ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Paiva, Luís Henrique; Bartholo, Leticia; De Souza, Pedro H. G. Ferreira; Orair, Rodrigo Octávio

Working Paper

A reformulação das transferências de renda no Brasil: Simulações e desafios

Texto para Discussão, No. 2701

Provided in Cooperation with:
Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Paiva, Luís Henrique; Bartholo, Leticia; De Souza, Pedro H. G. Ferreira; Orair, Rodrigo Octávio (2021) : A reformulação das transferências de renda no Brasil: Simulações e desafios, Texto para Discussão, No. 2701, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, https://doi.org/10.38116/td2701

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/249219

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

TEXTO PARA DISCUSSÃO

2701

A REFORMULAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS DE RENDA NO BRASIL: SIMULAÇÕES E DESAFIOS

Luís Henrique Paiva
Leticia Bartholo
Pedro H. G. Ferreira de Souza
Rodrigo Octávio Orair

ipea

2701

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Brasília, setembro de 2021

A REFORMULAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS DE RENDA NO BRASIL: SIMULAÇÕES E DESAFIOS[1]

Luís Henrique Paiva[2]
Leticia Bartholo[3]
Pedro H. G. Ferreira de Souza[4]
Rodrigo Octávio Orair[5]

1. Os autores agradecem os excelentes comentários de Fabio Veras Soares, Pedro Fernando Nery e Rogério Barbosa. Eventuais erros e omissões são de nossa responsabilidade.

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

3. Especialista em políticas públicas e gestão governamental cedida à Câmara dos Deputados. *E-mail*: <lebartholo@gmail.com>.

4. Técnico de planejamento e pesquisa na Disoc/Ipea. *E-mail*: <pedro.ferreira@ipea.gov.br>.

5. Técnico de planejamento e pesquisa na Disoc/Ipea. *E-mail*: <rodrigo.orair@ipea.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 Rauen

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: I3; D31; I38.

DOI: http://dx.doi.org/10.38116/td2701

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO 7

2 OS DESAFIOS PARA O DESENHO DE TRANSFERÊNCIAS NÃO CONTRIBUTIVAS 10

3 METODOLOGIA 17

4 RESULTADOS 21

5 DESAFIOS DE IMPLEMENTAÇÃO 40

6 QUESTÕES ORÇAMENTÁRIAS 49

7 CONCLUSÃO 70

REFERÊNCIAS 74

APÊNDICE A 78

SINOPSE

O objetivo deste trabalho é apresentar simulações para o futuro das transferências não contributivas de renda no Brasil, ao debater os dilemas de cada desenho, estimando seus custos e possíveis impactos sobre a pobreza e a desigualdade, e avaliar os desafios operacionais e orçamentários para sua implementação. Simulamos a adoção de três modelos de benefícios não contributivos: i) um focalizado, pago aos mais pobres; ii) um universal, pago indistintamente a todos os brasileiros; e iii) um híbrido, com um componente pago universalmente às crianças e adolescentes de até 18 anos, e um componente focalizado, ofertado aos mais pobres acima dessa idade. Cada alternativa de modelo é considerada sob três cenários orçamentários: i) R$ 58 bilhões/ano; ii) R$ 120 bilhões/ano; e iii) R$ 180 bilhões/ano. Em todas as combinações modelo/orçamento, há substantivo aumento de cobertura em relação ao Bolsa Família. Os resultados das simulações indicam que os modelos fortemente progressivos (focalizado e híbrido) são mais efetivos na redução da pobreza e da desigualdade do que o universal. O híbrido, com resultados próximos aos estimados para o focalizado, tem a vantagem de fornecer proteção adicional para um grupo bastante vulnerável à pobreza (crianças e adolescentes). O trabalho também faz uma avaliação das dificuldades operacionais envolvidas na expansão de cobertura – em relação ao Bolsa Família – e busca analisar, de forma detalhada, as grandes dificuldades para viabilizar a expansão das transferências não contributivas do ponto de vista orçamentário, até mesmo no cenário fiscalmente neutro. Cenários orçamentários mais generosos poderiam ser viabilizados ao associar-se a expansão das transferências não contributivas às discussões de criação do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) moderno, tal como proposto na reforma tributária em trâmite no Congresso Nacional, a alterações voltadas para aumentar as alíquotas efetivas do IRPF pago pelos mais ricos.

Palavras-chave: desigualdade; pobreza; transferências de renda.

ABSTRACT

This study aims to present microsimulations of the future of non-contributory social transfers in Brazil, discussing trade-offs of benefit designs, estimating costs and impacts on poverty and inequality and assessing operational and budgetary issues. We simulate the adoption of three different non-contributory benefit models: a targeted model, paid to the poorest; a universal model, paid indistinctly to all Brazilians; and a hybrid model, combining a universal child benefit with a targeted benefit paid to adults.

Each of these models are simulated under three budgetary scenarios: BRL 58 billion a year, BRL 120 billion a year and BRL 180 billion a year. In all nine model/budget combinations, there is a substantial increase in the coverage, compared to the coverage currently observed for the Bolsa Familia Programme. Our simulations suggest the models that are strongly progressive (the targeted and the hybrid models) are more efficient to reduce poverty and inequality than universal transfers. The hybrid model presents results close to those estimated for the targeted model and has the advantage of providing coverage to a public that is frequently at risk of poverty (children and adolescents). This study also assesses the operational issues that would need to be faced to increase the coverage, vis-à-vis the Bolsa Família Programme, as well as the difficulties to finance this expansion from a budgetary perspective, even in our lowest budgetary scenario. More generous budgetary scenarios could be financed through the creation of a modern Value--Added Tax (VAT), such as proposed by the Tax Reform in exam by the Congress, and occasional increase in effective tax rates of the income tax paid by the rich.

Keywords: inequality; poverty; cash transfers.

1 INTRODUCÃO

O debate sobre a reformulação das transferências de renda do governo federal precede a pandemia de covid-19 (Portella *et al.*, 2016; Soares, Bartholo e Osorio, 2019), mas foi significativamente ampliado em consequência da crise provocada pelo coronavírus e da criação do Auxílio Emergencial pela Lei nº 13.982/2020. Para contribuir com essa discussão, o objetivo deste trabalho é apresentar simulações para o futuro das transferências não contributivas no Brasil, ao se discutir dilemas de diferentes desenhos e estimar custos e possíveis impactos sobre a pobreza e a desigualdade. Adicionalmente, avaliamos também uma série de desafios operacionais e orçamentários para sua implementação.

Nossas simulações envolvem três modelos diferentes de transferências: i) focalizado – isto é, voltado para os mais pobres; ii) universal, pago indistintamente a todos os brasileiros; e iii) híbrido, que combina um componente universal para as crianças e os adolescentes e um componente focalizado para os mais pobres. Cada modelo foi calculado para três cenários orçamentários: o mais modesto é de R$ 58 bilhões por ano, o que representaria neutralidade fiscal – ou seja, poderia ser implementado com recursos de programas já existentes; por sua vez, o mais generoso é de R$ 180 bilhões por ano, o que elevaria as despesas brasileiras com esse tipo de programa ao que se observa em países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). O cenário intermediário é de R$ 120 bilhões, um compromisso entre os cenários extremos.

Nossa análise parte de lições importantes deixadas pela experiência recente com a pandemia de covid-19. A primeira diz respeito à desigualdade. Não apenas a pandemia tende a avançar mais em contextos marcados por fortes desigualdades socioeconômicas, como também suas consequências têm o potencial de exacerbá-las (Blundell *et al.*, 2020; Furceri *et al.*, 2020; Hill e Narayan 2020; Nassif-Pires *et al.*, 2020).

A segunda é que a magnitude do choque colocou grande pressão sobre os sistemas de proteção social, especialmente em países em desenvolvimento. No caso brasileiro, embora o Programa Bolsa Família (PBF) beneficie pouco mais de 40 milhões de pessoas, essa cobertura foi insuficiente durante a pandemia e o Auxílio Emergencial – de cobertura três vezes superior e nível de benefícios 5,5 vezes maior – teve de ser implementado de forma muito rápida.

A terceira lição é que as medidas emergenciais de transferência de renda foram capazes de responder à crise com tempestividade na maior parte dos mais de cem países que as adotaram (Gentilini *et al.*, 2020). O Brasil, particularmente, demonstrou capacidade de lançar mão da estrutura que dá suporte às transferências de renda regulares para

garantir renda a uma grande parcela da população. Até mesmo em situação crítica como a da atual pandemia, o Auxílio Emergencial foi implementado em poucas semanas, em grande medida graças à experiência do próprio PBF e do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), incorporada em instituições públicas como o Ministério da Cidadania, a Caixa Econômica Federal (Caixa) e a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev).

Embora temporário, o Auxílio Emergencial é um marco para as transferências sociais não contributivas no país, pois alcançou cerca de 67 milhões de beneficiários em mais de 40 milhões de famílias, compostas por quase 130 milhões de pessoas.[1] Em outras palavras, mais de 60% dos brasileiros beneficiaram-se, direta ou indiretamente. Mais ainda, o Auxílio Emergencial não se destaca apenas por sua cobertura e pelo valor dos benefícios. Ao contrário do PBF – e em linha com outros benefícios previdenciários e assistenciais –, a concessão do auxílio aos elegíveis não esteve sujeita a restrições orçamentárias. Ou seja, o esforço a ser feito pela administração para seu pagamento correspondeu à demanda existente, uma vez que a elegibilidade implica automaticamente o recebimento do benefício. Não houve, portanto, a possibilidade de "fila de espera", como ocorre com o PBF quando a demanda ultrapassa o orçamento alocado ao programa.

Trata-se de algo inédito na proteção social não contributiva de famílias com pessoas em idade ativa no Brasil, e uma ilustração do fato de que, em situações adversas, medidas extremas, sequer consideradas em tempos normais, tornam-se uma opção factível e expandem a fronteira do que é politicamente possível.

Se o mérito do Auxílio Emergencial foi o de apontar para transferências não contributivas mais generosas, com maior cobertura e garantias orçamentárias, a principal ressalva diz respeito ao seu custo, que atingiu cerca de R$ 45 bilhões por mês.[2] Esse valor mensal é equivalente a 1,3 vezes todo o orçamento reservado para o PBF no Projeto de Lei Orçamentária Anual (Ploa) para 2021 e corresponderia a um gasto anualizado de R$ 540 bilhões, mais de 7% do produto interno bruto (PIB). Não obstante a efetividade do auxílio no curto prazo, no sentido de impedir que milhões de famílias mergulhassem

1. Número de benefícios relativo às duas primeiras parcelas, conforme divulgado pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi), do Ministério da Cidadania. Informações disponíveis em <https://bit.ly/3cs1pvk>. Acesso em: 23 nov. 2020. Número de famílias e pessoas atingidas calculados na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (PNADC/IBGE) de 2019, a partir de versão atualizada da metodologia proposta por Souza *et al*. (2020).
2. Informações encontram-se no *link* disponível em: <https://bit.ly/3g7fRet>. Acesso em: 23 nov. 2020.

na pobreza e que a economia entrasse em colapso, a adoção de modelo não contributivo permanente com custos dessa magnitude é inviável.

Em contexto pós-pandêmico, marcado pela lenta recuperação econômica, o papel das transferências não contributivas tende a crescer. Com custo proibitivo, o Auxílio Emergencial foi uma opção apenas para o curtíssimo prazo. O desafio para o futuro próximo, portanto, é o de imaginar um modelo de transferência social não contributiva que tenha maior cobertura, consiga garantir uma renda mínima em patamares superiores aos que são transferidos hoje pelo PBF e proteja de choques negativos aqueles que não tenham acesso aos benefícios contributivos.

Há aspectos importantes nesse desafio. O primeiro destes é a maneira pela qual se deve entregar a proteção social. Até aqui, as transferências não contributivas brasileiras têm sido entregues de maneira focalizada – isto é, voltam-se para a população mais pobre. Isso é verdade não apenas para o PBF, mas também para o Benefício de Prestação Continuada (BPC). No entanto, a amplitude e a generosidade do Auxílio Emergencial, bem como a constatação evidente de que grande fração da população vive em situação de muita vulnerabilidade à pobreza, fizeram com que o termo *renda básica* voltasse a ser amplamente debatido, o que apontou para a segunda maneira de entregar a proteção não contributiva, a provisão universal. Políticas universais são classicamente definidas como aquelas baseadas em critérios do tipo "gatilho" (*trigger criteria*). Em geral, são critérios de residência ou cidadania, ocasionalmente combinados com algum critério demográfico, sem qualquer consideração a respeito da renda ou necessidade (Pratt, 1998). Essa entrega também pode ser feita por meio de programa híbrido, com componentes universais e focalizados. As diversas maneiras de entregar a política social têm diferentes consequências em seus custos, seu alcance e sua efetividade, bem como implicações de economia política que merecem ser avaliadas.

O segundo aspecto é o da implementação do novo programa. Questões operacionais são frequentemente negligenciadas nas propostas de desenho de políticas públicas, mas são decisivas para seu sucesso. Programas de transferência de renda de larga escala exigem uma operação bastante complexa, que vai do cadastramento da população beneficiária ao pagamento dos benefícios. Assim como o Auxílio Emergencial aproveitou-se da tecnologia já desenvolvida para o CadÚnico e o PBF, um programa mais amplo e generoso também pode beneficiar-se de alguns dos avanços desenvolvidos especificamente para o Auxílio Emergencial, especialmente na operação de pagamento. Seja como for, implementar um programa permanente de transferência de renda mais amplo e generoso que o PBF exigirá soluções operacionais também permanentes.

Finalmente, qualquer programa de transferência de renda com cobertura e benefícios maiores que os do PBF dependerá de arranjo orçamentário delicado. Até mesmo uma expansão fiscalmente "neutra" exigirá não apenas o corte de outras despesas orçamentárias, algo politicamente difícil, mas também o tratamento de outras questões relevantes, como o teto de gastos e as vinculações de receitas. Como financiar arranjos de proteção não contributiva mais generosos é, portanto, algo desafiador.

O plano deste trabalho é o seguinte. A seção 2 avalia alguns dos dilemas que caracterizam o desenho e modos de entrega de transferências não contributivas, bem como os modelos e cenários orçamentários que simularemos. A seção 3 expõe aspectos da metodologia de microssimulação. A seção 4 apresenta os resultados (público coberto, benefícios médios, impactos na pobreza e desigualdade). A seção 5 discute questões operacionais que precisam ser endereçadas para a ampliação das transferências não contributivas. A seção 6 aborda, de forma detalhada, os desafios a serem enfrentados do ponto de vista orçamentário. A seção 7 retoma as principais conclusões do estudo.

Vale desde o início um esclarecimento ao leitor: as opções de desenho de benefícios aqui adotadas não são prescritivas. O propósito essencial deste texto é simular modelos distintos de transferências sociais não contributivas, ao avaliar seus prós e contras, tal como os desafios operacionais e orçamentários. Os aspectos aqui abordados são válidos para o exame de diversas propostas que hoje se apresentam para a ampliação das transferências assistenciais. No mesmo sentido, os modelos com componentes focalizados propostos neste texto não se opõem ao PBF – trata-se, antes, da análise de caminhos para sua ampliação.

2 OS DESAFIOS PARA O DESENHO DE TRANSFERÊNCIAS NÃO CONTRIBUTIVAS

2.1 Dilemas para transferências não contributivas

Qualquer proposta de ampliação das transferências sociais não contributivas enfrentará dilemas entre o grau de cobertura, o valor dos benefícios para seus beneficiários e o custo total do programa. O problema básico é bastante intuitivo:

1) Programas com ampla cobertura e benefícios generosos têm custos totais proibitivos.

Essa é a questão que impede a prorrogação do Auxílio Emergencial por muito tempo. Para que os custos totais não sejam proibitivos, não há solução fácil. A primeira alternativa é:

2) Manter uma ampla cobertura e fazer o ajuste no valor dos benefícios. Mas isso reduz a eficácia do programa, ao não garantir uma renda adequada aos mais pobres.

Em conjunto, 1 e 2 têm sido fundamentais para impedir a adoção de programas de renda básica universal, até mesmo em países de alta renda. A segunda alternativa, então, é:

3) Manter valores de benefícios mais generosos e fazer o ajuste na cobertura. No entanto, também há consequências negativas com essa opção:

- quanto mais restritiva a focalização, maiores os erros de exclusão e, por consequência, maior o grau de desproteção social; e
- benefícios mais generosos atraem fatias muito maiores da população e potencialmente minam a própria focalização do programa, ao incentivar comportamentos indesejáveis.

Em relação ao subitem *a*, no contexto pré-pandemia, não era incomum que se defendesse um foco mais estreito para as transferências de renda – por exemplo, que contemplasse apenas os 5% mais pobres –, como forma de viabilizar aumentos nos valores dos benefícios sem provocar impacto orçamentário. Contudo, esse foco estreito adota uma visão reificada da pobreza, como se os 5% mais pobres fossem sempre as mesmas pessoas. No mundo real, existe grande volatilidade de renda e instabilidade no emprego para amplas camadas da população (Soares, 2009; Leichsenring, 2010), o que faz com que muitas famílias transitem constantemente entre a pobreza e as faixas de renda imediatamente superiores. Não à toa, as características socioeconômicas dos mais pobres tendem a ser muito semelhantes às das pessoas logo acima na distribuição de renda.

Por isso, restringir a cobertura das transferências de renda tem potencial para criar desigualdades entre os pobres – pois não é possível identificar com precisão quem são os mais necessitados – e, sobretudo, deixar sem qualquer proteção um contingente grande de famílias vulneráveis cuja renda flutua de modo brusco e imprevisível ao longo do tempo. Tal estratégia iria na contramão da experiência brasileira com o PBF.

Além disso, focalizar mais para pagar benefícios de maior valor é uma opção que contradiz a si mesma (*b*). Afinal, os bons resultados de focalização de muitos programas de transferência de renda, como os do próprio PBF (Paiva, Sousa e Nunes 2020), em alguma medida, devem-se ao mecanismo de autosseleção dos beneficiários: os benefícios modestos desses programas não atraem segmentos médios da população, e isso ajuda na focalização. Se, em vez de pagar em média R$ 190,00 por família, por mês, o PBF transferisse benefícios de valor muito maior, acabaria atraindo um número bem mais amplo de famílias e seria impossível "conter" seu público nos 20% mais pobres devido

a um leque de incentivos negativos, seja no que diz respeito à redução da oferta de trabalho – sobretudo nos postos de trabalho formal, cuja renda é detectável –, seja quanto à prestação de informações falsas por parte dos cidadãos.

O uso de *proxy means tests* – como *índices de pobreza*, *preditores de renda* ou *indicadores multidimensionais* – não resolve o problema. A experiência mostra que esses preditores erram bastante (Kidd e Wylde, 2011; Kidd, Gelders e Bailey-Athias, 2017; Brasil, 2018), não captam choques na renda (Mostafa e Santos, 2016) e, além de tudo, são também manipuláveis (Camacho e Conover, 2011). Em outras palavras, os defensores desses *índices de pobreza* prometem um mundo perfeito que não podem entregar.

Por tudo isso, um programa somente será muito bem focalizado se, entre outras estratégias, pagar benefícios módicos, o que resultará em orçamento total baixo. Evidentemente, nesse caso, seus efeitos sobre a pobreza e a desigualdade serão pequenos, ainda que desproporcionalmente eficientes e efetivos dado seu baixo orçamento total. Esse é, precisamente, o caso do PBF, que é bem focalizado e cujos impactos sobre os indicadores de pobreza e desigualdade, embora festejados em termos de eficiência, acabam sendo modestos (Souza *et al.*, 2019).

2.2 Simulações de modelos de transferências não contributivas

Não há solução perfeita para o conjunto de dilemas apresentados na subseção anterior. Qualquer escolha exigirá concessões: a opção por um benefício excessivamente focalizado terá de conviver com níveis elevados de desproteção social, baixos impactos sobre a pobreza e, em caso de valores generosos, incentivos adversos à formalização do trabalho ou à declaração fidedigna de renda; a opção por um benefício universal pode incorrer em custos proibitivos, ter efeitos praticamente nulos sobre a pobreza devido a benefícios de valor baixo e até mesmo alimentar a percepção de que o Estado está dando dinheiro a quem não deveria; e a opção por um modelo híbrido (um componente focalizado e outro universal) pode sofrer das fragilidades existentes em ambos os modelos puros, conforme seu desenho e sua disponibilidade orçamentária. Porém, como argumentaremos a seguir, um modelo híbrido também é capaz de reduzir os dilemas presentes nos tipos "puros" focalizado e universal.

