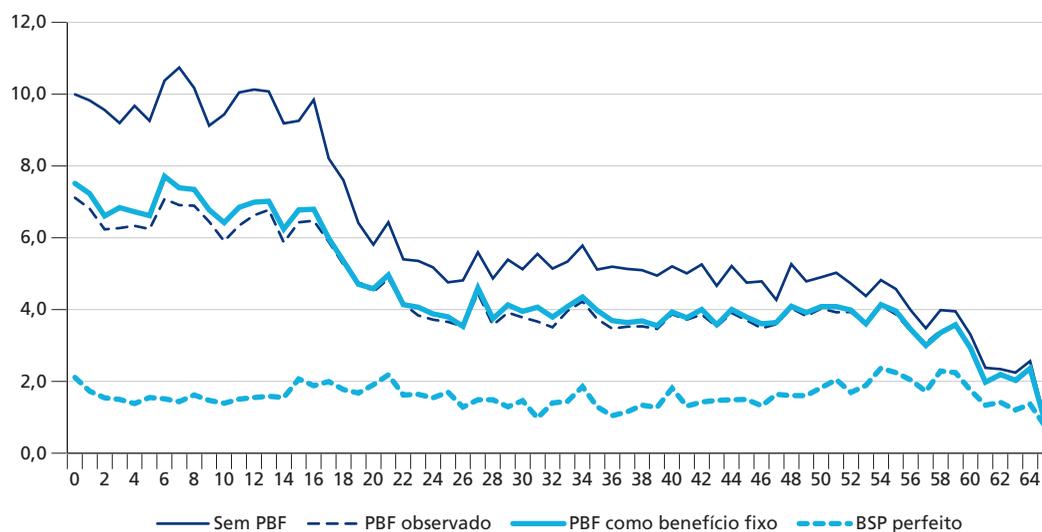
Taxas de extrema pobreza sem as transferências do PBF, observadas, estimadas para o benefício de valor fixo e estimadas caso o BSP fosse perfeito, segundo Grande Região geográfica, idade e cor ou raça – Brasil (2019)

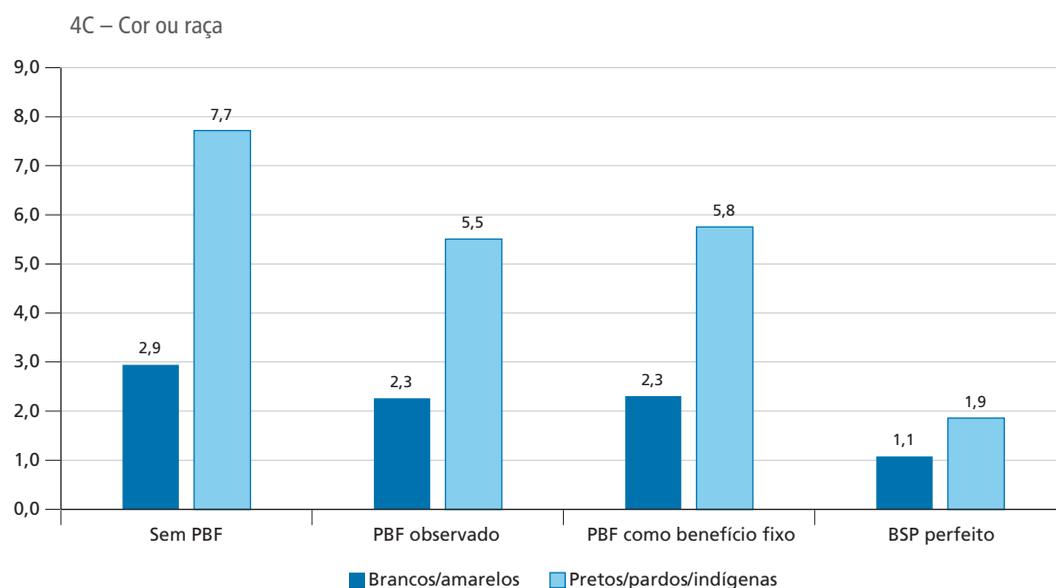
(Em %)

4A – Grande Região geográfica



4B – Anos de idade





A tabela 2 apresenta o indicador de desempenho relativo do benefício de cobertura de hiato em relação ao benefício de valor fixo para as Grandes Regiões, quatro faixas etárias e grupos raciais. Ele confirma parcialmente a impressão visual deixada pelos gráficos de 4A a 4C: exceção feita ao Sudeste, a regra é que o indicador de efetividade relativa do benefício de cobertura de hiato seja maior em locais ou para grupos nos quais se observam maiores taxas de pobreza. O indicador tende a ser menor para subpopulações menos afetadas pela pobreza (no caso da região Centro-Oeste, o indicador é negativo, sugerindo que o benefício de valor fixo teria melhores resultados).