Neste trabalho, simulamos três tipos de benefícios não contributivos, correspondentes aos modelos referidos anteriormente: i) transferências focalizadas semelhantes ao modelo atual do PBF, porém mais generosas e com público-alvo maior; ii) transferências

universais nos moldes de uma renda básica; e iii) transferências híbridas, que combinam um componente universal para crianças com um componente focalizado.

Cada modelo é avaliado em três cenários orçamentários, que compreendem gastos anuais de R$ 58 bilhões, R$ 120 bilhões e R$ 180 bilhões por ano, cuja viabilidade é discutida na seção 6. O valor mais baixo equivale a pouco menos de 0,80% do PIB do Brasil em 2019 e foi escolhido por representar o cenário de neutralidade fiscal – ou seja, qualquer programa com esse orçamento poderia ser financiado pela realocação de despesas sociais já existentes (subseção 6.1). O valor mais elevado corresponde ao patamar médio dos países da OCDE, uma vez que R$ 180 bilhões representam cerca de 2,5% do PIB brasileiro em 2019.[3] O valor intermediário de R$ 120 bilhões (cerca de 1,7% do PIB de 2019) representa o meio-termo entre esses dois extremos.

No modelo focalizado, há três tipos de benefícios não cumulativos:

- piso básico *per capita* para todas as pessoas que vivem em domicílios com renda *per capita* igual ou inferior a R$ 260,00;
- benefício infantil focalizado *per capita* para crianças e jovens (entre 0 e 18 anos de idade) em domicílios com renda *per capita* acima de R$ 260,00 e igual ou inferior a R$ 520,00; e
- benefício da rampa de saída, pago *per capita* para pessoas em domicílios com renda *per capita* acima a R$ 260,00.

A não cumulatividade dos benefícios implica que cada indivíduo apenas pode receber um dos três, ainda que, em um mesmo domicílio, os moradores possam receber benefícios distintos. Nos casos em que o indivíduo é elegível a mais de um benefício, atribuímos sempre o valor mais alto. Por exemplo, uma criança ou um jovem de até 18 anos cuja família tem renda *per capita* acima de R$ 260,00 e igual ou inferior a R$ 520,00 poderia, a rigor, receber o benefício infantil focalizado ou o benefício da rampa da saída, mas é sempre mais vantajoso receber o primeiro.

A linha de elegibilidade de R$ 260,00 mensal *per capita* foi escolhida por ser próxima a alguns valores relevantes, como o pico do valor real da linha superior de elegibilidade do PBF (cerca de R$ 260,00 em valores atuais, registrado em 2009); o valor de um quarto do salário mínimo (SM) de 2020, que serve como linha de elegibilidade

3. Dados da OCDE obtidos no *site* disponível em <http://stats.oecd.org>. Acesso em: 24 ago. 2020. Em 2015, nos 35 países da OCDE para os quais há dados, o gasto público social nas rubricas *family* e *other social policy areas* foi, em média, de 2,5% do PIB, variando entre 0,5% (Turquia) e 4,9% (Dinamarca).

do BPC (R$ 261,25); e o valor da linha intermediária de pobreza usada pelo Banco Mundial em comparações internacionais (paridade do poder de compra – PPC 3,20 por dia – isto é, algo próximo a R$ 255,00 por mês).

Em nossas simulações, o piso básico e o benefício infantil têm o mesmo valor, que varia em função do cenário orçamentário. Para mitigar incentivos adversos provenientes do corte abrupto dos benefícios ao atingir-se a linha de elegibilidade, o benefício da rampa de saída pago a pessoas com renda acima de R$ 260,00 equivale ao piso básico com aplicação de alíquota marginal de 50% sobre a renda domiciliar *per capita* que supere a linha de elegibilidade. Em outras palavras, a rampa de saída implica redução de R$ 0,50 no valor do benefício para cada R$ 1,00 que a renda domiciliar *per capita* fique acima de R$ 260,00. O tamanho da rampa de saída varia em função do valor do piso básico – isto é, dado um parâmetro orçamentário, o algoritmo determina os valores ótimos dos três benefícios.

Nosso modelo focalizado aproxima-se do PBF como originalmente proposto em 2003, que contava com um benefício básico pago às famílias extremamente pobres e outro, variável, pago às crianças de famílias com renda abaixo da linha de pobreza. Há, contudo, três diferenças fundamentais quanto ao desenho, descritas a seguir.

1) O piso básico é pago por pessoa, enquanto no PBF original os extremamente pobres recebiam um benefício básico com valor único para a família, independentemente de sua composição.
2) Nosso benefício infantil cobre jovens até 18 anos, sem número máximo por família, ao passo que originalmente o benefício variável do PBF era pago até os 15 anos, com limite máximo de três por família.
3) O modelo tem rampa de saída logo acima da primeira linha de elegibilidade.

A principal diferença, entretanto, não está no desenho do programa, mas no nível das linhas de elegibilidade: como o objetivo, em qualquer dos cenários, é simular um benefício com cobertura bem maior que a cobertura atual do PBF, as linhas de elegibilidade escolhidas (de R$ 260,00 e de R$ 520,00) são cerca de duas vezes mais altas que o maior valor real das linhas de elegibilidade do PBF. Por fim, há um valor mínimo de benefício: nenhuma família beneficiária recebe menos de R$ 20,00 por domicílio.

Em contraste com o modelo focalizado, o modelo universal é simples e segue integralmente o conceito de renda básica: supomos a criação de um benefício de valor único para todos os brasileiros. O nível do benefício depende apenas do orçamento alocado, conforme os três cenários mencionados.

Por fim, o modelo híbrido é também composto por três tipos de benefícios não cumulativos, no mesmo sentido definido anteriormente:

- piso básico *per capita* para todas as pessoas em domicílios com renda *per capita* igual ou inferior a R$ 260,00;
- benefício infantil universal para todas as crianças e jovens (entre 0 e 18 anos de idade); e
- benefício da rampa de saída para pessoas em domicílios com renda *per capita* acima de R$ 260,00.

Assim, famílias com renda domiciliar *per capita* abaixo da linha de elegibilidade fazem jus ao componente focalizado do programa, que consiste em benefício de valor fixo por pessoa (piso básico, cujo valor depende do orçamento do programa). Como no modelo focalizado, há rampa de saída com alíquota marginal de 50% sobre a renda domiciliar *per capita* que supere a linha de elegibilidade, para que o benefício não seja descontinuado abruptamente. O componente universal refere-se ao benefício infantil universal, pago a todos com idade até 18 anos, independentemente da renda, cujo valor é idêntico ao do componente focalizado do programa, em cada um dos cenários orçamentários. Não há cumulatividade do componente focalizado com o componente universal: todas as crianças recebem, na prática, benefício de igual valor. Finalmente, assim como em nosso modelo focalizado, nenhuma família beneficiária recebe valor inferior a R$ 20,00, o que na prática afetaria apenas famílias sem filhos no fim da rampa de saída do programa.

A motivação para o modelo híbrido, que difere do focalizado ao estender o benefício infantil para todos até 18 anos, dá-se por seu potencial para equacionar os dilemas discutidos anteriormente. Em primeiro lugar, o modelo híbrido conjuga cobertura mais ampla com o pagamento de valores razoáveis. Em segundo, a sobrerrepresentação de crianças e adolescentes nos estratos mais pobres – 70% deles estão na metade mais pobre da população (Soares, Bartholo e Osorio, 2019) – torna o componente universal razoavelmente bem focalizado. Em terceiro, como crianças e adolescentes mais ricos já recebem um benefício do Estado brasileiro (dedução por dependente no Imposto de Renda da Pessoa Física – IRPF), a crítica de que o Estado estaria desperdiçando recursos, transferindo-os também às famílias mais ricas, não encontra amparo. Em quarto, o modelo híbrido reconhece que a renda das famílias flutua muito e que os cortes observados em pesquisas amostrais transversais são arbitrários. Nesse caso, o benefício universal amortece eventual queda de famílias com crianças na pobreza, até que o benefício focalizado comece a ser pago, fornecendo proteção *ex ante* para um grupo vulnerável. Em quinto

lugar, este busca reduzir os incentivos negativos que caracterizam benefícios com alíquota marginal de 100%. Finalmente, esse modelo híbrido se baseia em argumento relevante de economia política: programas sociais de base ampla tendem a ser resilientes (Pierson 1996). A proposta, assim, reforça a base ampla do PBF, já avaliada como importante para manter a força política do programa (Paiva, Cotta e Barrientos 2019).

2.3 Resumo

A tabela 1 apresenta a estrutura de benefícios simulada para os três modelos de transferência em cada um dos cenários orçamentários. Em todos os casos, arredondamos os benefícios para cima para evitar seu fracionamento em centavos. Com isso, o custo efetivo de cada cenário não corresponde perfeitamente ao orçamento alocado, mas os desvios são muito pequenos.

No modelo focalizado, o piso básico e o benefício infantil focalizado teriam valor de R$ 63,00, R$ 122,00 e R$ 172,00 nos cenários orçamentários de R$ 58 bilhões, R$ 120 bilhões e R$ 180 bilhões, respectivamente. Logo, dada a alíquota marginal de 50%, o benefício de rampa de saída alcançaria famílias com renda domiciliar *per capita* de até R$ 385,00, R$ 503,00 e R$ 603,00.

No modelo híbrido com orçamento anual de R$ 58 bilhões o piso básico focalizado e o benefício infantil universal seriam de R$ 50,00 *per capita*. A rampa de saída, dada a alíquota marginal de 50%, garantiria benefícios decrescentes a famílias com renda *per capita* até R$ 359,00. Com orçamento de R$ 120 bilhões, seria possível elevar os valores principais para R$ 100,00 *per capita* e a rampa de saída ofereceria proteção decrescente até R$ 459,00 *per capita*. Para o orçamento de R$ 180 bilhões, o benefício focalizado e o benefício infantil universal seriam de R$ 144,00, com a rampa cobrindo até R$ 547,00.

Por fim, as simulações de benefícios universais uniformes mostram que seria possível transferir para cada brasileiro R$ 23,00, R$ 47,00 e R$ 70,00 mensais para orçamentos anuais de R$ 58 bilhões, R$ 120 bilhões e R$ 180 bilhões.

TABELA 1
Estrutura de benefícios simulada para cada modelo nos três cenários orçamentários
(Em R$)

Estrutura e descrição de benefícios	Orçamentos simulados (R$ por ano)		
	58 bilhões	120 bilhões	180 bilhões
Modelo focalizado			
Piso básico focalizado Benefício uniforme *per capita* para famílias com renda até R$ 260,00 *per capita*	63	122	172
Benefício infantil focalizado Benefício uniforme por criança ou jovem até 18 anos, com renda *per capita* de até R$ 520,00	63	122	172
Rampa de saída? Benefício variável *per capita* igual a Piso – 0,5 (Renda – 260) para famílias com renda acima de R$ 260,00 *per capita*	Sim	Sim	Sim
Valor total mínimo por família	20	20	20
Cumulatividade de benefícios?	Não	Não	Não
Modelo híbrido			
Piso básico focalizado Benefício uniforme *per capita* para famílias com renda até R$ 260 *per capita*	50	100	144
Benefício infantil universal Benefício uniforme para todas as crianças e jovens até 18 anos	50	100	144
Rampa de saída? Benefício variável *per capita* igual a Piso – 0,5 (Renda – 260) para famílias com renda acima de R$ 260,00 *per capita*	Sim	Sim	Sim
Valor total mínimo por família	20	20	20
Cumulatividade de benefícios?	Não	Não	Não
Modelo universal			
Benefício universal Benefício uniforme universal *per capita*	23	47	70

Fonte: Microdados da PNADC/IBGE 2019.
Elaboração dos autores.

3 METODOLOGIA

3.1 Preparação dos dados

Nossas simulações foram feitas com os microdados anuais de 2019 das primeiras visitas da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Após a aplicação dos filtros usuais para excluir moradores que não compartilham despesas com o domicílio, restaram na amostra 442 mil indivíduos e 150 mil famílias.[4]

4. Utilizamos *família* e *domicílio* de forma intercambiável, o que denota o conceito de domicílio da PNADC.

Evidentemente, a PNADC 2019 não capta os efeitos da pandemia de covid-19. Ainda assim, trata-se da melhor fonte de dados para nossos propósitos, por dois motivos. Primeiro, no momento, a única outra opção seria a PNAD-Covid, que possui amostra bem menor e é conduzida em caráter experimental pelo IBGE. Como a coleta é feita por telefone, o questionário da PNAD-Covid é bastante simplificado, o que impossibilitaria a aplicação da nossa metodologia para isolar os rendimentos formais (subseção 3.2). Segundo, nossa intenção é contribuir para o debate sobre transferências sociais em um futuro pós-pandemia, e, portanto, seria inadequado usar informações coletadas durante o pico da crise, ainda que seja forçoso reconhecer que – no curto e no médio prazos – a situação social pode permanecer pior que a observada na PNADC 2019.

Como o Brasil passa por acelerado processo de transição demográfica, seguimos Souza, Vaz e Paiva (2018) e alteramos os pesos amostrais da PNADC 2019 para refletir a estrutura etária da população em 2021. Nossos resultados foram calculados com esses novos pesos, mas sua substituição pelos originais não altera as conclusões substantivas. Dada a proximidade entre o ano da pesquisa (2019) e o ano projetado (2021), a correlação entre o peso original e o projetado é de quase 0,99. O peso projetado serve sobretudo para minimizar a subestimação dos custos devido ao crescimento populacional desde 2019.

Diante da conhecida subestimação do PBF em pesquisas domiciliares (Souza *et al.*, 2019), aplicamos o método de Souza, Osorio e Soares (2011), com o objetivo de harmonizar os microdados com registros administrativos e tornar o cenário de referência (pré-pandemia) mais fidedigno.

Os rendimentos reportados à PNADC foram deflacionados para junho de 2019 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), do próprio IBGE, ao tomar como referência o mês intermediário de cada trimestre e sem levar em conta diferenças regionais de preço.

3.2 Rendimentos formais e elegibilidade às transferências

As informações sobre rendimentos na PNADC possuem duas limitações principais para realizar simulações realistas do custo total e da incidência de benefícios assistenciais. Primeiro, o banco de dados anualizado das primeiras visitas contém apenas dados transversais – isto é, com referência a apenas um momento do tempo, ignorando por completo a volatilidade de renda de boa parte das famílias brasileiras. Segundo, nem todos os rendimentos capturados pela PNADC são facilmente verificáveis pelos agentes públicos, sendo que alguns – em especial, os rendimentos do trabalho informal – podem ser omitidos pelas famílias sem dificuldades.

Dessa forma, simulações ingênuas baseadas na renda domiciliar *per capita* declarada na PNADC supõem tanto estabilidade de rendimentos, quanto capacidade informacional inexistentes no mundo real. Nos dois casos, a consequência mais grave é a subestimação grosseira do público potencial e do custo estimado de programas de transferência de renda.

Uma solução intuitiva para esse problema seria, então, levar em conta nas simulações apenas aquele subconjunto dos rendimentos captados na PNADC que podem ser de fato averiguados de forma independente pelo governo federal – isto é, considerar somente os *rendimentos formais* das famílias para avaliar sua elegibilidade às transferências.

Embora nem todos os problemas sejam superados, simulações baseadas apenas nos rendimentos formais tendem a ser muito mais realistas. Por exemplo, Souza *et al.* (2020) seguiram essa estratégia para simular o público potencial do Auxílio Emergencial e, até mesmo utilizando dados defasados de 2018 e sem correções adicionais, chegaram perto dos valores reportados posteriormente: sua estimativa de 59 milhões de potenciais beneficiários é muito mais próxima dos 67 milhões oficiais do que os 50 milhões estimados pela abordagem ingênua, que usa toda a renda declarada como critério de elegibilidade.

Na prática, essa metodologia tem objetivos semelhantes aos de Souza, Osorio e Soares (2011), que propõem procedimentos *ex post* para harmonizar o total de beneficiários do PBF na PNAD com o total dos registros administrativos do programa. Nos dois casos, trata-se de incorporar os "erros de inclusão" mais prováveis, em vez de assumir focalização perfeita como nas simulações ingênuas.[5]

Nesse texto, refinamos o procedimento de Souza *et al.* (2020), ao definirmos os rendimentos formais conforme o quadro 1. As novidades estão no tratamento de empregadores, trabalhadores por conta própria e assalariados informais. Os autores incluíram nos rendimentos formais a remuneração integral de empregadores e trabalhadores por conta própria que possuíam Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) ou contribuíam para instituto de previdência pública, bem como descartaram todos os rendimentos de trabalhadores informais e dos demais empregadores e trabalhadores por conta própria. Neste trabalho, consideramos integralmente a remuneração apenas dos empregadores com cinco ou mais funcionários e com CNPJ ou contribuintes da previdência pública. Os empregadores com CNPJ ou contribuintes com menos de cinco empregados foram agrupados com os trabalhadores por conta própria com CNPJ ou contribuintes e com os assalariados informais contribuintes de instituto de previdência pública. Para esses

5. Os autores agradecem a Fabio Veras Soares por sugerir esse ponto.

três grupos, o rendimento formal assumiu apenas dois valores: i) caso a remuneração declarada na PNADC fosse menor ou igual ao teto do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) em 2019 (R$ 5.839,45), o rendimento formal correspondeu a 1 SM (R$ 998,00); e ii) na ocorrência de a remuneração declarada ser maior que esse limite, atribuímos rendimento formal igual ao teto do INSS.

Esses ajustes em relação a Souza *et al.* (2020) tentam refletir com maior precisão a capacidade do governo federal para averiguar rendimentos. Com isso, a renda média formal deflacionada, com os pesos projetados para 2021, é de R$ 1.092,00, o que representa 77% da renda média reportada de fato na PNADC.

QUADRO 1
Definição dos rendimentos formais utilizados para averiguar elegibilidade às transferências

Componentes dos rendimentos formais	Valores considerados[1]
Remuneração do trabalho[2]	
Empregados formais celetistas, militares e estatutários	Valor reportado em vd4019
Empregadores com cinco ou mais empregados e que possuem CNPJ ou contribuem para instituto de previdência	
Empregados assalariados informais que contribuem para instituto de previdência	1SM, se a renda reportada em vd4019 for menor ou igual ao teto do INSS; ou teto do INSS, se a renda reportada em vd4019 for maior do que o teto desse instituto
Empregadores com menos de cinco empregados e que possuem CNPJ ou contribuem para instituto de previdência	
Trabalhadores por conta própria que possuem CNPJ ou contribuem para instituto de previdência	
Outros rendimentos	
Aluguéis	Valor reportado em v5007a2
Aposentadorias e pensões	Valor reportado em v5004a2
BPC	Valor reportado em v5001a2
Bolsas de estudo, aplicações financeiras e outras rendas	Valor reportado em v5008a2
Seguro-desemprego	Valor reportado em v5005a2

Elaboração dos autores.
Notas: [1] 1 SM equivale a R$ 998,00 em 2019. O teto dos benefícios do INSS era de R$ 5.839,45 em 2019. A classificação dos rendimentos em formais e informais foi feita antes do deflacionamento.
[2] Informações referentes à ocupação principal dos indivíduos.

Nossa definição reflete de modo mais realista as informações hoje efetivamente à disposição do governo federal, com o objetivo de verificar os rendimentos autodeclarados. Ao aplicar aos nossos dados o mesmo algoritmo usado por Souza *et al.* (2020), obtemos um público potencial de 66,7 milhões de beneficiários do Auxílio Emergencial, número quase idêntico ao oficial.[6]

A elegibilidade a cada um dos modelos descritos na seção 2 foi computada com base nos rendimentos formais *per capita*, como explicado anteriormente. Os resultados simulados para o Auxílio Emergencial também foram obtidos com essa metodologia. Os efeitos distributivos de cada cenário simulado foram calculados levando em conta toda a renda *per capita* declarada. Afinal, o conceito de rendimentos formais serve apenas para refletir a impossibilidade de monitoramento de todos os rendimentos, enquanto os efeitos distributivos que nos interessam dizem respeito à renda total de fato.