TABELA 2

Taxa de pobreza observada e indicador de desempenho do benefício de cobertura de hiato (em relação ao benefício de valor fixo), segundo Grandes Regiões, faixas etárias e cor ou raça – Brasil (2019)

(Em %)

Região	Taxa de extrema pobreza observada	Indicador de desempenho do BSP
Norte	6,0	7,5
Nordeste	8,4	13,2
Sudeste	2,2	14,0
Sul	1,7	4,1
Centro-Oeste	2,0	-7,3

(Continua)

(Continuação)

	Taxa de extrema pobreza observada	Indicador de desempenho do BSP
Faixa etária		
0 a 15 anos	6,5	15,0
16 a 24 anos	4,8	6,3
25 a 49 anos	3,7	11,5
50 a 64 anos	3,3	5,4
Raça		
Branca e amarela	2,3	7,2
Preta, parda e indígena	5,5	12,7

Fonte: PNAD Contínua/BGE 2019 (1ª visita).
Elaboração dos autores.

Os dados apresentados sugerem que o BSP seria um pouco melhor do que um benefício de valor fixo para reduzir a extrema pobreza. No entanto, deve-se lembrar que as diferenças dos resultados entre os tipos de benefícios são pouco expressivas. Em relação a um benefício de valor fixo, o BSP leva a taxas de extrema pobreza marginalmente menores e a indicadores de intensidade de pobreza (P_1 e P_2) também menores, mas que só seriam estatisticamente significantes se os níveis de confiança fossem muito relaxados.

Como um benefício desenhado para cobrir a diferença entre os rendimentos familiares e a linha de pobreza, cuja elegibilidade e valor dependem da renda declarada pelas famílias, poderia ter, na melhor das hipóteses, desempenho marginalmente melhor do que um benefício de valor único? A explicação aparentemente mais provável está no fato de que famílias beneficiárias enfrentam um cenário de alta volatilidade da renda *per capita*. A volatilidade de renda das famílias já havia sido documentada por Soares (2009), mas não é impossível que haja também alguma volatilidade na composição familiar. Isso só seria uma explicação apropriada, entretanto, caso houvesse algum atrito para a atualização da renda familiar ou da composição familiar, o que parece ser uma hipótese plausível. Em outras palavras, as famílias registrariam sua renda (e sua composição) em um período do tempo, mas se houvesse variação da renda (ou do número de componentes) a atualização não seria feita de maneira imediata. Em casos de queda de renda familiar ou aumento do número de componentes, o BSP seria incapaz de manter a renda domiciliar *per capita* acima da linha da pobreza.

Mencionamos, anteriormente, duas possíveis críticas ao BSP: a de que ele poderia ter contribuído para uma estrutura de benefícios de difícil compreensão e a de que ele poderia gerar incentivos para a subdeclaração de renda.

Em relação à primeira alegação, parece pouco questionável que uma estrutura com um único benefício de valor fixo *per capita* seja muito mais simples e compreensível do que a atual estrutura com quatro benefícios, sendo um deles um benefício de valor variável. Avaliar se esse ganho em simplicidade e clareza compensaria a pequena (e, na verdade, incerta) perda em desempenho do benefício na redução da extrema pobreza parece algo muito difícil, entretanto.

Em relação à segunda, deve-se notar que benefícios focalizados, sejam eles ou não de cobertura do hiato de pobreza, podem (em tese) gerar algum incentivo à subdeclaração de renda e à informalidade (no sentido de evitar rendimentos detectáveis pelo poder público). Há, pelo menos, duas observações, entretanto. A primeira é que a existência teórica de um incentivo não implica alteração perceptível de comportamento. Em tese, por exemplo, benefícios assistenciais deveriam reduzir a oferta de trabalho, e, no entanto, há uma ampla literatura empírica sugerindo não haver evidência relevante nesse sentido.³ Seria, portanto, necessário medir o impacto desse incentivo. A segunda é que eventuais efeitos dos incentivos à subdeclaração de renda do benefício de cobertura de hiato teriam que ser comparados com eventuais efeitos de subdeclaração de renda de benefícios de valor fixo. Isso poderia dar elementos mais sólidos para a avaliação sobre o quanto a adoção do BSP foi apropriada, mas, infelizmente, os dados disponíveis não permitem que seja realizado.