Na próxima seção, reportamos os resultados dos modelos simulados para o futuro e de dois cenários de referência: o PBF atual – compatibilizado com os registros administrativos – e o Auxílio Emergencial simulado. Nesse último caso, os resultados devem ser interpretados de modo apenas ilustrativo, uma vez que a simulação supõe a existência do auxílio em 2019, quando o mercado de trabalho ainda não tinha sido afetado pela pandemia.

4 RESULTADOS

4.1 Cobertura e benefícios médios

A tabela 2 apresenta, para cada cenário orçamentário, o tamanho da população alcançada direta ou indiretamente (famílias e pessoas) e os valores dos benefícios médios em cada modelo simulado para o futuro. Por definição, o modelo universalista maximiza a cobertura, estendendo-a a toda a população brasileira, mas, como contrapartida, oferece benefícios muito modestos, alcançando o valor de R$ 70,00 *per capita* apenas no cenário orçamentário mais generoso de R$ 180 bilhões. Com o cenário orçamentário neutro, o valor não passaria de R$ 23,00 por pessoa. Embora uma renda básica universal pareça

6. Não há como saber se foram essas pessoas que de fato receberam o Auxílio Emergencial, nem como testar se nossa simulação representa corretamente os efeitos redistributivos do auxílio, uma vez que usamos dados de 2019 e a crise trazida pelo coronavírus certamente provocou reordenamento na distribuição de renda. Ainda assim, a proximidade entre os dados agregados sugere que nossa metodologia é capaz de simular o público-alvo para transferências de renda com maior precisão que as simulações ingênuas.

ser uma ideia "simples e poderosa", o baixo valor de benefícios, necessário para que o custo total do programa seja financiável, compromete o bem-estar dos mais pobres.

No outro extremo, o modelo focalizado funciona como uma espécie de PBF ampliado, uma vez que a linha de elegibilidade (R$ 260,00 *per capita*) é bem mais alta que as linhas atuais de extrema pobreza e pobreza do PBF (R$ 89,00 e R$ 178,00 *per capita*). No caso do cenário neutro (R$ 58 bilhões/ano), o efeito dar-se-ia fundamentalmente na cobertura: passaríamos a ter mais de 26 milhões de famílias beneficiárias, quase o dobro do PBF atual. O valor médio do benefício familiar seria de R$ 184,00, próximo ao atual (R$ 190,00). No caso dos cenários orçamentários de R$ 120 bilhões e R$ 180 bilhões/ano, não apenas o público continuaria aumentando em função do benefício de rampa de saída – ao alcançar pouco mais de 31 milhões de famílias no cenário mais amplo –, como também o valor do benefício familiar médio passaria a ser substantivamente maior (R$ 372,00 e R$ 485,00, respectivamente). Até mesmo no cenário orçamentário de R$ 180 bilhões, contudo, o modelo focalizado teria cobertura significativamente inferior à do Auxílio Emergencial, que, nas nossas simulações, beneficia direta ou indiretamente mais de 40 milhões de famílias e quase 130 milhões de pessoas.

O modelo híbrido permite um meio-termo entre os tipos puros, ao oferecer uma cobertura entre 146 e 155 milhões de pessoas, números superiores até mesmo aos do Auxílio Emergencial, graças ao componente universal para crianças. Por definição, a cobertura não é universal porque há famílias sem crianças com renda *per capita* acima dos critérios de elegibilidade. Naturalmente, não há mágica, e os benefícios médios são menores que no modelo focalizado: para os cenários de R$ 58 bilhões, R$ 120 bilhões e R$ 180 bilhões, os valores médios do benefício familiar mensal nesse modelo seriam de, respectivamente, de R$ 117,00, R$ 243,00 e R$ 339,00. Ainda assim, são valores *per capita* aproximadamente 40% mais altos que no modelo universalista, independentemente do cenário orçamentário.

TABELA 2
População afetada e benefício médio mensal dos modelos focalizado, híbrido e universal, segundo cenários orçamentários[1]

Orçamento simulado (R$ anuais)	Modelo de transferência	População afetada direta ou indiretamente (milhões)[2]		Benefício médio mensal (R$)	
		Famílias	Pessoas	Por família	Por pessoa
58 bilhões	Focalizado	26,4	92,4	184	53
	Híbrido	41,1	146,5	117	33
	Universal	73,1	213,3	67	23
120 bilhões	Focalizado	26,9	93,8	372	107
	Híbrido	41,5	147,6	243	68
	Universal	73,1	213,3	137	47
180 bilhões	Focalizado	31,1	105,0	485	144
	Híbrido	44,6	154,7	339	98
	Universal	73,1	213,3	204	70

Fonte: Microdados da PNADC 2019.
Elaboração dos autores
Notas: [1] A elegibilidade aos três modelos futuros simulados foi determinada de acordo com o conceito de renda formal descrito na subseção 3.2. Nos modelos focalizado e híbrido, a linha de elegibilidade é de R$ 260,00 *per capita*.
[2] Apesar de a linha de elegibilidade ser fixa, nos modelos focalizado e híbrido, a população varia entre os cenários orçamentários em função da inclinação da rampa de saída.

4.2 Efeitos sobre a pobreza e a desigualdade

Para comparar as nove combinações entre modelos e orçamentos, bem como os cenários de referência (PBF atual e a simulação do Auxílio Emergencial), priorizamos os indicadores distributivos mais usados pela literatura, o que evitou a multiplicação excessiva de resultados.

Para análise da desigualdade, estimamos os coeficientes de incidência e concentração das transferências e o coeficiente de Gini da renda domiciliar *per capita*. Os dois primeiros são semelhantes, baseando-se na decomposição da curva de Lorenz em curvas de concentração de várias fontes.[7] Ambos variam entre -1 e +1, atingindo valor mínimo quando as transferências são perfeitamente direcionadas para o mais pobre entre os pobres e, inversamente, chegando ao valor máximo quando estas são apropriadas exclusivamente pelo mais rico entre os ricos. Se o coeficiente é igual a zero, então, *grosso modo*, o benefício distribui-se uniformemente entre a população.

7. Para definições formais das curvas de concentração, ver Kakwani (1980) ou Hoffmann (1998). Hoffmann (2007) e Soares *et al*. (2007), entre outros, estimam curvas e coeficientes de incidência e concentração para o Brasil.

A diferença entre os dois está na variável de ordenamento da distribuição de renda. O coeficiente de incidência é calculado a partir da renda domiciliar *per capita* líquida de cada tipo de benefício. Ou seja, a distribuição do benefício é avaliada em comparação com a distribuição de renda anterior à sua existência. Por isso, o coeficiente de incidência pode ser interpretado como medida de focalização de um benefício, o que denota a progressividade do "primeiro real" de cada transferência, se supusermos a inexistência de mudanças comportamentais induzidas pela própria transferência.

Como dito, quanto menor seu valor, mais as transferências alcançam os mais pobres. No entanto, coeficientes de incidência dependem também da cobertura dos programas de transferência. À medida que programas ampliam sua cobertura, estes tendem a incluir grupos "menos pobres" e, assim, apresentam coeficientes menos progressivos. Um programa que inclua toda a metade mais pobre da distribuição de renda tem, por definição, coeficiente de incidência mais elevado – e, portanto, menos progressivo – do que um programa perfeitamente focalizado no 1% mais pobre.

Como o atual debate busca ampliar transferências não contributivas para além da atual cobertura do PBF, é natural que os programas aqui simulados apresentem coeficientes de incidência maiores que os do PBF atual. Nosso interesse, portanto, não está no sinal, mas sim na magnitude das diferenças.

O coeficiente de concentração, por sua vez, é computado a partir da renda domiciliar *per capita* total, o que inclui os próprios rendimentos das transferências. Dessa forma, este leva em conta não apenas a focalização e a cobertura, mas também os próprios valores transferidos. Nesse sentido, é um indicador da progressividade do "último real" de cada transferência: quanto menor for o coeficiente de concentração, maior o efeito sobre a desigualdade total de reajustes marginais nos benefícios.

Todas as transferências cujo coeficientes de concentração são menores do que Gini da renda total são redistributivas. Neste texto, consideramos que coeficientes de concentração menores que zero implicam programas *fortemente progressivos*, pois beneficiam desproporcionalmente os mais pobres, ao passo que coeficientes de concentração maiores ou iguais a zero, mas menores que o Gini da renda domiciliar *per capita* total, correspondem a transferências *fracamente progressivas*.

Uma maneira de ilustrar a diferença entre os dois coeficientes é imaginar uma transferência que fosse feita apenas ao cidadão mais pobre de um país, mas que fosse de tal magnitude que o tornasse o cidadão mais rico. O coeficiente de incidência seria -1,

porque, antes da transferência, o cidadão era o mais pobre; por sua vez, o coeficiente de concentração seria +1, pois, depois da transferência, o cidadão seria o mais rico. Em outras palavras, a diferença entre os dois coeficientes é o reordenamento dos beneficiários na distribuição de renda causado pelo próprio benefício.

Em programas não universais, as diferenças entre os coeficientes de incidência e concentração são positivamente associadas à magnitude das transferências. Benefícios modestos tendem a apresentar coeficiente de concentração pouco maiores que o coeficiente de incidência, enquanto os mais generosos tendem a apresentar maior diferença entre os coeficientes por provocarem maior reordenamento ao longo da distribuição de renda. No caso de transferências que sejam feitas universalmente, com valor único, ambos os coeficientes serão zero, por definição.

Finalmente, o coeficiente de Gini, neste trabalho, mede a distribuição de renda domiciliar *per capita* e varia entre 0 e 1. Quanto maior for o coeficiente de Gini, mais desigual é a distribuição de renda; quanto mais próximo de zero, mais igualitária a distribuição de renda.

Para análise da pobreza, optamos pelo indicador FGT(0), o percentual de pobres na população. Como os resultados para os indicadores FGT(1) e FGT(2) são qualitativamente semelhantes em quase todos os casos, optamos por omiti-los, privilegiando a medida mais intuitiva da família de Foster, Greer e Thorbecke (1984). O FGT(0) foi calculado para as três linhas internacionais do Banco Mundial, de PPC 1,90, 3,20 e 5,50 por dia, estimadas em R$ 150,00, R$ 253,00 e R$ 434,00 por mês em reais de junho de 2019. A linha de PPC 1,90 por dia foi criada a partir da linha de pobreza de alguns dos países mais pobres do mundo.[8] As linhas de PPC 3,20 e 5,50 são indicadas para países de renda média ou renda média alta, como a brasileira.

4.2.1 Cenário orçamentário de R$ 58 bilhões

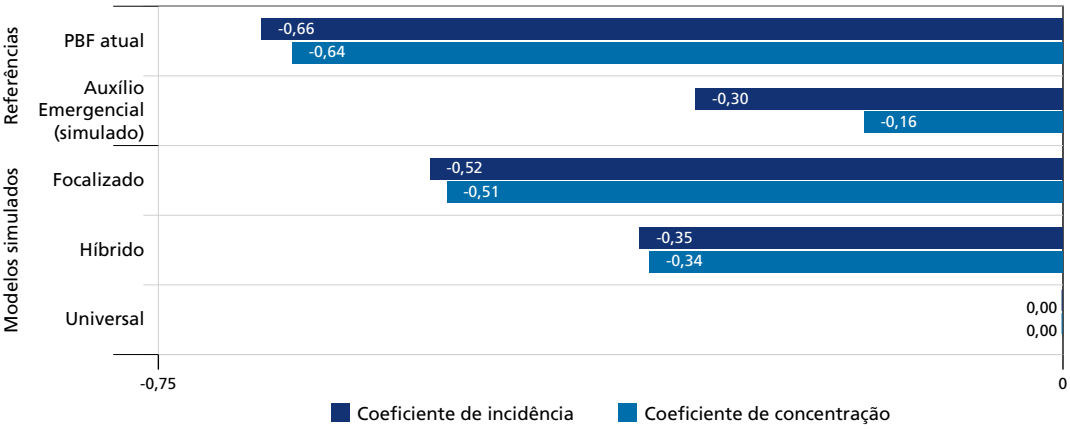
Como dito, o cenário de R$ 58 bilhões simula uma situação de neutralidade fiscal, na qual seria possível criar uma transferência não contributiva um pouco mais ampla que o PBF sem elevar a carga tributária (subseção 6.1).

8. Malawi, Mali, Etiópia, Serra Leoa, Niger, Uganda, Gambia, Ruanda, Guiné-Bissau, Tanzânia, Tajiquistão, Moçambique, Chade, Nepal e Gana (Ravallion, Chen e Sangraula, 2009).

O gráfico 1 apresenta os coeficientes de incidência e concentração dos modelos aqui examinados (focalizado, híbrido e universal), em comparação com dois cenários de referência: o PBF, com público e orçamento ajustados na PNADC, a partir de registros administrativos, e nossa simulação do Auxílio Emergencial. O orçamento simulado de R$ 58 bilhões aplica-se somente aos modelos futuros simulados, e não aos cenários de referência.

GRÁFICO 1

Coeficientes de incidência e concentração nos cenários de referência e nos modelos simulados com orçamento de R$ 58 bilhões anuais[1] – Brasil (2019)



Fonte: PNADC 2019.
Elaboração dos autores.
Nota: [1] No cenário *PBF atual*, o total de famílias no PBF na PNADC foi compatibilizado com o total reportado em registros administrativos utilizando versão atualizada do método de Souza, Osorio e Soares (2011). A simulação do Auxílio Emergencial segue Souza *et al*. (2020), ao considerar o conceito de renda formal descrito na subseção 3.2. A elegibilidade aos modelos futuros simulados foi determinada de acordo com o conceito de renda formal descrito nessa subseção.

O PBF possui menor público, é bem focalizado – inclusive em comparação com programas similares em outros países (Soares *et al.*, 2009; Paiva, Sousa e Nunes 2020) – e faz transferências muito modestas. Não por acaso, seus coeficientes de incidência e concentração são os mais baixos e, seus valores, próximos. O Auxílio Emergencial simulado tem cobertura mais ampla e menos bem focalizada, mas ainda assim beneficia sobretudo os mais pobres (coeficiente de incidência igual a -0,30). O valor alto do benefício faz com que seu coeficiente de concentração seja mais alto, embora ainda negativo (-0,16). Ou seja, trata-se de transferência fortemente progressiva que, por pagar benefícios elevados, provoca bastante reordenamento na distribuição de renda, o que alavanca a posição relativa dos beneficiários. Algo semelhante ocorre com benefícios previdenciários e assistenciais indexados ao salário mínimo.

Entre as simulações para o futuro, os modelos focalizado e híbrido ficam no meio-termo entre o PBF atual e o Auxílio Emergencial, sendo que, como esperado, o focalizado é mais progressivo. Nos dois casos, os coeficientes de incidência e concentração são muito semelhantes porque os valores dos benefícios são modestos, o que configura sinal inequívoco de que seu efeito redistributivo tende a crescer com o orçamento, como veremos adiante.

Em outras palavras, tanto o modelo focalizado quanto o híbrido alcançam preferencialmente aqueles que, antes de receberem as transferências, estão na parte debaixo da distribuição de renda. Os valores dos benefícios, ademais, são suficientemente modestos para mantê-los fortemente progressivos – mais progressivos que o Auxílio Emergencial. Os resultados também são satisfatórios na comparação com o PBF atual, se levarmos em conta que, até mesmo no modelo focalizado, a cobertura é muito superior à que existe hoje (26 milhões de famílias, contra cerca de 14 milhões) e a perda de progressividade é limitada (coeficiente de incidência de -0,52, contra -0,66 do PBF).

O benefício universal é um caso à parte. Por alcançar a todos com benefícios uniformes, seus coeficientes de incidência e concentração são, por definição, sempre iguais a zero. Com isso, esse modelo é sempre fracamente progressivo, no sentido definido anteriormente: embora não seja desproporcionalmente apropriado pelos mais pobres, sua distribuição permanece mais igualitária que o coeficiente de Gini, o que ajuda a reduzir a desigualdade final.

O gráfico 2 exibe os coeficientes de Gini nos cenários de referência e nos modelos simulados. No primeiro caso, a substituição do PBF pela simulação do Auxílio Emergencial tem grande efeito: o Gini recua quase 16%, de 0,541 para 0,455. Ou seja, não obstante a perda de progressividade do auxílio em relação ao PBF, sua maior cobertura e seus benefícios mais generosos promovem significativa redistribuição de renda.

Com orçamento limitado a pouco mais de 10% do desembolso mensal do Auxílio Emergencial, nenhum dos três modelos simulados para o futuro chega perto de resultados tão expressivos. Em nenhum dos casos, há mudanças significativas em comparação ao PBF atual; no máximo, avanços marginais. Não há como compensar tamanha diferença orçamentária em relação ao auxílio com melhorias na focalização ou no desenho de benefícios.

GRÁFICO 2
Coeficiente de Gini nos cenários de referência e nos modelos simulados com orçamento de R$ 58 bilhões anuais[1] – Brasil (2019)

Fonte: PNADC 2019.
Elaboração dos autores.
Nota: [1] No cenário *PBF atual*, o total de famílias no PBF na PNADC foi compatibilizado com o total reportado em registros administrativos utilizando versão atualizada do método de Souza, Osorio e Soares (2011). A simulação do Auxílio Emergencial segue Souza *et al.* (2020), ao considerar o conceito de renda formal descrito na subseção 3.2. A elegibilidade aos modelos futuros simulados foi determinada de acordo com o conceito de renda formal descrito nessa subseção.

As diferenças entre os modelos são modestas. A adoção do modelo focalizado levaria a uma queda de pouco mais de 1% no coeficiente de Gini, de 0,541 para 0,534, enquanto o modelo universal provocaria leve piora na desigualdade, com aumento do Gini para 0,542 (0,2%). O modelo híbrido fica perto do ponto médio entre ambos, um pouco mais próximo ao modelo focalizado.

Finalmente, os três painéis do gráfico 3 trazem as taxas de pobreza para as três linhas do Banco Mundial. O contraste entre os dois cenários de referência é nítido: a simulação do Auxílio Emergencial aponta a erradicação da pobreza para as duas linhas mais baixas, algo não obtido pelo PBF em função tanto da cobertura quanto do valor do benefício.[9] Para a linha mais alta – recomendada pelo Banco Mundial para países com nível de desenvolvimento semelhantes ao Brasil –, o auxílio não chega a erradicar a pobreza, mas a queda em relação ao PBF atual é evidente (7,4% *versus* 24,1%).

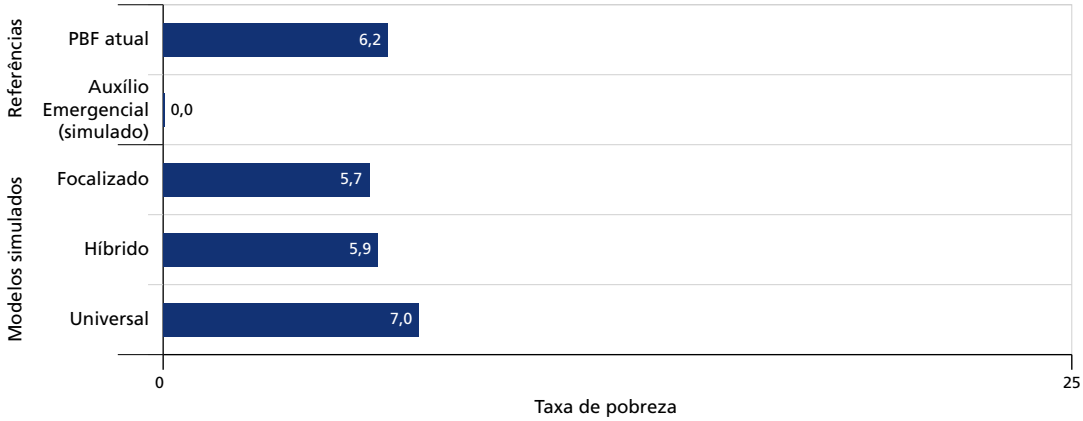
9. Para avaliação dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), o Banco Mundial considera a pobreza tecnicamente erradicada quando o FGT (0) cai abaixo de 3%. Ver o *link* disponível em: <https://bit.ly/2T8HJpE>. Acesso em: 26 nov. 2020.

GRÁFICO 3

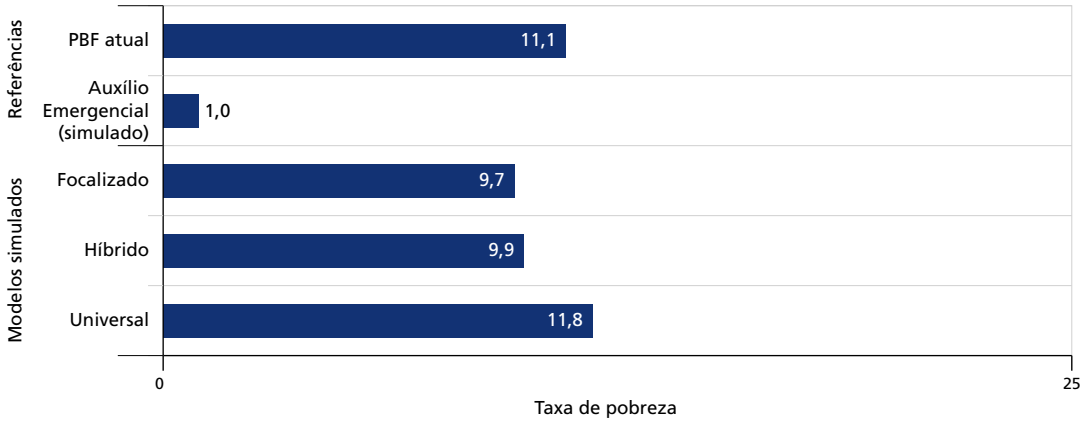
Taxas de pobreza nos cenários de referência e nos modelos simulados com orçamento de R$ 58 bilhões anuais para três linhas de pobreza[1] – Brasil (2019)

(Em %)

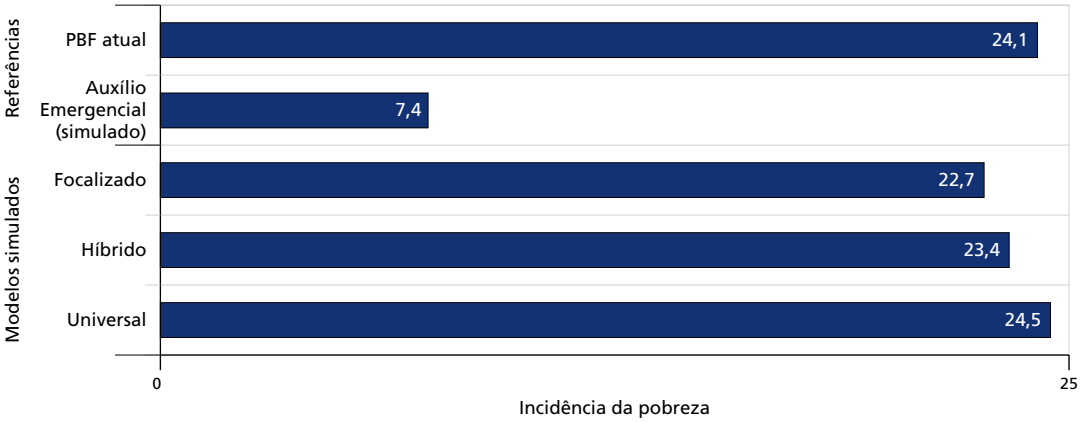
3A – Linha internacional de pobreza de PPC 1,90 por dia (R$ 150,00 por mês)



3B – Linha internacional de pobreza de PPC 3,20 por dia (R$ 253,00 por mês)



3C – Linha internacional de pobreza de PPC 5,50 por dia (R$ 434,00 por mês)



Fonte: PNADC 2019.
Elaboração dos autores.
Nota: [1] No cenário *PBF atual*, o total de famílias no PBF na PNADC foi compatibilizado com o total reportado em registros administrativos utilizando versão atualizada do método de Souza, Osorio e Soares (2011). A simulação do Auxílio Emergencial segue Souza *et al.* (2020), ao considerar o conceito de renda formal descrito na subseção 3.2. A elegibilidade aos modelos futuros simulados foi determinada de acordo com o conceito de renda formal descrito nessa subseção.

Mais uma vez, os modelos simulados para o futuro não conseguem chegar nem perto desses efeitos, dado seu orçamento limitado. Na comparação com o PBF atual, a adoção dos modelos focalizado e híbrido levaria a reduções na pobreza para todas as três linhas. O percentual de pobres cairia de 6,2% na linha de PPC $ 1,90/dia para 5,7% e 5,9%, respectivamente. A maior diferença entre os cenários, contudo, está na taxa de pobreza para a linha intermediária de PPC $ 3,20/dia, cujo valor está próximo das linhas de elegibilidade escolhidas para esses modelos: nesse caso, o modelo focalizado e o híbrido apresentam resultados quase idênticos, ao reduzir a pobreza em relação ao PBF atual em algo entre 1,2 e 1,4 pontos percentuais (p.p.). Para a linha mais elevada, assim como para a mais baixa, o focalizado tem desempenho razoavelmente melhor que o híbrido.

A única simulação com resultados piores que os do PBF atual é a do modelo universal. A pobreza subiria de 6,2% para 7% com a linha de PPC $ 1,90/dia, padrão que se mantém conforme o valor da linha de pobreza aumenta. Esse seria o preço de substituir uma transferência modesta e bem focalizada, como o PBF, por uma igualitária, porém de valor mais baixo.

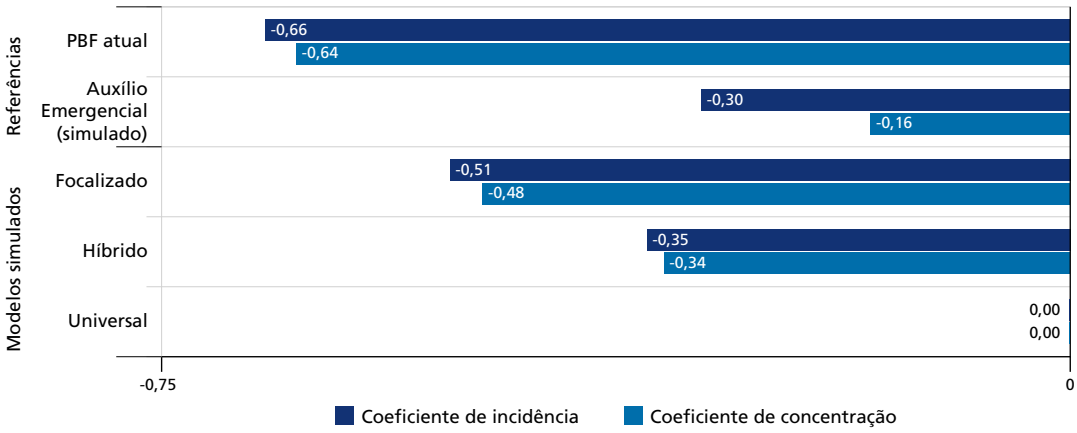
Em resumo, as simulações com o cenário de R$ 58 bilhões sugerem que a adoção de um modelo de transferência não contributiva de maior cobertura, mas orçamentariamente neutro, traria resultados positivos de redução da desigualdade e da pobreza desde que mantivesse algum elemento focalizado, como nos modelos focalizado e híbrido. Seria um avanço, pois poderíamos expandir um pouco a fronteira de eficiência do gasto social

e conseguir, com recursos já existentes, resultados melhores que os atuais.[10] Entretanto, esses ganhos seriam provavelmente modestos. Por sua vez, o modelo universal não traria ganhos, mas sim perdas. Para orçamentos limitados, reduzir o valor dos benefícios para manter o princípio da universalidade faz com que as transferências não consigam oferecer um grau de proteção adequado.

4.2.2 Cenário orçamentário de R$ 120 bilhões

O gráfico 4 apresenta os coeficientes de incidência e concentração nos cenários de referência e nos modelos simulados, dessa vez ao considerar-se o orçamento anual de R$ 120 bilhões. Os resultados quase não mudam em relação aos do orçamento de R$ 58 bilhões (gráfico 1), seja para os coeficientes de incidência – o que é esperado, pois estes não levam em conta os valores transferidos, apenas alterações de cobertura –, seja para os coeficientes de concentração dos modelos focalizado e híbrido. Como dito, ambos são por definição iguais a zero para o modelo universal.[11]

GRÁFICO 4
Coeficientes de incidência e concentração nos cenários de referência e nos modelos simulados com orçamento de R$ 120 bilhões anuais[1] – Brasil (2019)



Fonte: PNADC 2019.
Elaboração dos autores.
Nota: [1] No cenário *PBF atual*, o total de famílias no PBF na PNADC foi compatibilizado com o total reportado em registros administrativos utilizando versão atualizada do método de Souza, Osorio e Soares (2011). A simulação do Auxílio Emergencial segue Souza *et al.* (2020), ao considerar o conceito de renda formal descrito na subseção 3.2. A elegibilidade aos modelos futuros simulados foi determinada de acordo com o conceito de renda formal descrito nessa subseção.

10. Consideramos aqui apenas os benefícios sociais captados pela PNADC. Como discutiremos a seguir (subseção 6.1), o financiamento do cenário de R$ 58 bilhões envolveria a extinção de outros programas – por exemplo, o Abono Salarial e o Salário-Família – e da dedução por dependente do IRPF, cujos efeitos distributivos não foram simulados por nós.
11. Como os cenários de referência não são afetados pela elevação do orçamento anual, abstemo-nos de comentá-los daqui em diante para evitar repetições.

Em outras palavras, até mesmo gastando muito mais, continuamos com transferências simuladas altamente progressivas, o que reforça que a maior generosidade do orçamento tem potencial para amplificar bastante os efeitos redistributivos dos benefícios. O gráfico 5 mostra isso: ao contrário do que vimos no gráfico 2, com orçamento de R$ 120 bilhões anuais, todos os três modelos produzem coeficientes de Gini menores que o estimado com o PBF atual, embora ainda fiquem longe da redistribuição promovida pelo Auxílio Emergencial, que, diga-se de passagem, custa anualmente quase cinco vezes mais que os outros modelos simulados nesta subseção.

A magnitude da redistribuição segue o mesmo ordenamento de antes. O modelo focalizado destaca-se, derrubando a desigualdade em quase 5%, variação muito maior que a queda anterior de 1%. O modelo híbrido não fica muito atrás, ao causar redução de 3,5% no Gini, percentual que cai para 1,5% com o modelo universal. Assim, seria preciso gastar R$ 120 bilhões com um benefício universal para alcançar o mesmo efeito redistributivo obtido pelo focalizado com menos da metade desse valor.

GRÁFICO 5
Coeficiente de Gini nos cenários de referência e nos modelos simulados com orçamento de R$ 120 bilhões anuais[1] – Brasil (2019)

Fonte: PNADC 2019.
Elaboração dos autores.
Nota: [1] No cenário *PBF atual*, o total de famílias no PBF na PNADC foi compatibilizado com o total reportado em registros administrativos utilizando versão atualizada do método de Souza, Osorio e Soares (2011). A simulação do Auxílio Emergencial segue Souza *et al*. (2020), ao considerar o conceito de renda formal descrito na subseção 3.2. A elegibilidade aos modelos futuros simulados foi determinada de acordo com o conceito de renda formal descrito nessa subseção.

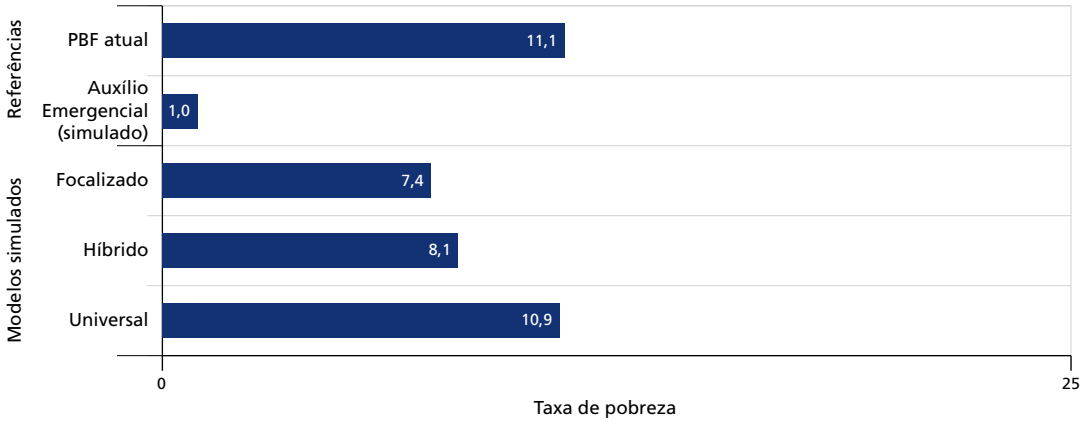
Os números relativos à pobreza são exibidos nos três painéis do gráfico 6. Assim como para a desigualdade, o orçamento de R$ 120 bilhões possibilita impactos muito maiores que o de R$ 58 bilhões. Agora, até o modelo universal traz melhorias em relação ao PBF atual, exceto para a linha mais baixa de pobreza. Os modelos focalizado e híbrido continuam relativamente semelhantes, com vantagem para o primeiro, que consegue

reduzir a pobreza no que concerne ao PBF atual entre 2,6 e 6,2 p.p., dependendo da linha. Não é pouco, ainda mais se considerarmos que o próprio PBF reduz a pobreza em algo em torno de 1,5 p.p. e que nossas simulações se orientam para a ampliação da cobertura, e não para qualquer focalização artificialmente restritiva.[12]

GRÁFICO 6
Taxas de pobreza nos cenários de referência e nos modelos simulados com orçamento de R$ 120 bilhões anuais para três linhas de pobreza[1] – Brasil (2019)
(Em %)

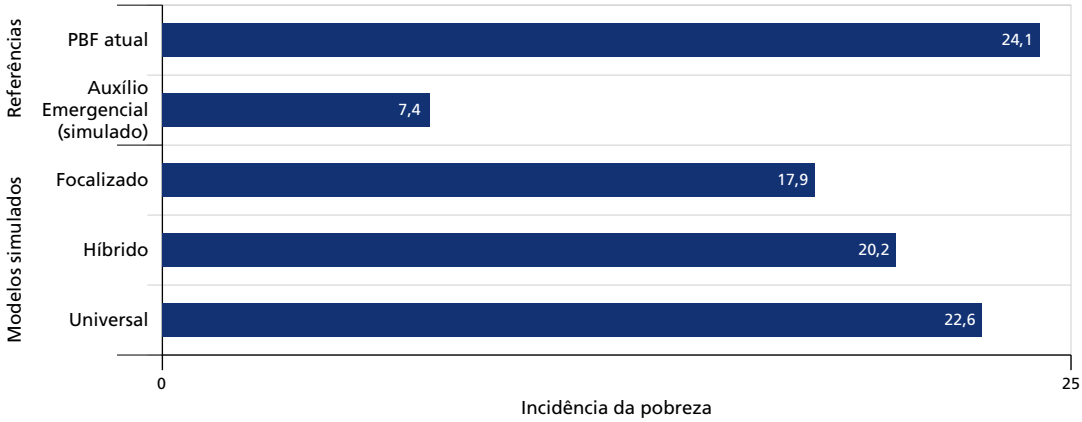
6A – Linha internacional de pobreza de PPC $ 1,90 por dia (R$ 150,00 por mês)

6B – Linha internacional de pobreza de PPC $ 3,20 por dia (R$ 253,00 por mês)



12. Na PNADC 2019, a comparação entre a renda com e sem o PBF atual indica que o programa reduz a pobreza em 1,8 p.p., 1,7 p.p. e 1,3 p.p. para as linhas de PPC $ 1,90/dia, $ 3,20/dia e $ 5,50/dia, respectivamente.

6C – Linha internacional de pobreza de PPC $ 5,50 por dia (R$ 434,00 por mês)

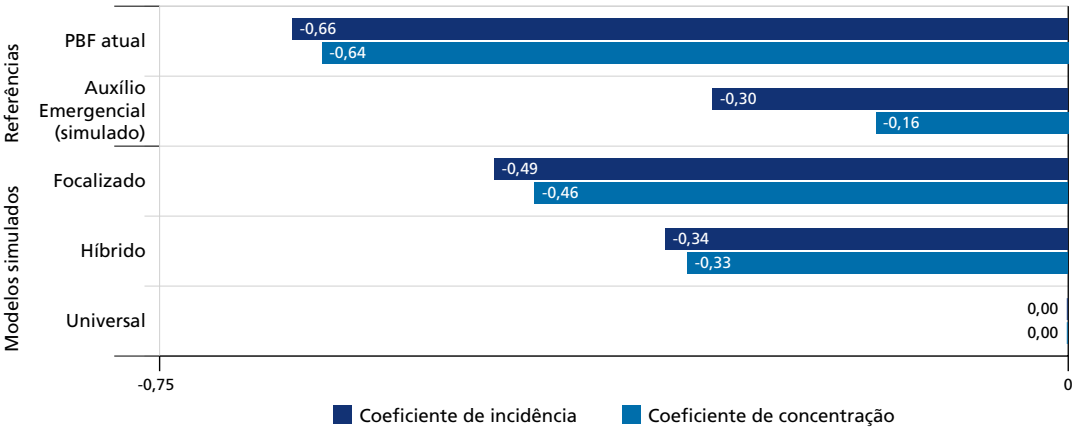


Fonte: PNADC 2019.
Elaboração dos autores.
Nota: [1] No cenário *PBF atual*, o total de famílias no PBF na PNADC foi compatibilizado com o total reportado em registros administrativos utilizando versão atualizada do método de Souza, Osorio e Soares (2011). A simulação do Auxílio Emergencial segue Souza *et al*. (2020), ao considerar o conceito de renda formal descrito na subseção 3.2. A elegibilidade aos modelos futuros simulados foi determinada de acordo com o conceito de renda formal descrito nessa subseção.

4.2.3 Cenário orçamentário de R$ 180 bilhões

A maior disponibilidade de recursos faz com que os modelos focalizado e híbrido tenham leve aumento de cobertura – em função da rampa de saída – e, principalmente, realizem transferências mais elevadas. Apesar disso, os coeficientes de incidência e concentração para o cenário orçamentário de R$ 180 bilhões não diferem substantivamente dos anteriores, como se vê no gráfico 7. A focalização dos dois modelos segue muito boa, e, mais ainda, os coeficientes de concentração permanecem muito baixos, indicando que a progressividade marginal dos benefícios continua alta. Ou seja, nem mesmo um orçamento de R$ 180 bilhões esgota a capacidade redistributiva desses modelos.

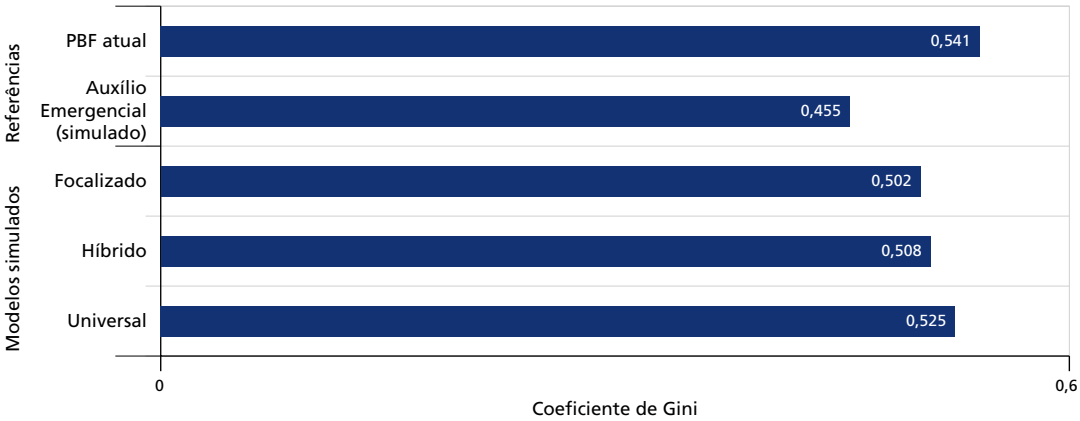
GRÁFICO 7
Coeficientes de incidência e concentração nos cenários de referência e nos modelos simulados com orçamento de R$ 180 bilhões anuais[1] – Brasil (2019)



Fonte: PNADC 2019.
Elaboração dos autores.
Nota: [1] No cenário *PBF atual*, o total de famílias no PBF na PNADC foi compatibilizado com o total reportado em registros administrativos utilizando versão atualizada do método de Souza, Osorio e Soares (2011). A simulação do Auxílio Emergencial segue Souza *et al*. (2020), ao considerar o conceito de renda formal descrito na subseção 3.2. A elegibilidade aos modelos futuros simulados foi determinada de acordo com o conceito de renda formal descrito nessa subseção.