6 CONCLUSÃO

Este trabalho buscou avaliar o desempenho na redução da pobreza de um benefício de cobertura do hiato de pobreza (um benefício do tipo *top-up*) – o BSP, do Programa Bolsa Família –, quando comparado a um benefício de valor fixo.

Para isso, assumiu-se que os dados da PNAD Contínua 2019 refletem de maneira apropriada o modelo vigente de benefícios (que conta com quatro benefícios, entre eles, o BSP). Para efeito de comparação, simulou-se a adoção de um benefício de valor fixo, *per capita*, que alcançasse todos os componentes de famílias registradas como extremamente pobres e todas as crianças e adolescentes daquelas registradas como pobres no programa, considerando-se o mesmo orçamento total.

3. Para o caso do PBF, ver a revisão de literatura realizada por Oliveira e Soares (2012). No contexto internacional, ver Banerjee *et al.* (2015), Kabeer and Waddington (2015) e Bastagli *et al.* (2016).

O BSP reduz menos a extrema pobreza do que se poderia, de forma otimista, esperar. As medidas pontuais de extrema pobreza aqui estimadas sugerem que o BSP teria desempenho marginalmente superior ao benefício de valor fixo: a extrema pobreza observada (medida pela linha inferior de elegibilidade do PBF de R\$ 89 *per capital* mês) foi, em 2019, de 4,1% e seria de 4,3%, caso o programa tivesse um único benefício de valor fixo, vantagem também observada para as demais medidas Foster-Greer-Thorbecke (FGT). Ainda, o BSP apresenta melhor desempenho para grupos populacionais via de regra mais expostos à pobreza extrema, tais como crianças e negros. No entanto, essas diferenças não parecem ser estatisticamente significantes, a não ser que se adotem níveis de confiança muito baixos.

Uma possível explicação para o desempenho bastante limitado do BSP talvez esteja relacionada ao fato de que ele é pago para famílias vivendo majoritariamente em contexto de informalidade no mercado de trabalho e de alta volatilidade de renda.

Uma análise mais aprofundada sobre a diferença de desempenho entre essas duas estruturas de benefícios dependeria de uma avaliação dos custos de cada uma delas, em termos, entre outros, de entendimento dos beneficiários e dos desincentivos gerados – algo que não é feito neste trabalho.

REFERÊNCIAS

- ARZA, C.; CHAHBENDERIAN, F. **Programas de transferencias monetarias a las familias**: las experiencias de Argentina, Bolivia, Brasil y Chile. Buenos Aires: CIEPP, 2014. (Documentos de Trabajo CIEPP, n. 90).
- BANERJEE, A. *et al.* **Debunking the stereotype of the lazy welfare recipient**. Cambridge: CID/Harvard University, 2015. (CID Working Paper Series, n. 308).
- BASTAGLI, F. *et al.* **Cash transfers**: what does the evidence say? A rigorous review of programme impact and of the role of design and implementation features. London: ODI, 2016.
- COSTA, P. V. da; FALCÃO, T. O eixo de garantia de renda do Plano Brasil sem Miséria. *In*: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. da (Org.). **O Brasil sem Miséria**. Brasília: MDS, 2014. p. 237-259.
- FOSTER, J.; GREER, J.; THORBECKE, E. A class of decomposable poverty measures. **Econometrica**, v. 52, n. 3, p. 761-766, 1984.

HICK, R.; LANAU, A. Tax credits and in-work poverty in the UK: an analysis of income packages and anti-poverty performance. **Social Policy and Society**, v. 18, n. 2, p. 219-236, 2019.

HOYNES, H. The earned income tax credit. **The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science**, v. 686, n. 1, 2019.

KABEER, N.; WADDINGTON, H. Economic impacts of conditional cash transfer programmes: a systematic review and meta-analysis. **Journal of Development Effectiveness**, v. 7, n. 3, p. 290-303, 2015.

OLIVEIRA, L. F. B. de; SOARES, S. S. D. **O que se sabe sobre os efeitos das transferências de renda sobre a oferta de trabalho**. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1738).