A manutenção da progressividade aliada à expansão do orçamento faz com que, neste cenário mais generoso, os modelos simulados tenham impactos profundos sobre a desigualdade, como mostra o gráfico 8. Em comparação com o PBF atual, o modelo focalizado reduziria o Gini em mais de 7%; percentual que cai para 6% no modelo híbrido e 3% no universal. São números que, pelo menos nas duas primeiras simulações, seriam capazes de fazer o Brasil avançar uma década no combate à desigualdade: a variação de 0,039 pontos de Gini no modelo focalizado corresponde a 87% da queda do Gini registrada na antiga PNAD entre 2004 e 2013, ápice do "crescimento pró-pobre" brasileiro.

GRÁFICO 8
Coeficiente de Gini nos cenários de referência e nos modelos simulados com orçamento de R$ 180 bilhões anuais[1] – Brasil (2019)



Fonte: PNADC 2019.
Elaboração dos autores.
Nota: [1] No cenário *PBF atual*, o total de famílias no PBF na PNADC foi compatibilizado com o total reportado em registros administrativos utilizando versão atualizada do método de Souza, Osorio e Soares (2011). A simulação do Auxílio Emergencial segue Souza *et al*. (2020), ao considerar o conceito de renda formal descrito na subseção 3.2. A elegibilidade aos modelos futuros simulados foi determinada de acordo com o conceito de renda formal descrito nessa subseção.

Por fim, resta averiguar os efeitos simulados sobre a taxa de pobreza, ilustrados nos painéis do gráfico 9. Como o modelo focalizado paga benefícios *per capita* de R$ 172,00 quando o orçamento é de R$ 180 bilhões (tabela 1), a pobreza medida pela linha de PPC $ 1,90/dia (R$ 150,00/mês) desaparece nas simulações. Ou seja, o modelo focalizado conseguiria o mesmo resultado (a erradicação da pobreza mais extrema) gastando apenas 36% do valor total desembolsado pelo Auxílio Emergencial.[13] Para as linhas de pobreza mais elevadas, contudo, o auxílio simulado continua à frente de todos os modelos simulados para o futuro, o que se explica pelo valor médio dos benefícios, que chegam a quase R$ 325,00 *per capita* nas famílias beneficiárias. Em comparação com o PBF atual, além de erradicar a pobreza para a linha mais baixa, o modelo focalizado derruba a taxa de pobreza pela metade para a linha de PPC $ 3,20/dia e provoca queda de quase 10 p.p. para a linha mais alta de PPC $ 5,50/dia.

13. Em nossa simulação, o custo anual do Auxílio Emergencial seria de R$ 498,6 bilhões.

GRÁFICO 9

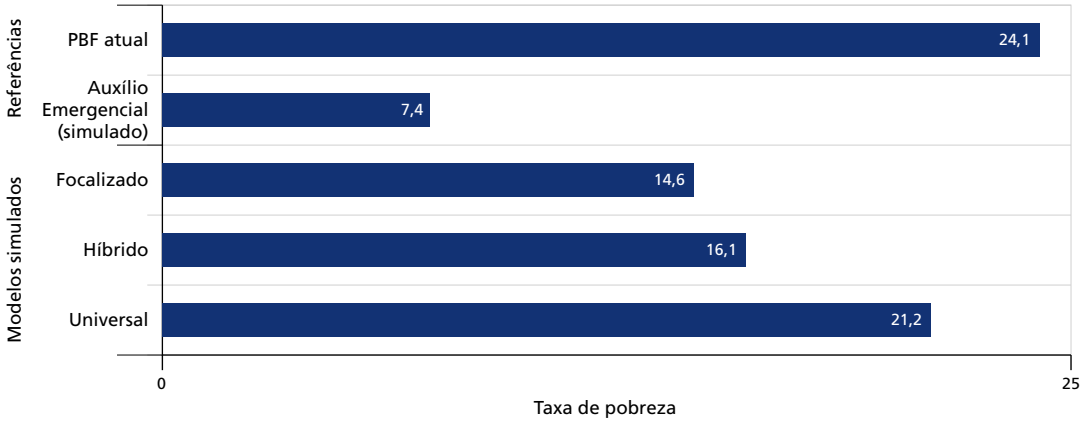
Taxas de pobreza nos cenários de referência e nos modelos simulados com orçamento de R$ 180 bilhões anuais para três linhas de pobreza[1] – Brasil (2019)

(Em %)

9A – Linha internacional de pobreza de PPC $ 1,90 por dia (R$ 150,00 por mês)

9B – Linha internacional de pobreza de PPC $ 3,20 por dia (R$ 253,00 por mês)

9C – Linha internacional de pobreza de PPC $ 5,50 por dia (R$ 434,00 por mês)



Fonte: PNADC 2019.
Elaboração dos autores.
Nota: [1] No cenário *PBF atual*, o total de famílias no PBF na PNADC foi compatibilizado com o total reportado em registros administrativos utilizando versão atualizada do método de Souza, Osorio e Soares (2011). A simulação do Auxílio Emergencial segue Souza *et al*. (2020), ao considerar o conceito de renda formal descrito na subseção 3.2. A elegibilidade aos modelos futuros simulados foi determinada de acordo com o conceito de renda formal descrito nessa subseção.

Por sua vez, o modelo híbrido chega bem perto da erradicação "técnica" da pobreza – abaixo de 3% (nota de rodapé 9) – para a linha mais baixa, embora o piso básico permaneça inferior à linha de pobreza mais baixa (R$ 144,00 *versus* R$ 150,00 *per capita*). Para as duas linhas mais altas a queda da pobreza também é bem expressiva para esse modelo, que fica apenas um pouco atrás do focalizado em termos de desempenho.

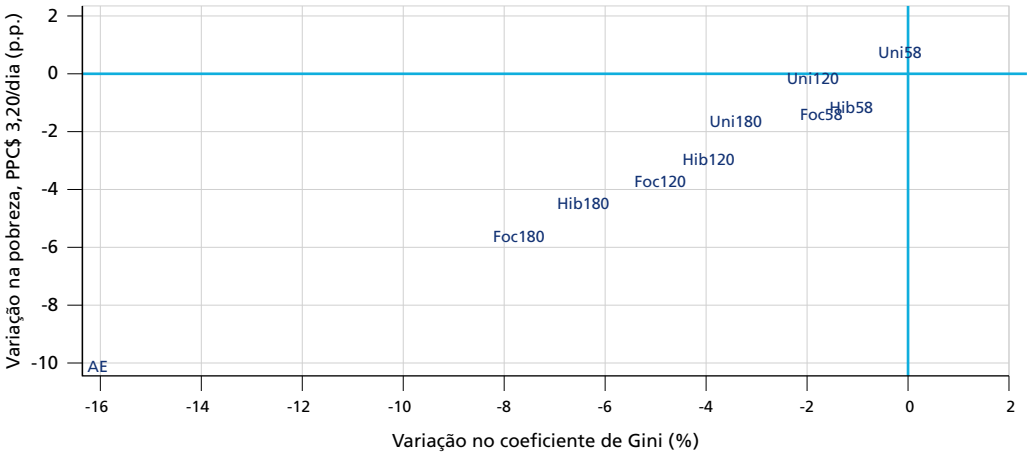
Por fim, com orçamento de R$ 180 bilhões, até mesmo o modelo universal se mostra superior à situação atual com o PBF, ao promover reduções relevantes nas taxas de pobreza, em especial para as linhas mais elevadas. Mais uma vez, a magnitude do avanço é comparável com os resultados obtidos para o modelo focalizado com orçamento menor.

4.3 Balanço dos impactos sobre a pobreza e a desigualdade

O gráfico 10 resume os achados das subseções anteriores. O eixo vertical representa a variação em pontos percentuais da taxa de pobreza, medida com a linha de PPC $ 3,20/dia (R$ 253,00/mês), em comparação com o PBF atual, enquanto o eixo horizontal indica a variação percentual no coeficiente de Gini em comparação com o mesmo cenário de referência. O Auxílio Emergencial simulado foi incluído no gráfico para fins meramente ilustrativos, uma vez que o impacto orçamentário estimado para o auxílio (R$ 498,5 bilhões anuais) ultrapassa bastante até nosso cenário orçamentário mais generoso (R$ 180 bilhões por ano).

O modelo universal com orçamento de R$ 58 bilhões é o único que apresenta resultados piores que o cenário de referência. Quando o orçamento sobe para R$ 120 bilhões, o modelo universal torna-se relativamente neutro. Todos as outras combinações de modelos e orçamentos implicam quedas na pobreza e na desigualdade, que, como esperado, são mais acentuadas para os modelos focalizado e híbrido. Os efeitos são sempre um pouco maiores no modelo focalizado, e a diferença entre ambos cresce levemente conforme o orçamento aumenta.

GRÁFICO 10
Variação na taxa de pobreza para linha de PPC $ 3,20/dia *versus* variação no coeficiente de Gini em comparação com o PBF atual[1] – Brasil (2019)



Fonte: PNADC 2019.
Elaboração dos autores.
Nota: [1] No cenário *PBF atual*, o total de famílias no PBF na PNADC foi compatibilizado com o total reportado em registros administrativos utilizando versão atualizada do método de Souza, Osorio e Soares (2011). A simulação do Auxílio Emergencial segue Souza *et al*. (2020), ao considerar o conceito de renda formal descrito na subseção 3.2. A elegibilidade aos modelos futuros simulados foi determinada de acordo com o conceito de renda formal descrito nessa subseção.
Obs.: Rótulos: *AE* é o Auxílio Emergencial simulado; *Foc*, *Hib* e *Uni* denotam, respectivamente, os modelos focalizado, híbrido e universal; e os números representam os cenários orçamentários escolhidos.

Até aqui, os resultados obtidos com nossas simulações nos permitem algumas conclusões.

1) Os resultados ilustram os dilemas enfrentados pelas diversas maneiras de entregar as transferências não contributivas. O que ocorre com o modelo universal é um bom exemplo. Com benefícios generosos, este dificilmente seria financiável. Para isso, o ajuste no valor dos benefícios levaria a problemas de efetividade. Nos cenários aqui considerados, o benefício universal somente começa a apresentar resultados claramente superiores aos do PBF quando o orçamento é de R$ 180 bilhões/ano – mais de cinco vezes superior ao orçamento do PBF. Nos cenários de R$ 58 bilhões/ano e R$ 120 bilhões/ano, os resultados são neutros ou piores.

2) É adequado manter algum grau de focalização, seja pela manutenção de transferências focalizadas – ainda que com maior cobertura e benefícios de maior valor –, seja pela adoção de modelo híbrido. O modelo focalizado é, como seria de prever-se, mais efetivo na redução da desigualdade e da pobreza, mas o modelo híbrido tem resultados próximos, com cobertura maior que a do Auxílio Emergencial, até mesmo no cenário fiscalmente neutro.

3) Desde que tenhamos benefícios fortemente progressivos – como nos modelos focalizado e híbrido –, o mais importante é obter um orçamento tão grande quanto possível para reduzir os indicadores de pobreza e desigualdade. A pequena vantagem do focalizado em relação ao híbrido, sob o mesmo orçamento, leva-nos a uma questão de economia política: um desenho específico de benefício poderia contribuir para um orçamento maior? Uma hipótese é de que o benefício híbrido possa equacionar melhor o desafio político de aumentar fortemente o financiamento das transferências não contributivas, uma vez que seu componente universal alcançaria todas as faixas de renda e criaria uma coalizão de apoio mais robusta (Korpi e Palme, 1998). Caso não haja perspectiva política de uma significativa ampliação orçamentária ou da utilização de recursos de programas que hoje alcançam estratos médios e superiores da distribuição de renda, a defesa de um modelo dotado de componente universal é mais difícil.

Há pelo menos um elemento que não captamos: nossas simulações são estáticas e não levam em conta a grande volatilidade de renda de parte da população. Logo, não foi possível avaliar satisfatoriamente um possível efeito do componente universal, o de amortecer eventuais choques negativos, oferecendo proteção *ex ante*. O benefício universal infantil, por exemplo, alcançaria o grupo etário mais vulnerável à pobreza e poderia amortecer variações negativas de renda até que o acesso a benefícios focalizados se concretize.

5 DESAFIOS DE IMPLEMENTAÇÃO

Até mesmo supondo consenso em torno de um novo modelo de transferências monetárias não contributivas, com as devidas alterações na legislação e a disponibilização do orçamento necessário, ainda assim haveria questões de implementação que exigiriam exame cuidadoso e planejamento para que o benefício pudesse ser pago com segurança. Essas questões, frequentemente ignoradas, ganharam destaque recentemente graças à necessidade de implementar rapidamente o Auxílio Emergencial. Duas dessas questões parecem-nos muito importantes: a identificação e o cadastramento dos potenciais beneficiários e a organização do pagamento dos benefícios.

5.1 Identificação e cadastramento de potenciais beneficiários

A implementação de qualquer dos cenários simulados neste texto requer um cadastro com a identificação individual dos potenciais beneficiários diretos e indiretos. O modelo focalizado ou o componente focalizado do modelo híbrido dependem também de informações adicionais sobre a condição econômica das famílias. Hoje, o CadÚnico é, fundamentalmente, o único registro administrativo com essas características.

O que fortaleceria a unicidade cadastral, a integração de dados e a segurança da informação seria a massificação de estratégia de identificação biométrica da população brasileira e a construção de identidade digital única, tal como feito na Índia com a experiência do Aadhaar (Patnaik, 2013). Deve-se esclarecer que o Brasil já tem a previsão de massificação da identidade digital (a Identidade Civil Nacional – ICN, baseada na base biométrica da justiça eleitoral), conforme constante na Estratégia Brasileira para a Transformação Digital – E-Digital (Decreto nº 9.319/2018, com alterações pelo Decreto nº 10.332/2020). Para 2022, a estratégia prevê a emissão de 40 milhões de identidades digitais, mas as previsões técnicas indicam que, até 2022, cerca de 150 milhões de pessoas terão os dados biométricos já coletados, basicamente os eleitores obrigatórios.[14] Se a meta for atingida, o Brasil terá mais de 90% da população de 18 anos ou mais com a ICN, restando o desafio de coletar os dados biométricos de crianças e adolescentes.

O cadastro biométrico tem expressiva capacidade de aperfeiçoar a interoperabilidade dos registros administrativos nas três esferas da Federação, o que permite melhor integração de políticas públicas e, portanto, facilita a oferta de serviços e benefícios aos cidadãos. Mas essa potencialidade é um segundo passo que depende de sua utilização adequada pelas políticas públicas, e a ICN não substitui a necessidade de armazenamento de informações específicas sobre os cidadãos, conforme os critérios de atendimento de cada programa social. Ainda que com a ICN integralmente implementada, as entregas dos benefícios monetários tratados neste texto requerem bases de informações sobre renda e composição familiar – até mesmo o modelo universal requererá em alguma medida informações sobre a composição familiar, uma vez que os benefícios de menores de 18 anos devem ser pagos a seus representantes legais. A seguir, apresentamos os registros administrativos existentes em nível federal úteis à oferta dos modelos focalizado, híbrido e universal.

14. Informações obtidas em entrevista realizada em 12 de novembro de 2020, com Luiz Carlos Myiadaira, diretor de serviços digitais do Ministério da Economia (ME).

5.1.1 Cadastro para os benefícios focalizados

O cadastro de base familiar para a identificação do público dos benefícios focalizados não exige inovação: o Cadastro Único para Programas Sociais já existe e abrange mais de 28 milhões de famílias brasileiras, o que corresponde a cerca de 75 milhões de pessoas. Como o modelo focalizado estimado anteriormente poderia alcançar entre 26 e 31 milhões de famílias, parte significativa das famílias que seriam contempladas já deve estar inscrita. Haveria, entretanto, necessidade de expansão do CadÚnico para incluir as famílias remanescentes e atualizar registros desatualizados, pois famílias acima do atual perfil do PBF tendem a atualizar suas informações cadastrais com frequência menor que a verificada entre famílias beneficiárias.

Em maio de 2020, das 28,8 milhões de famílias cadastradas, seis milhões possuíam informações desatualizadas há mais de 24 meses. Além disso, cerca de 36 milhões de beneficiários do Auxílio Emergencial não estavam inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais.[15] Não há dados disponíveis que nos permitam saber com exatidão a quantos grupos familiares correspondem esses 36 milhões de pessoas. Se estes tiverem o perfil médio dos beneficiários do auxílio, vivem em quase 22 milhões de famílias, parte das quais será elegível ao novo benefício e precisará inscrever-se no CadÚnico, uma vez que o cadastro específico do Auxílio Emergencial é extremamente limitado quanto a informações socioeconômicas e, provavelmente, também em relação à composição familiar.

Para inscrever essas famílias no Cadastro Único para Programas Sociais, podemos tomar como base a experiência de complementação e validação cadastral ocorrida no biênio 2005-2006. Naquele período, o CadÚnico contava com quase 15 milhões de famílias inscritas, mas praticamente 70% destas tinham cadastros incompletos. As falhas de cadastramento derivavam não apenas do sistema do cadastro, que não contava à época com mecanismos de verificação de duplicidades ou de preenchimento correto das informações, mas também – e principalmente – da incorporação de milhões de famílias que haviam sido originalmente registradas no Cadastro do Bolsa Escola (CadBES), que coletava menor número de informações socioeconômicas em relação ao CadÚnico e registrava apenas parcialmente a composição familiar – somente a mãe e até três filhos entre 7 e 15 anos eram cadastrados.

15. Informações obtidas no Cecad 2.0, do Ministério da Cidadania. Disponível em <https://bit.ly/3ctzcEl>. Acesso em: 16 jun. 2020.

Entre agosto de 2005 e março de 2006, a proporção de cadastros completos na base do Cadastro Único para Programas Sociais saltou de 31,4% para 70,4% (Brasil, 2006). Duas ações basilares foram realizadas: o sistema do CadÚnico incorporou as informações dos beneficiários do Bolsa Escola e examinou a existência de duplicidades; e, em articulação com municípios e o Distrito Federal (DF), parte desses cadastros foi atualizada, com captação das informações que faltavam. A remuneração estabelecida pelo então Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) – atualmente Ministério da Cidadania – aos municípios e ao DF para essa atividade foi o embrião do Índice de Gestão Descentralizada (IGD), instituído em abril de 2006, pela Portaria MDS nº 148.

O IGD cumpre, desde então, um papel duplo: mede a qualidade da gestão municipal na inclusão e atualização dos dados das famílias de baixa renda no Cadastro Único para Programas Sociais e no acompanhamento de condicionalidades do PBF, ao mesmo tempo que aporta recursos nesses entes federados – ponderados pelo indicador de qualidade. Em outubro de 2006, as informações do CadÚnico já estavam completas para 92% das famílias (Brasil, 2006). Em 2009, o IGD ganhou estatura de lei, com previsão de que suas transferências possam ser de até 3% do orçamento para pagamento de benefícios, algo como R$ 900 milhões/ano. Atualmente, os valores transferidos são de R$ 540 milhões. Tanto o valor do índice quanto a estimativa de público do cadastro não são atualizados desde 2011.[16]

Há, portanto, não apenas antecedente, como também um aparato institucional já montado para uma operação voltada a incorporar no CadÚnico parte dos beneficiários do Auxílio Emergencial elegíveis ao novo benefício focalizado, bem como suas famílias. Ainda assim, essa tarefa exigiria pactuação com municípios e estados, transferências de recursos e a organização de cronograma.

Esse cronograma não será necessariamente curto. Embora cerca de 1,4 milhão de famílias tenha seus cadastros incluídos ou atualizados mensalmente – média que caiu para 380 mil famílias em abril e para 460 mil famílias em maio deste ano, devido à pandemia –, as inclusões respondem por aproximadamente um quarto desse número. Mesmo com a migração das informações limitadas do cadastro do Auxílio Emergencial para o CadÚnico, a operação para coleta do restante das informações dos beneficiários e suas famílias assemelhar-se-á mais a um novo cadastramento do que a uma atualização cadastral.

16. A última atualização do valor pago por cadastro de família de baixa renda ocorreu pela Portaria MDS nº 319/2011.

Uma possibilidade seria investir em meios inovadores de cadastramento, por meio dos quais a prestação de informações poderia ser feita por meio de plataformas digitais – próximo do que foi feito com o Auxílio Emergencial. No entanto, embora a digitalização do acesso às políticas públicas seja uma realidade, é preciso ter em conta limitações que devem ser consideradas, a fim de que esta realmente facilite, e não prejudique, a vida dos cidadãos.

Em primeiro lugar, barreiras ao acesso dos mais vulneráveis a programas desenhados exclusivamente com base em cadastramento e requisições digitais – em consequência de problemas com a internet ou dificuldades de manuseio – têm sido documentadas em países como Grécia, Austrália e Reino Unido (UN, 2019). No Brasil, em que mais da metade da população de 25 anos ou mais não possui o ensino médio, essa barreira é potencialmente ainda maior (Bartholo *et al.*, 2020). Nesse sentido, a estratégia do CadÚnico, pautada na ação dos municípios por meio da rede descentralizada do Sistema Único de Assistência Social (Suas), contribui para que os mais vulneráveis – com menores níveis de educação formal e inclusão digital – sejam cobertos pelos programas de transferência de renda.

Em segundo lugar, até mesmo pesquisas domiciliares como o Censo Demográfico do IBGE, aplicadas por recenseadores treinados e sob a ação dos supervisores, sofrem de erros de medida derivados do processo de trabalho – erros que tendem a ser mais expressivos nos estados menos desenvolvidos e com informantes de menor nível educacional e econômico (Duarte, Silva e Brito, 2016). O Cadastro Único para Programas Sociais levanta informações de diversas dimensões, como escolaridade, acesso a serviços de utilidade pública, condições de moradia, trabalho e rendimento, sendo absolutamente razoável supor que seu preenchimento direto pelas famílias levaria a mais erros de registro. Ou seja, a simples migração do CadÚnico para uma plataforma digital poderia, em tese, reduzir a qualidade dos dados socioeconômicos que compõem essa base.

Um desdobramento desse segundo ponto é o de que o preenchimento direto das informações pelos requerentes traz também fragilidades relativas à segurança da informação. Benefícios do Auxílio Emergencial solicitados em nome de personalidades públicas são exemplos visíveis de algo ainda não diretamente mensurado: o uso indevido de informações de terceiros para solicitação de benefícios sociais e o quanto isso pode ser reduzido por uma entrevista feita presencialmente.[17]

17. O tema foi assunto de diversas reportagens jornalísticas, tais como em *Folha de S. Paulo* (Catelani (2020) e *Exame.Invest* (Beneficiários..., 2020). Acesso em: 30 jul. 2020.

Por fim, o cadastramento é operado, via Sistema Único de Assistência Social, nos centros de referência de assistência social (Cras). Nestes, as pessoas vulneráveis direcionam-se para os assistentes socias, são cadastradas e entram em contato direto com os assistentes, que as esclarecem sobre direitos, encaminham-nas a outras políticas e fazem o acompanhamento, conforme suas necessidades. O Suas conta também com protocolos para cadastramento de públicos mais vulneráveis, como pessoas em situação de rua, quilombolas e casos de trabalho infantil. O CadÚnico e o programa de transferência de renda são grandes chamarizes dessas pessoas aos Cras. Retirá-los desses centros fragiliza a relação entre o Estado e as famílias mais pobres.

Todas essas ponderações não significam que o Cadastro Único para Programas Sociais deve ficar estanque, preenchido somente por entrevistas presenciais e sem incorporar as novas tecnologias digitais. Significam, sim, que devemos atentar para tais limitações. É possível que parte do CadÚnico seja digitalmente preenchida pela família, ou mesmo que se possa desenvolver um sistema em que todo o cadastro possa ser preenchido pelo informante, havendo uma instância de validação de dados e reconvocação, com base na identificação de possíveis erros de informação – como é a experiência do Registro Social de Hogares do Chile (Chile e Banco Mundial, 2018).

Essa possibilidade de preenchimento digital facilita o trâmite para quem deseja cadastrar-se ou atualizar alguma informação, uma vez que deixa de requerer que a pessoa tenha de agendar uma data distante e/ou se deslocar até um escritório físico para informar uma mera atualização de endereço, por exemplo. Ao mesmo tempo, permite que os profissionais da assistência social se dediquem com mais qualidade a outras atividades. Ou seja, se bem conduzida, é uma estratégia que permite ganhos para o cidadão e o poder público.

No entanto, para que logre êxito, a estratégia necessita que o formulário seja revisto, em conteúdo e forma, a fim de possibilitar seu preenchimento pela internet, os mecanismos de segurança da informação sejam robustos – no que a ICN pode ser grande facilitadora –, haja investimentos no sentido de ampliar os níveis de inclusão digital entre a população de baixa renda, a população esteja devidamente esclarecida sobre como preencher as informações. Mais ainda, esta evolução requer que o preenchimento digital seja uma das vias de acesso, e não a única, de modo a não prejudicar exatamente os estratos mais vulneráveis da população, retirando-lhes a possibilidade de acesso ao CadÚnico e até mesmo a ocasião de encontro com o poder público que o cadastramento propicia.

Em outros termos, dadas as características da população de baixa renda brasileira, a digitalização do acesso ao CadÚnico deve ser pensada como complemento, e não como substitutivo, dos meios de cadastramento presenciais. Nesse sentido, a trajetória chilena de construção do Registro Social de Hogares, com interoperabilidades de registros administrativos e formas de acesso digital e presencial pelos cidadãos, é uma experiência próxima e exitosa, na qual o Brasil pode embasar-se (CRVS, 2020).

5.1.2 Cadastro para o benefício universal

O que torna o Cadastro Único para Programas Sociais o principal instrumento para as políticas sociais brasileiras é o fato de ser registro administrativo que levanta uma série de informações sobre as vulnerabilidades das famílias brasileiras de baixa renda. Entretanto, o pagamento de benefício universal – tanto o benefício do modelo universal quanto o componente infantil do modelo híbrido – deverá ser feito a todos, independentemente da condição socioeconômica. Logo, para grande parte dos beneficiários, esse benefício pode estar baseado em informações muito mais simples que as captadas pelo CadÚnico. Uma sólida base de identificação individual e composição familiar seria o suficiente para realizar essas transferências. Hoje, apenas dois registros administrativos possuem informações razoavelmente consistentes sobre a composição familiar: o próprio Cadastro Único para Programas Sociais e a base da Receita Federal. E, ainda assim, ambos requerem melhorias nessa identificação – o primeiro pelo sub-registro de homens em idade produtiva e o segundo por conta da possibilidade de fracionamento do grupo doméstico em duas ou mais declarações.

No caso do componente universal do modelo híbrido, temos cerca de 56,4 milhões de potenciais beneficiários (crianças e adolescentes de até 18 anos). Pouco mais da metade (27,4 milhões) estão inscritos no CadÚnico.[18] Baseados nos dados da PNADC 2019 sobre o número de crianças que vivem nas famílias dos 10% mais ricos, estimamos que outros 3,0 milhões estejam na base da Receita Federal. Restariam ainda assim cerca de 26 milhões de crianças a serem cadastradas. Parte dessas crianças é formada por filhos de pais que estão em postos de trabalhos formais e têm – ou terão, em breve – seus dados registrados no Sistema de Escrituração Fiscal Digital das Obrigações Fiscais Previdenciárias e Trabalhistas do Governo Federal (eSocial). Embora o eSocial seja um salto importante na qualificação das informações dos empregados formais, este não registra a composição familiar dos seus inscritos e, portanto, não se presta – até aqui, ao menos – a ser fonte de informações para o pagamento de benefício universal.

18. Disponível em: <https://bit.ly/3pAFGH6>. Acesso em: 5 out. 2020.

Uma iniciativa interessante seria captar essas informações durante o registro civil dos nascimentos. Mas a mesma observação em relação ao eSocial vale para o Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (Sirc): ele contribui para melhor cobertura e melhor qualidade do registro civil – crianças nascidas após 2019 já são registradas com o número do CPF; porém, por não captar a composição familiar, também não se presta a ser um registro para o pagamento desse componente de imediato. Em ambos os casos, os registros administrativos teriam de passar por alterações.

Assim, para o pagamento do componente universal do modelo híbrido, a alternativa mais viável é i) a operação via Cadastro Único para Programas Sociais, que já daria lastro para o componente focalizado do modelo híbrido e permitiria, de imediato, o pagamento do benefício infantil para metade dos seus beneficiários; e ii) para aqueles que não solicitarão o componente focalizado, a operação pode ser feita a partir de informações simplificadas (identificação individual e composição familiar), que podem ser captadas pelo próprio CadÚnico – por meio do desenvolvimento de uma versão simplificada do formulário – ou migradas para o cadastro a partir de dados da Receita Federal, ou ainda do eSocial ou do Sirc, desde que sejam alterados com esse propósito.

As menções à alteração de registros administrativos, à migração de informações ou à integração de base de dados podem sugerir que essas sejam tarefas simples. Não são. Há décadas, o governo federal brasileiro tem feito progressos modestos, na melhor das hipóteses, na integração de seus registros administrativos e no intercâmbio de dados entre essas bases. Esse é um aspecto operacional-chave, cuja complexidade demandará comprometimento e esforço da administração pública federal.

O desafio não seria menor caso a opção seja a adoção de um modelo estritamente universal. Isso exigiria a construção de um cadastro nacional de informações, que reunisse dados não apenas sobre a identificação dos indivíduos, mas também sobre sua composição familiar mínima, uma vez que menores de 18 anos teriam de receber o benefício por meio de seu responsável. Como não haveria um benefício focalizado, as informações socioeconômicas não seriam necessárias.

Para esse objetivo, a alternativa mais plausível com a utilização do aparato já existente seria a construção desse registro administrativo a partir do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), um consórcio de diversos órgãos do governo federal que reúne informações de um conjunto amplo de registros administrativos governamentais – o que inclui o CadÚnico, o Sirc e o eSocial.

Nesse caso, para uma população de mais de 212 milhões de habitantes, as atividades de coleta e manutenção dos dados atualizados seriam, necessariamente, baseadas em múltiplos registros administrativos, com regras de unicidade cadastral e prevalência de informações muito robustas, idealmente ancoradas na ICN. O uso de tecnologias não presenciais – como já ocorre na requisição de alguns benefícios previdenciários – pode ser uma opção, desde que garantida a segurança dos dados. O fato de o CNIS já ser, na prática, uma união de diversos registros administrativos e de dar sustentação, com as devidas camadas de segurança, à concessão automatizada e não presencial de benefícios faz deste o provável ponto de partida para a construção de um cadastro nacional de informações.

De todo modo, o esforço para a construção de um cadastro nacional de informações não pode ser tratado como algo simples, o que reflete certo preconceito acadêmico de que questões operacionais são menores. Não se trata de algo trivial. Excelentes ideias de políticas públicas naufragam por causa de implementação pobre – e esse é um campo em que não pode haver implementação de baixa qualidade.

5.2 Operação de pagamento

Mesmo com todas as dificuldades de implementação dos pagamentos das parcelas do Auxílio Emergencial por meio digital (Bartholo *et al.*, 2020), essa experiência demonstrou que a operação de pagamento das transferências não contributivas pode beneficiar-se enormemente das novas tecnologias já no curto prazo.

O pagamento de benefícios sociais pela Caixa sempre foi feito por uma combinação de depósito em conta-corrente simplificada e uso cartão social, por meio do qual o beneficiário saca todo o valor do benefício, mas não tem acesso a uma conta bancária. Caso a expansão das transferências não contributivas durante a pandemia tivesse sido feita apenas para os inscritos no CadÚnico, talvez essa operação tradicional de pagamento pudesse ter funcionado – a logística de confecção e distribuição de cartões sociais está bem definida, e os contratos da Caixa poderiam ser majorados. Como o Auxílio Emergencial teve uma cobertura com escala inédita, a Caixa optou pelo pagamento por meio de poupança digital aberta automaticamente em nome dos beneficiários.

Não se deve desconsiderar o atrito que uma solução como essa provoca, especialmente quando se trata de beneficiários muitas vezes com baixa escolaridade e pouco acesso à tecnologia, mas pode-se dizer que – com as correções feitas ao longo dos meses de pagamento do Auxílio Emergencial – sua adoção foi bem-sucedida. No caso de

modelo focalizado mais amplo que o PBF, a operação via CadÚnico e a geração de folha pela Caixa possibilitariam que o pagamento continuasse sendo feito pelo banco público, combinando os instrumentos tradicionais de pagamento – com o pagamento via poupança digital. Vale aqui, portanto, a mesma ponderação feita na seção anterior: as características socioeconômicas do público do benefício focalizado indicam que a adoção combinada dos métodos tradicionais e dos meios digitais é mais adequada que a mera substituição.

No caso do modelo híbrido, o número de famílias alcançadas seria sempre superior a 40 milhões, grande parte destas "não pobres" que receberiam o componente universal. E esse modelo, por sua vez, alcançaria, em tese, todas as 73 milhões de famílias brasileiras. Logo, seria adequado avaliar a possibilidade de que o benefício também pudesse ser pago, quando fosse o caso, nas contas dos seus beneficiários, independentemente do agente financeiro.

6 QUESTÕES ORÇAMENTÁRIAS

A primeira premissa que adotamos para a construção dos cenários orçamentários foi a observância de restrições colocadas pelas regras fiscais e orçamentárias do país. No caso específico da criação de despesas de caráter continuado, a legislação exige que seus efeitos financeiros nos períodos subsequentes sejam compensados pela redução permanente de despesa ou pelo aumento permanente de receita, ressalvadas exceções temporárias e extraordinárias. A segunda premissa foi a opção preferencial por revisões de deduções, isenções, alíquotas diferenciadas e demais benefícios tributários, sempre que se tratar de medidas de aumento de receitas. A terceira foi a opção por cenários orçamentários integrados à agenda de reforma tributária em discussão no Congresso Nacional, em vez de revisões pontuais e desconexas de benefícios tributários. Uma reforma tributária bem desenhada e bem implementada tem maior potencial de gerar ganhos de eficiência para o sistema econômico que mitiguem o ocasional impacto negativo do aumento de tributos.

Acreditamos haver uma janela de oportunidade para a convergência entre iniciativas de reformas dos benefícios sociais e do sistema tributário. Os presidentes das duas casas do Congresso definiram a reforma tributária entre as prioridades da agenda legislativa de 2020 e, após um acordo político, constituíram uma comissão mista de reforma tributária, com o objetivo de formular uma versão consensual de reforma tributária a partir do texto-base da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 45/2019. A proposta prevê a instituição de um novo imposto sobre valor adicionado, batizado de

Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e alinhado às melhores práticas internacionais, e de um mecanismo personalizado de devolução de imposto pago pelos mais pobres, em substituição à ineficiente política distributiva via benefícios fiscais. Um caminho mais que natural é alterar o mecanismo de devolução do IBS e convertê-lo em um dos pilares de um programa mais amplo de transferências não contributivas.

O texto-base da proposta está centrado na reforma da tributação de bens e serviços, porém nada impede que seja emendado para modernizar o modelo de tributação da renda do país. Nesse contexto, a ampliação da tributação progressiva da renda – e eventualmente do patrimônio – pode desempenhar o duplo papel de: i) constituir fonte complementar de custeio das transferências não contributivas, evitando que as alíquotas do IBS alcancem patamares excessivamente elevados; e ii) reequilibrar o ônus dos impostos, concentrando-o mais sobre o topo da distribuição de renda e menos nos estratos intermediários (não beneficiários da transferência focalizada). Por isso, entre as alternativas de cenários orçamentários, discutiremos algumas que contam com fontes de custeio advindas de reforma tributária que institua um modelo de tributação da renda mais consistente e de base ampla, via revisão de deduções, isenções e brechas para planejamento tributário.

O objetivo desta seção não é apresentar uma proposta acabada de estrutura de financiamento para um novo modelo de transferências não contributivas no país. Pretendemos, antes, qualificar o debate público, ao discutir dilemas e apontar caminhos alternativos, que podem ir desde uma versão mais modesta de programa social, com mera unificação de benefícios com neutralidade fiscal, até versões mais amplas, que exigiriam em maior ou menor grau a ampliação da tributação, seja de bens e serviços, seja da renda e da propriedade, seja de uma combinação de ambos.

6.1 Unificação de benefícios com neutralidade fiscal

O cenário orçamentário de R$ 58 bilhões pressupõe neutralidade fiscal e conta apenas com a realocação de recursos dos programas atuais a serem unificados. A tabela 3 detalha o conjunto de medidas de realocação de despesas e receitas necessárias para seu financiamento. As medidas de realocação das despesas incluem os orçamentos do PBF, do Abono Salarial e da pequena parcela do Salário-Família paga diretamente pelo governo. As medidas de ampliação das receitas, por sua vez, são referentes à eliminação da dedução por dependente do IRPF e à maior parte do Salário-Família, que é pago

diretamente pelos empregadores privados e depois compensado na forma de redução da contribuição previdenciária ao INSS.[19]

TABELA 3
Financiamento via unificação de benefícios com neutralidade fiscal para cenário orçamento de R$ 58 bilhões[1]
(Em R$ milhões)

Fontes orçamentárias		Sem desvinculação de receitas	Com desvinculação de receitas
Despesas	PBF	33.143,55	33.143,55
	Abono Salarial	19.845,35	19.845,35
	Salário-Família	34,05	34,05
Receitas	Dedução por dependente do IRPF	1.673,61	3.281,59
	Salário-Família	2.001,09	2.001,09
Total		**56.697,65**	**58.305,63**

Elaboração dos autores.
Nota: [1] Os valores do PBF e do Abono Salarial são da proposta de lei orçamentária para 2021; os valores do Salário-Família foram realizados em 2019; e a dedução por dependente do IRPF provém de estimativas próprias.

À primeira vista, o cenário orçamentário pode parecer simples porque envolve apenas despesas orçamentárias ou gastos tributários já existentes. Entretanto, além do debate sobre a adequação de unificar o Abono Salarial sob a perspectiva redistributiva e da própria desistência do governo em propor essa unificação, esse cenário traz ainda pelo menos três obstáculos a serem superados.

O primeiro obstáculo decorre do fato de algumas das fontes liberadas não necessariamente criarem espaço fiscal para acomodar um montante equivalente de despesas. É o caso do fim da dedução por dependente do IRPF, que resultaria em acréscimo de receitas estimado em R$ 3,3 bilhões. Segundo as atuais regras de vinculações orçamentárias, quase metade dessas receitas deve ser destinada aos governos e fundos regionais. Após deduzir as vinculações, a parcela federal passível de ser alocada no novo programa unificado restringir-se-ia a R$ 1,7 bilhão.[20]

19. A maior parte dos benefícios do Salário-Família é creditada no contracheque dos empregados com carteira do setor privado e dá direito crédito tributário para o empregador compensar na contribuição patronal para a previdência. A eliminação desse crédito tributário aumenta as receitas previdenciárias, assim como a eliminação da dedução por dependente amplia a arrecadação do IRPF. Parcela residual do Salário-Família é paga diretamente pelo governo para seus empregados – comumente temporários ou substitutos elegíveis ao programa.
20. Mais precisamente, 46% aos fundos de participação dos estados e municípios e 3% aos fundos constitucionais do Centro-Oeste, Nordeste e Norte. A questão das vinculações não se transfere para o Salário-Família devido ao cenário projetado de orçamento deficitário da seguridade social. O fim desse benefício aumenta as receitas vinculadas à previdência social, e isso libera fontes orçamentárias livres hoje alocadas na cobertura do *deficit* da seguridade social.