OSÓRIO, R. G., SOARES, S. S. D.; SOUZA, P. H. F. de. **Erradicar a pobreza extrema: um objetivo ao alcance do Brasil**. Brasília: Ipea, 2011. (Texto para Discussão, n. 1619).

OSÓRIO, R. G.; SOUZA, P. H. G. F. de. **O Bolsa Família depois do Brasil Carinhoso: uma análise do potencial de redução da pobreza extrema**. Brasília: Ipea, 2012. (Nota Técnica, n. 14).

SOARES, S. **Volatilidade de renda e a cobertura do Programa Bolsa Família**. Rio de Janeiro: Ipea, 2009. (Texto para Discussão, n. 1459).

SOARES, S.; LEICHSENRING, A. R. **Precariedad laboral, volatilidad de ingresos y cobertura del Programa Bolsa Familia**. Santiago: FAO, 2010. (Working Paper, n. 12).

SOUZA, P. H. G. F. de; VAZ, F. M.; PAIVA, L. H. **Efeitos redistributivos da reforma da previdência**. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. (Texto para Discussão, n. 2424).

SSA – SOCIAL SECURITY ADMINISTRATION; ISSA – INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ASSOCIATION. **Social security programs throughout the world: Europe**, 2018. Washington: SSA, 2018.

_____. **Social security programs throughout the world: the Americas**, 2019. Washington: SSA; Issa, 2019.

VARGAS, L. H.; CUEVA, P.; MEDELLÍN, N. ¿Cómo funciona Ingreso Ético Familiar? Mejores prácticas en la implementación de programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina y el Caribe. Santiago: BID, 2017. (Nota Técnica, n. IDB-TN-1163).

WHITEFORD, P.; WHITEHOUSE, E. Pension challenges and pension reforms in OECD countries. **Oxford Review of Economic Policy**, v. 22, n. 1, p. 78-94, 2006.

APÊNDICE A

TABELA A.1
Estimativas de pobreza e intervalos de confiança para o Brasil, segundo Grandes Regiões geográficas, faixas etárias e cor ou raça – Brasil (2019)
(Em %)

Brasil	Estimativa	Intervalo de confiança 95%	
		Inferior	Superior
Pobreza observada	4,099	3,946	4,252
Pobreza benefício fixo	4,260	4,103	4,416
P1 observado	2,161	2,068	2,254
P1 benefício fixo	2,348	2,252	2,444
P2 observado	1,640	1,560	1,721
P2 benefício fixo	1,709	1,628	1,790
Pobreza – Regiões	Estimativa	Inferior	Superior
Norte – Observada	6,011	5,425	6,597
Norte – Benefício fixo	6,263	5,668	6,858
Nordeste – Observada	8,374	8,009	8,739
Nordeste – Benefício fixo	8,802	8,426	9,178
Sudeste – Observada	2,162	1,931	2,394
Sudeste – Benefício fixo	2,215	1,981	2,450
Sul – Observada	1,655	1,436	1,874
Sul – Benefício fixo	1,665	1,439	1,891
Centro-Oeste – Observada	2,015	1,715	2,316
Centro-Oeste – Benefício fixo	1,996	1,695	2,296
Pobreza – Faixas etárias	Estimativa	Inferior	Superior
0 a 15 anos – Observada	6,515	6,207	6,823
0 a 15 anos – Benefício fixo	6,937	6,619	7,254
16 a 24 anos – Observada	4,827	4,552	5,103
16 a 24 anos – Benefício fixo	4,938	4,660	5,216
25 a 49 anos – Observada	3,742	3,566	3,918
25 a 49 anos – Benefício fixo	3,881	3,703	4,059
50 a 64 anos – Observada	3,315	3,126	3,505
50 a 64 anos – Benefício fixo	3,345	3,156	3,534
Pobreza – Cor ou raça	Estimativa	Inferior	Superior
Branca – Observada	2,262	2,124	2,399
Branca – Benefício fixo	2,307	2,168	2,447
Negra – Observada	5,507	5,291	5,723
Negra – Benefício fixo	5,755	5,534	5,976

Fonte: PNAD Contínua/IBGE 2019.
Elaboração dos autores.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Chefe do Editorial

Reginaldo da Silva Domingos

Assistentes da Chefia

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

Editoração

Aeromilson Trajano de Mesquita

Anderson Silva Reis

Cristiano Ferreira de Araújo

Danilo Leite de Macedo Tavares

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

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