Uma maneira de contornar este obstáculo seria desvincular cerca de 1% das receitas do IRPF. Há precedente para esse tipo de desvinculação por parte dos governos estaduais, que instituíram os fundos especiais de combate à pobreza. Na prática, esses fundos desvinculam uma parcela das receitas do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS), que deixa de ser compartilhada com os municípios para ser integralmente alocada em ações de combate à pobreza. A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) também prevê que a União institua por lei complementar (LC) o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (FCEP), tendo como fontes de custeio uma parcela das receitas da extinta Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e a totalidade da arrecadação do não regulamentado Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF).[21]

Apesar do precedente, a desvinculação das receitas do IRPF não seria trivial do ponto de vista legislativo e enfrentaria oposição política por parte dos representantes dos governos municipais e estaduais. Seriam necessárias uma emenda constitucional (EC) para incluir o IRPF entre as fontes de custeio do FCEP e, em seguida, uma LC para instituir o fundo federal. Essa é a razão pela qual apresentamos duas alternativas de cenários orçamentários na tabela 3: R$ 58,3 bilhões, com a desvinculação de receitas do IRPF para compor o FCEP, ou R$ 56,7 bilhões, caso contrário.

O segundo obstáculo é que as medidas que afetam os gastos tributários – e que teriam efeito na receita –, por si só, não geram espaço fiscal para acomodação de despesas. Desde 2017, está em vigor o *novo regime fiscal*, que impõe um teto congelado em valores reais para as despesas primárias do governo federal, independentemente da trajetória das receitas.[22] Diante dessa especificidade institucional brasileira, medidas de ampliação de receitas somente se traduzirão em despesas se for possível acomodá-las no teto. O problema é que a acomodação deve ser feita na *margem fiscal* (a diferença entre o teto e as despesas de execução obrigatória ou mandatória), que hoje é muito estreita, a despeito do esforço de ajuste nos últimos anos. Não por acaso, o relatório da Instituição Fiscal Independente (IFI, 2020), do Senado Federal, aponta para elevado risco de descumprimento do teto a partir de 2021, com base em estimativas de que a margem fiscal projetada em R$ 72,3 bilhões neste ano ficará aquém do mínimo necessário para o funcionamento regular da máquina pública (R$ 89,9 bilhões).

21. Previsto nos arts. nºs 79, 80 e 81 da CF/1988.

22. Nos termos dos arts. 107 a 114 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCTs), que fixam vigência de vinte anos para o novo regime fiscal, com o limite anual de gastos indexado à inflação nos primeiros dez anos. A partir disso, o indexador pode ser alterado por LC.

Ou seja, uma mera unificação de programas sociais que inclua medidas de receitas, a exemplo das revisões do Salário-Família e da dedução por dependente do IRPF, impõe uma pressão adicional a ser absorvida na margem fiscal, em contexto desfavorável, com ausência de margem para sequer cumprir o teto de gastos sem prejuízo ao funcionamento da máquina pública.

Quando consideramos os cenários da tabela 3, as medidas de ganhos de receitas são pouco expressivas, somando R$ 3,7 ou R$ 5,2 bilhões, dependendo da desvinculação ou não de receitas para o FCEP. Por isso, a versão mais modesta de novo programa de transferências com neutralidade fiscal pode ser compatibilizada com o teto de gastos, desde que a pressão adicional seja acomodada via intensificação do esforço de ajuste já programado de cortes nominais nas demais despesas.[23]

O terceiro obstáculo diz respeito à defasagem temporal entre a mudança na legislação e a disponibilização plena dos recursos orçamentários. O IRPF, por exemplo, está sujeito ao princípio da anualidade tributária. Uma mudança legislada em, digamos, 2020, se houver tempo suficiente de incorporá-la ao orçamento do ano seguinte, pode ter efeitos parciais em 2021. A outra parte do ganho arrecadatório apenas se efetivará após a declaração de ajuste anual em 2022, que toma como base os rendimentos auferidos no ano anterior. Algo semelhante ocorre com o Abono Salarial, que toma como base os salários auferidos pelo beneficiário no ano anterior, mas com tramitação legislativa ainda mais lenta porque exige aprovação de uma EC.

Ou seja, até mesmo o cenário de R$ 58 bilhões/ano, que poderia parecer algo simples, uma vez que depende de despesas orçamentárias e gastos tributários existentes, levaria no mínimo dois anos para efetivar-se de maneira integral.

23. Caso contrário, o programa de transferência teria de contar apenas com fontes orçamentárias advindas de medidas de redução de despesas, ou a pressão adicional precipitaria o rompimento do teto de gastos e o acionamento dos seus gatilhos no ano seguinte. Os gatilhos não apenas impõem ajuste forçado sobre as despesas, principalmente em pessoal (vedação de contrações e reajustes salariais) e previdência (congelamento real do salário mínimo), mas também vedam a criação de despesas obrigatórias, o que pode inclusive ser um óbice à consolidação do novo programa de transferência não contributiva.

6.2 Unificação de benefícios com transferência do IBS

Para irmos além da neutralidade fiscal, uma fonte complementar de receitas para as transferências não contributivas é o novo IBS, previsto na reforma tributária em análise pela Comissão Mista do Congresso Nacional. De acordo com o texto-base da PEC nº 45/2019, pretende-se substituir gradualmente cinco tributos (IPI, Programa de Integração Social – PIS, Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – Cofins, ICMS e Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS) por um imposto sobre valor adicionado, o IBS, promovendo a migração do atual modelo fragmentado e ineficiente de tributação de bens e serviços para um novo modelo, amplo e livre da cumulatividade.

A reforma pressupõe gradual eliminação de benefícios fiscais presentes nos tributos atuais e a vedação à concessão de benefícios do IBS. A única exceção seria um mecanismo de devolução de parte do imposto pago pelas famílias mais pobres, a ser operacionalizado de maneira semelhante a uma transferência de renda. É pouco provável que a PEC tramite pelo Congresso sem admitir tratamento diferenciado para alguns bens e serviços. Parece mais crível admitir que passe por flexibilizações, ao introduzir exceções com alíquotas diferenciadas, idealmente circunscritas a uma lista restrita e regulamentada pela legislação nacional do IBS – por exemplo: alimentos da cesta básica; medicamentos; transporte público coletivo; saúde; e educação. Ainda assim, haveria importante redução do escopo da atual política distributiva por benefícios tributários, substituindo-a por mecanismo mais eficiente de devolução de imposto para os mais pobres, conforme recomendado pela literatura internacional.[24]

O texto da PEC nada diz em relação ao desenho do mecanismo de devolução de imposto, que ficará a cargo de futura LC. Há apenas referências genéricas na exposição de motivos, indicando que a devolução será viabilizada pelo cruzamento entre os dados do CadÚnico, que permite identificar o público beneficiário, e os dos sistemas eletrônicos de nota fiscais, a partir de informações do CPF declaradas pelos consumidores quando adquirirem bens e serviços. Ou seja, a intenção é criar uma espécie de transferência de renda proporcional às despesas de consumo dos mais pobres, o que exigiria a operacionalização de um sistema eletrônico nacional para aferir os gastos personalizados de consumo.

24. A Comissão Mista toma como base os textos das PECs nº 45/2019 e 110/2019. Ambos contêm o mecanismo de devolução de imposto para os mais pobres. Ver Orair e Gobetti (2019) para uma análise detalhada das duas propostas e para as simulações de alíquotas e impactos redistributivos em nível social e federativo. Em relação às recomendações internacionais, a principal referência é OCDE/KIPF (2014), que reúne resultados empíricos atestando a ineficácia redistributiva das políticas de diferenciação de alíquotas que incidem sobre bens e serviços.

Dado que a reforma tributária ainda está em fase de debates, nada impede que o mecanismo de devolução de imposto seja alterado para que o IBS se transforme em um dos pilares do financiamento das transferências não contributivas. Nossas estimativas sugerem uma alíquota-padrão do IBS de 26,9%, já contemplando um mecanismo de devolução de impostos para os mais pobres de R$ 29,2 bilhões, ou 0,4% do PIB.[25] Seguindo as diretrizes da PEC nº 45/2019, essa alíquota de referência está calibrada para fazer com que as receitas com o novo imposto – pós-devolução para os mais pobres – reponham exatamente a perda de receitas com os tributos eliminados, mantendo-se a carga tributária inalterada.

Para incorporar a transferência de renda do IBS como fonte complementar de custeio dos programas de transferências não contributivas orçados em R$ 120 bilhões ou R$ 180 bilhões, seria preciso modificar alguns dos princípios originários da proposta de reforma tributária. Em primeiro lugar, o mecanismo de devolução personalizada e proporcional à cesta de consumo dos mais pobres teria de ser alterado para repassar valores *per capita*, de acordo com os critérios de elegibilidade das novas transferências não contributivas. Em segundo lugar, a diretriz de não promover aumentos da carga tributária teria de ser abandonada.

Feitas essas considerações, a tabela 4 apresenta cenários orçamentários que combinam a unificação de benefícios sociais com as receitas do IBS. As fontes orçamentárias provenientes da unificação de benefícios são exatamente as mesmas discutidas na subseção anterior e totalizam R$ 58,3 bilhões (ou 0,8% do PIB). A diferença advém das receitas do IBS que serão tão maiores quanto maior for a alíquota-padrão do novo imposto.

TABELA 4
Financiamento via unificação de benefícios e receitas do IBS

Alíquotas do IBS	Recursos disponíveis com diferentes alíquotas-padrão do IBS					
	26,90%	28,00%	30,20%	26,90%	28,00%	30,20%
Fontes orçamentárias	R$ milhões			% do PIB		
Unificação de benefícios	58.305,60	58.305,60	58.305,60	0,8	0,8	0,8
Receitas do IBS	29.219,10	61.700,60	121.702,70	0,4	0,9	1,7
Total	**87.524,70**	**120.006,20**	**180.008,30**	**1,2**	**1,7**	**2,5**

Elaboração dos autores.

25. Essa alíquota padrão também é compatível com alíquotas diferenciadas (5% ou 18%) aplicáveis a uma lista restrita de bens e serviços (alimentos da cesta básica, medicamentos, transporte público coletivo, e saúde e educação).

Nossas estimativas sugerem que a alíquota-padrão do IBS teria de alcançar 28,0%, ao final do período de transição para gerar receitas adicionais de R$ 61,7 bilhões (0,9% do PIB), com o objetivo de financiar o cenário com orçamento de R$ 120 bilhões (1,7% do PIB). No caso do orçamento de R$ 180 bilhões (2,5% do PIB), a estimativa de alíquota-padrão do IBS é ainda mais elevada, chegando a 30,2%.

É óbvio que um modelo como esse enfrentaria forte resistência política. Primeiro, alíquotas-padrão de 28% ou 30,2% seriam extremamente elevadas para padrões internacionais. Nos países da OCDE, as maiores alíquotas-padrão para tributos similares são de 27% na Hungria e de 25% na Dinamarca, Noruega e Suécia (OECD, 2019). A alíquota brasileira superaria todas essas. Segundo, o ônus incidiria proporcionalmente mais sobre a base da distribuição de renda. Isso ocorre porque o peso do consumo sobre a renda se reduz na medida em que caminhamos para o topo da distribuição, e isso leva a uma queda gradual, de maneira regressiva, da incidência desse tipo de tributação.

Terceiro, uma das principais virtudes do novo IBS é sua transparência, porque aparece explicitamente nas notas fiscais das vendas ao consumidor final, mas essa visibilidade tem o efeito colateral de torná-lo impopular entre os contribuintes. Somam-se ainda as oposições usuais à reforma tributária, como as provenientes de setores econômicos que hoje gozam de vantagens tributárias e dos representantes de estados e municípios, resistentes à perda de autonomia para conceder benefícios tributários.

Em suma, a efetivação dos cenários orçamentários da tabela 5 exige contornar resistências políticas a um modelo mais eficiente e transparente de tributação de bens e serviços, porém baseado em alíquotas muito elevadas e com ônus proporcionalmente mais concentrado sobre a base, e não o topo da distribuição de renda. Um caminho para evitar alíquotas tão elevadas e reequilibrar o ônus desse imposto poderia passar pela combinação de receitas do IBS com a tributação progressiva da renda e do patrimônio, como veremos na próxima subseção.

Antes disso, cabe discutir alguns aspectos adicionais relacionados à viabilização do uso das receitas do IBS, com o objetivo de custear as transferências não contributivas. É possível imaginar duas alternativas de estrutura de financiamento. A primeira é incluir o IBS entre as fontes de custeio do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza a ser gerido pelo governo federal, a exemplo do que ocorre hoje com os fundos instituídos pelos estados que contam com um adicional de alíquota do ICMS. Por exemplo, as estimativas de alíquotas do IBS de 28% ou 30,2% desdobrar-se-iam entre uma alíquota adicional de 1,1% ou 3,3% do FCEP e a alíquota de 26,9%, a ser apropriada pelos orçamentos

dos governos federal, estaduais e municipais. Também seria necessário excepcionalizar o FCEP do teto de gastos, porque a pressão adicional de despesa financiada com receitas do IBS (de R$ 61,7 bilhões ou R$ 121,7 bilhões em cada um dos cenários) absorve quase toda ou até supera a projeção de margem fiscal para os próximos anos (da ordem de R$ 72 bilhões).

A segunda alternativa é um fundo de caráter nacional. A PEC nº 45/2019 introduz uma inovação na CF/1988, que é a figura de um imposto nacional, o IBS, a ser administrado pelo Comitê Gestor Nacional (CGN), composto por representantes dos três entes federados. Propõe-se que a arrecadação do imposto ocorra de maneira centralizada, ficando o CGN responsável por gerir essa arrecadação e operacionalizar os repasses das receitas para os entes federados, após descontar a devolução de imposto para os mais pobres e outras compensações de créditos. Partindo disso, seria necessário adaptar a legislação para prever um FCEP de caráter nacional e que conte com as receitas do IBS entre suas fontes de custeio. Esse fundo nacional estaria livre das amarras do teto de gastos do governo federal – ou seja, suas receitas poderiam efetivar-se em despesas –, podendo haver complemento da União – excepcionalizado ou não do teto de gastos –, semelhante ao que existe hoje com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb). Esse complemento equivaleria ao total de fontes de recursos advindas da unificação de benefícios sociais.

As duas alternativas de estrutura de financiamento exigem mudanças significativas na legislação, por EC. Seguem válidas as considerações delineadas na subseção anterior em termos de resistências políticas e defasagem temporal entre o momento de mudança legislativa e a disponibilização plena dos recursos orçamentários. O agravante é que a defasagem temporal seria muito maior: a reforma tributária prevê período de transição de dez anos, com início no ano seguinte à aprovação da LC do IBS, mas passível de ser abreviado pelo Congresso Nacional.

6.3 Unificação de benefícios com combinações de transferência do IBS e tributação da renda e da propriedade

A tributação da renda e do patrimônio pode converter-se em fonte complementar de custeio das transferências não contributivas, com potencial de desempenhar um duplo papel: i) prevenir o aumento da alíquota do IBS; e ii) reequilibrar o ônus dos impostos, concentrando-os sobre os mais ricos. Nesse caso, o ideal é que se mantenha a preocupação em promover uma reforma tributária que institua um modelo de tributação mais consistente e de base ampla, o que inclui a revisão de deduções e isenções e o fechamento

de brechas para planejamento tributário. Por isso, iniciaremos esta subseção apresentado um breve diagnóstico sobre as deficiências do atual modelo de IRPF no Brasil e, em seguida, as estimativas de receitas que podem ser levantadas com uma reforma guiada por tais diretrizes.

A atual estrutura do IRPF carece de lógica sistêmica e possui inúmeras brechas para planejamento tributário que limitam seu potencial arrecadatório e sua progressividade. Segue-se uma breve lista de distorções.

1) As alíquotas estatutárias que incidem sobre o lucro da pessoa jurídica são muito elevadas (até 34%, somando-se o Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas – IRPJ e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL), mas há ampla gama de exclusões da base de cálculo e regimes especiais que, na maioria das situações, reduz muito as alíquotas efetivas – cuja média se situa em 23,4%[26] –, ao mesmo tempo que geram arbitrariedades no tratamento tributário entre empresas e setores econômicos.

2) Assimetrias no tratamento tributário entre as diversas fontes de rendimentos da propriedade do capital, com viés desfavorável aos ativos produtivos. As alíquotas sobre o lucro da empresa (até 34%) são com frequência mais elevadas que as que incidem sobre ganhos de capital (15%), aplicações financeiras (normalmente de 15 a 22,5%, além de inúmeras isenções) e a alíquota máxima do IRPF (27,5%). As assimetrias acontecem até para uma mesma fonte de renda, como é o caso de aluguéis recebidos pela pessoa física, que podem ser isentos, quando essa pessoa é cotista de um fundo de investimento imobiliário com cotas negociadas em bolsa e seu imóvel compõe o patrimônio do fundo, ou submetidos a alíquotas de até 27,5% no IRPF, quando a propriedade do imóvel está no nome da pessoa física.

3) Assimetrias no tratamento dos pequenos negócios e dos trabalhadores por conta própria em relação aos empregados assalariados. Parâmetros mal calibrados nos regimes especiais de pequenas e médias empresas (PMEs), conjugados com a isenção dos dividendos distribuídos e a elevada tributação sobre a folha de pagamentos, geram incentivos para o fenômeno da *pejotização*, em que pessoas físicas se convertem em sócias ou proprietárias de empresas para fins de elisão fiscal. Se, no regime assalariado convencional, a cunha tributária representa em média 42,4% dos custos laborais – somando-se os tributos incidentes sobre a folha de pagamentos e as alíquotas do IRPF de até 27,5% dos salários –, os sócios organizados em empresas de regimes

26. Cálculos próprios a partir dos dados no *link* disponível em: <https://bit.ly/3cvmBjZ>. Nossos cálculos relativos a 2013 – último ano disponível – indicam um montante total de impostos de R$ 185,5 bilhões – somando-se o IRPJ, a CSLL e o imposto retido na fonte sobre o pagamento de juros de capital próprio –, ou 23,4% da estimativa de lucros de R$ 792,0 bilhões.

especiais conseguem reduzir esse custo de maneira substancial. Nos casos extremos de atividades de cunho personalíssimo com baixos custos operacionais, a cunha tributária dos prestadores de serviços cai para uma média de 8,1% no regime do Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Simples) e de 17,9% no Lucro Presumido, o que viola o princípio básico da equidade horizontal.

4) Elevado volume de deduções e isenções que carecem de justificativas sociais ou econômicas.

Longe de ser exaustiva, essa breve lista de distorções serve para ilustrar que nosso modelo de tributação da renda é fragmentado, incoerente e injusto, desestimula o investimento em ativos produtivos – em favor de outras modalidades – e abre inúmeras brechas para elisão fiscal. Diante desse diagnóstico, há margem para ampliar o potencial arrecadatório e a progressividade do IRPF, desde que se tomem os devidos cuidados para não reproduzir ou até mesmo amplificar distorções atuais.

A ideia de ampliar-se a progressividade do Imposto de Renda da Pessoa Física está normalmente associada à restrição das deduções e/ou fixação de alíquotas marginais mais elevadas para a tabela progressiva. Entretanto, sob a configuração do IRPF no Brasil, essas medidas, por si só, teriam efeitos redistributivos e arrecadatórios muito limitados, porque apenas atingiriam os rendimentos classificados como tributáveis, o que não inclui os dividendos nem os rendimentos de aplicações financeiras que são as principais fontes de renda dos muito ricos. O ônus ficaria bastante concentrado sobre os assalariados e, em parte, seria contraproducente, ao incentivar ainda mais o fenômeno da *pejotização* mediante a transfiguração artificial da renda do trabalho – tributável – em renda do capital – isenta do IRPF.

Por sua vez, a mera restituição da tributação sobre dividendos tampouco resolveria o problema, uma vez que manteria o desalinhamento de alíquotas, o desincentivo ao investimento em ativos produtivos e as brechas para elisão tributária. Se os dividendos fossem submetidos à tabela progressiva do IRPF, por exemplo, uma parte dos seus impactos seria neutralizada porque as empresas seriam induzidas a usar mecanismos alternativos para remunerar sócios e proprietários, como é o caso da recompra de ações tributada por alíquota especial de ganhos de capital ou distribuições disfarçadas de lucros.

Além disso, a alíquota estatutária máxima sobre a renda de dividendos, ao integrar a tributação da pessoa jurídica e física, seria superior a 50%; valor muito elevado para padrões internacionais. Isto é, se o lucro for tributado em até 34% no nível da pessoa

jurídica, e, sobre os 66% restantes, incidir uma alíquota de até 27,5%, chega-se à tributação máxima de 52,2%. Somente cinco países da OCDE possuem alíquotas próximas ou superiores a esse percentual, e a média nesses países é de 41,6%, subdividida entre uma alíquota média de 23,3% no nível da empresa e outra de 23,9% no nível pessoal – aplicada sobre os 76,7% de lucros restantes.[27]

As experiências internacionais sugerem que o Brasil tributa muito no nível da empresa, quando comparado com os países da OCDE, em que prevalece tributação mais equilibrada entre os níveis da empresa e do pessoal. A grande maioria desses países utiliza mecanismos para integrar a taxação dos lucros na pessoa jurídica e na pessoa física e amenizar a dupla tributação dos dividendos, mas praticamente nenhum os isenta integralmente. No Brasil, a tributação do lucro varia de acordo com o porte da empresa e pode a chegar aos 34%, que hoje superam até mesmo as maiores alíquotas da OCDE de 32% na França – prevista para ser reduzida a 25% em 2022 – ou de 31,5% em Portugal. Em contrapartida, o Brasil concede isenção integral para os dividendos no nível pessoal que somente encontra paralelos na Estônia e na Letônia. O resultado é um modelo com extremos anacrônicos que incentiva as empresas a distribuírem dividendos em vez de reterem e reinvestirem seus lucros.

Essas constatações reforçam o argumento de que, mais que medidas simples, o ideal seria caminhar na direção de um modelo mais coerente e aderente às práticas internacionais. Isso passa por seguir um conjunto de diretrizes que incluem*:*

- maior isonomia no tratamento tributário entre os rendimentos do trabalho e do acionista ou proprietário de empresas – inclusive nos pequenos negócios;
- maior isonomia na tributação entre as diversas fontes de renda do capital (dividendos, aplicações financeiras ou ganhos de capital); e
- adoção de mecanismo consistente de integração do IRPF nos níveis pessoal e da empresa, com alíquotas não desalinhadas em relação aos padrões internacionais.

Há algumas alternativas de modelos discutidos na literatura especializada. A primeira abordagem é introduzir procedimentos para viabilizar a tributação abrangente da renda, submetendo-se a totalidade dos rendimentos dos contribuintes à tabela progressiva do IRPF – sejam estes provenientes do trabalho ou da propriedade do capital –, de maneira integrada ao IRPJ. Esses procedimentos são os descritos a seguir.

27. As informações estão no *link* disponível em: <https://bit.ly/3x0xD8S>. Acesso em: 26 nov. 2020.

1) A adoção do critério de competência para a contabilização dos rendimentos do acionista, de modo que o conceito relevante passa a ser o de renda atribuída – independentemente de o lucro ter sido retido ou distribuído como dividendos –, com o objetivo de lidar com o problema de represamento (*lock-in*) de lucros.

2) O estabelecimento de um sistema de créditos para prover plena integração com o IRPJ, ao permitir compensar o imposto já pago pela empresa – isto é, o IRPJ é tratado como uma espécie de antecipação que gera créditos a serem compensados no IRPF.

3) Mecanismos de atualização monetária para tributar somente os ganhos reais com aplicações financeiras.

4) Mecanismos de atualização monetária e de cálculo retroativo do imposto devido no ato da realização dos ganhos de capital, evitando-se o problema de falta de liquidez quando esses ganhos são tributados por competência.

Basicamente, essa abordagem visa operacionalizar a tributação progressiva do aumento no poder de compra do patrimônio do contribuinte, em conformidade com os princípios originários do modelo abrangente de IRPF. Dado que toda a renda, sem exceção, é incluída na base tributável e submetida às alíquotas progressivas, assegura-se tratamento uniforme às diversas fontes de renda. Sua desvantagem é que os procedimentos exigidos são de difícil operacionalização e na prática nenhum país conseguiu implementá-los integralmente.

A segunda alternativa, mais factível do ponto de vista operacional, é o *modelo dual*, adotado inicialmente nos países nórdicos na década de 1990, sob contínuas revisões, e que vem inspirando inúmeras formulações de reformas tributárias ao redor do mundo, a exemplo da reforma do Chile de 2014. Esse modelo preserva uma estrutura dual que provê tratamento diferenciado entre os rendimentos do trabalho, submetidos à tabela progressiva do IRPF, e os rendimentos do capital, tributados de maneira ampla por alíquotas lineares alinhadas entre si. No modelo *semidual* adotado no Brasil, ao contrário, a base é restringida pelas inúmeras isenções e as alíquotas estão desalinhadas.

Uma possível configuração para um modelo dual passa por estabelecer alíquota única de, digamos, 20% sobre uma base ampla de rendimentos do capital no nível pessoal (dividendos, aplicações financeiras e ganhos de capital) e sobre o lucro no nível da empresa. No caso específico da renda atribuída ao acionista – ou seja, a soma de dividendos e ganhos de capital segundo o critério de competência –, pode-se – ou não – conceder dedução até o limite do retorno normal do capital. Com isso, o lucro normal seria tributado exclusivamente no nível da empresa pela alíquota de 20%,

alinhando-se à tributação das aplicações financeiras e dos ganhos de capital. Por sua vez, a tributação sobre os lucros excedentes poderia chegar a 36%, somando-se os 20% pagos na pessoa jurídica e mais os 16%, na física – isto é, 0,8*20% correspondentes à alíquota que incide sobe os rendimentos do acionista acima do retorno normal. Ao final, a tributação integrada dos lucros variaria entre 20% e 36%, de acordo com o maior ou menor volume de lucros excedentes. A simetria desse modelo pressupõe que a alíquota máxima da tabela progressiva do IRPF, que incide sobre os rendimentos do trabalho, seja estabelecida em nível próximo desses mesmos 36%.

Também se faz necessário introduzir um mecanismo de divisão da renda do proprietário ou acionista das pequenas empresas: entre o retorno normal que é considerado remuneração do capital, ficando sujeito ao imposto sobre o lucro da empresa (20%) e isento quando distribuído à pessoa física; ao passo que a parcela restante deve ser considerada remuneração do trabalho e submetida às alíquotas progressivas do IRPF. Há ainda a opção facultativa de um trabalhador autônomo ou uma empresa familiar não adotar esse regime especial e sujeitar-se às alíquotas da tabela progressiva do IRPF. O resultado desses mecanismos é que tanto a tributação dos rendimentos atribuídos aos sócios ou proprietários das empresas – ao integrar os níveis de empresa e pessoal, independentemente do porte da empresa –, quanto a tributação dos rendimentos dos trabalhadores autônomos ou assalariados ficariam mais alinhadas em, no máximo, 36%.[28]

A grande virtude desse modelo dual é combinar, por um lado, a simplicidade e operacionalidade da tributação na fonte com alíquotas lineares para os rendimentos do capital e, por outro lado, um alinhamento de alíquotas que confere tratamento mais isonômico entre as diversas fontes de rendas. As principais experiências de modelo dual indicam que sua adoção promoveu ganhos arrecadatórios no IRPF, devido à uniformização e à ampliação da base de incidência, assim como ampliou sua progressividade, ao promover a revisão de benefícios tributários concedidos aos rendimentos do capital e o fechamento de brechas para elisão e evasão tributárias. O modelo desincentiva o fenômeno de transfiguração de renda (*pejotização*), uma vez que são geralmente os mais ricos – que contam com especialistas em planejamento tributário – os que mais se beneficiam desses benefícios e dessas práticas.

28. A principal experiência desse modelo dual é a da Noruega após a reforma de 2006, com alíquota do capital no nível pessoal de 28%, tributação da renda do acionista entre 28% e 48,2% (28% + 0,72*28%) e alíquotas da tabela progressiva variando de 28% a 48%. O método de cálculo do retorno normal do capital é semelhante ao que se utiliza hoje no Brasil para apurar os juros sobre o capital próprio e corresponde a aplicar uma taxa de juros de longo prazo sobre o patrimônio da empresa – inclusive nos regimes especiais de PMEs.

As maiores críticas estão relacionadas à manutenção de alíquotas lineares para os rendimentos do capital e da dedução que isenta o retorno normal do acionista, até mesmo havendo uma série de justificativas teóricas para tributá-lo em algum nível. Essas características restringem o grau de progressividade do IRPF no topo da distribuição, tema que é particularmente relevante em um país tão desigual como o Brasil. Devido a essa restrição, torna-se justificável que o modelo dual de IRPF seja reforçado por impostos incidentes sobre a propriedade, se o objetivo for perseguir maior progressividade, diferentemente do modelo abrangente que pode prescindir de um alcance tão amplo desses impostos (Sorensen, 2010; Barreix, Roca e Velayos, 2017; Orair e Gobetti, 2018).

Infelizmente, os dados fiscais hoje disponíveis ao público em geral não nos permitem simular com maior grau de precisão os impactos da alternativa de modelo abrangente. Por isso, vamos nos restringir a apresentar estimativas que tomam como base duas referências de modelo dual.

1) Modelo 1: unificação em 20% da alíquota sobre o lucro da empresa e os principais rendimentos pessoais do capital e aumento da alíquota máxima da tabela progressiva do IRPF para 35%.
2) Modelo 2: alíquota de 22,5% sobre o lucro e os rendimentos pessoais do capital e alíquota máxima da tabela progressiva do IRPF de 40%.[29]

A primeira alternativa equivale a aproximar as alíquotas brasileiras às de países como Chile e México, enquanto na segunda ficaríamos um pouco abaixo das médias praticadas nos países da OCDE.

Além do realinhamento de alíquotas, as estimações preveem revisão de deduções e isenções que ampliam as bases de cálculo do imposto. A primeira dessas medidas é a unificação das despesas médicas ou de instrução, com imposição de teto de R$ 6 mil por beneficiário. A segunda é a ampliação da base de cálculo dos rendimentos tributados na fonte para abarcar os dividendos e determinadas aplicações financeiras hoje isentas (letras de crédito imobiliário – LCIs, letras de crédito do agronegócio – LCAs etc.). Para fornecer um cenário realista, admitimos que as revisões de deduções, alíquotas diferenciadas e isenções não se darão de maneira integral. Em outras palavras, optou-se por manter um conjunto de regras especiais do IRPF que são justificáveis e/ou politicamente sensíveis, a exemplo das deduções de contribuições previdenciárias oficiais, alíquotas especiais da

29. Definiu-se arbitrariamente que a alíquota de 35% se aplica para base de cálculo acima de R$ 111.951,32 (o dobro do atual limiar da alíquota máxima de 27,5%) e a alíquota de 40% para acima de R$ 223.904,64 (o quádruplo).

tabela regressiva para planos de previdência complementar e isenção dos rendimentos da poupança. Ademais, introduz-se uma dedução que isenta do IRPF uma parte dos rendimentos atribuídos aos acionistas das empresas (a dedução da taxa de retorno normal), em substituição a um mecanismo semelhante existente no nível da pessoa jurídica que é mais suscetível a práticas de planejamento tributário (a dedução dos juros sobre o capital próprio – JSCP).

Nos regimes especiais de PMEs, o ideal seria que migrassem para critérios de apuração simplificada dos tributos baseados no valor adicionado ou no fluxo de caixa da empresa – e não seu faturamento bruto – e que adotassem mecanismos de divisão da renda do trabalho e do capital, como nas principais experiências de sistema dual. Dadas as resistências a tais mudanças, consideramos um mecanismo de mais fácil operacionalização: tratar como lucro normal os percentuais atualmente presumidos – ou arbitrados – pela legislação. Assim, os dividendos distribuídos até o limite desse lucro normal são considerados isentos no nível da pessoa física, enquanto os dividendos excedentes são tributados normalmente no caso das empresas de pequeno e médio porte, inclusive se sujeitando à alíquota dos rendimentos do capital no nível pessoal, ou submetidos à tabela progressiva do IRPF para microempresas e profissionais autônomos. Por esse mecanismo, um prestador de serviços de baixa renda ficaria isento no nível da pessoa física e o prestador de alta renda teria a maior parcela de seus rendimentos submetida a uma alíquota alinhada à máxima da tabela progressiva do IRPF, tal qual ocorre com os trabalhadores assalariados. Mantém-se, assim, a simplicidade dos regimes especiais com maior equilíbrio na tributação de renda entre as empresas de diferentes portes e entre os rendimentos do acionista ou proprietário de empresas e dos trabalhadores autônomos ou assalariados, reduzindo-se o incentivo tributário a fenômenos de transfiguração da renda, como a *pejotização*.[30]

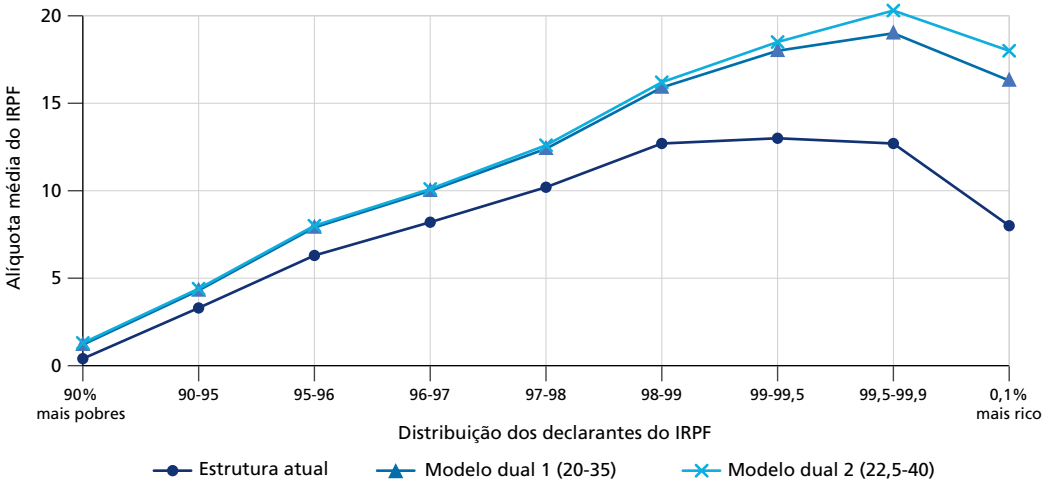
O gráfico 11 exibe as alíquotas médias do IRPF dos diferentes estratos da distribuição de renda na estrutura atual e nos dois modelos duais simulados, deixando claro o

30. Para exemplificar, no atual regime das médias empresas, o lucro é *presumido*, calculando-se os impostos (IRPJ e CSLL, PIS/Cofins e ICMS ou ISS) sobre um porcentual sobre o faturamento, hoje em 12% para a indústria e 32% para os serviços. Porém, muitas vezes os lucros ficam acima do montante presumido, sobretudo nas atividades de cunho personalíssimo. Esse excedente é distribuído como dividendo isento para os sócios ou proprietários das empresas e corresponde a um *lucro não tributado* nem no nível da empresa e nem no nível pessoal. Caso os dividendos distribuídos até o limite do lucro presumido fossem tributados exclusivamente no nível da empresa em 20% e os dividendos excedentes em 36% (20%+0,8*20%), ou submetidos às alíquotas progressivas de até 35%, haveria uma aproximação em relação à tributação dos salários. É claro que permaneceria um diferencial pela presença de tributos sobre a folha de pagamentos, cujo equacionamento exigiria reformas adicionais.

aumento de progressividade desses cenários em relação ao IRPF existente hoje. A alíquota média efetiva entre todos os declarantes subiria de 7,6% para 11% (modelo dual 1) ou 11,6% (modelo dual 2), com a maior parte do aumento concentrado nos centésimos mais ricos, ainda que seja necessário ressaltar que modelos simulados atenuam, mas não eliminam, a perda de progressividade no milésimo mais rico. O apêndice A detalha todas as informações usadas na construção do gráfico.

A tabela 5 sintetiza os impactos arrecadatórios das simulações. Vale reiterar que o desenho dos modelos duais passa por redução das alíquotas estatutárias do IRPJ e da CSLL, com consequente perda de arrecadação. Uma parcela dessa perda poderia ser neutralizada pela ampliação da base de cálculo desses tributos, seja pelas já previstas revisões da dedução dos JSCP e dos regimes especiais de PMEs ou por medidas complementares. A redução de alíquotas abre uma janela de oportunidade para avançar-se na direção de modelo de tributação do lucro de base mais ampla. Mesmo assim, nossas estimativas ainda indicam a necessidade de compensar a outra parcela da perda arrecadatória com receitas do IRPF. Após essa compensação, chega-se às estimativas na tabela 5 de receitas adicionais de 0,9% ou 1,5% do PIB; isso depende do modelo que se adota de IRPF.

GRÁFICO 11
Alíquotas médias do IRPF ao longo da distribuição de declarantes na estrutura atual e em dois modelos duais simulados – Brasil (2017)
(Em %)



Fonte: Grandes Números do IRPF 2018 (ano-calendário 2017).
Elaboração dos autores.

TABELA 5
Estimativas de receita das reformas simuladas no IRPF – Brasil (2017)

Reformas	Receita do IRPF (R$ milhões)		Compensação do IRPJ (R$ milhões)	Receita total	
	Rendimentos tributáveis	Rendimentos tributados na fonte		R$ milhões	% do PIB
Modelo dual 1 (20,0%-35,0%)	32.235	77.645	-47.176	62.703	0,9
Modelo dual 2 (22,5%-40,0%)	37.792	89.594	-21.508	105.877	1,5

Fonte: Grandes Números do IRPF 2018 (ano-calendário 2017).
Elaboração dos autores.

Uma questão adicional diz respeito ao imposto sobre o patrimônio, que pode gerar receitas adicionais e reforçar a progressividade tributária no topo da distribuição. Esse tipo de imposto vem recebendo crescente interesse nos últimos anos devido ao renovado foco sobre o papel da tributação em regular a concentração de renda e riqueza no topo. Tal revisão reflete desenvolvimentos recentes no ambiente internacional de ampliação das desigualdades e avanço da agenda global de transparência fiscal, que estabeleceu novos instrumentos de prevenção para evitar que a renda do capital e o patrimônio sejam escondidos no exterior (*offshore*) e minimizou o grau de distorção desses impostos.[31]

Há inúmeros desenhos possíveis para um imposto sobre o patrimônio das pessoas físicas e, para simplificar, iremos traçar dois cenários baseados em experiências concretas. O primeiro cenário está referenciado no imposto adotado na Espanha, em que são aplicadas alíquotas progressivas de 0,2% a 2,5% – no caso das alíquotas gerais do governo central – sobre o valor do patrimônio que excede limite de isenção relativamente elevado (€ 700.000,00, ou R$ 2.526.082,00, ao câmbio médio de R$ 3,61 de 2017). A segunda referência é a Noruega, que possui alíquota única (0,85%) e limite de isenção mais baixo (€ 157.833,00, ou R$ 569.570,00). As duas experiências ilustram o dilema entre um imposto mais progressivo de base restrita e outro menos progressivo, com base mais ampla de contribuintes.[32]

31. Sobre esses desenvolvimentos recentes, ver OECD (2018). As informações das experiências internacionais de impostos sobre patrimônio, que abordaremos na sequência, advêm dessa publicação e são relativas a 2017.
32. A Suíça é outro país da OCDE que possui um imposto sobre patrimônio de base ampla e arrecadação próxima a 1,0% do PIB. Isso é parcialmente explicado pela sua função de substituto, porque o país não possui impostos sobre ganhos de capital e tributa pouco a propriedade imóvel (OECD, 2018). Na América Latina, as principais experiências são os impostos com alíquotas progressivas na Argentina (0,5% a 1,25%) e no Uruguai (0,4% a 0,7%) e alíquota única na Colômbia (1%), cujos montantes de arrecadação são de 0,2%, 0,4% e 1,0% do PIB, respectivamente. Nos dois últimos países, a maior arrecadação explica-se principalmente pela incidência estendida às pessoas jurídicas.

Os resultados estão apresentados na tabela 6 e foram calculados a partir de *proxy* da base de cálculo e de estimativa de eficiência arrecadatória calibrada em 80%.[33] Ou seja, adotou-se o procedimento usual na literatura de admitir que a arrecadação efetiva ficará aquém do seu potencial, devido a aspectos não controláveis como evasão e elisão tributária. Curiosamente, as duas alternativas chegaram a estimativas de receitas muito próximas: R$ 20 bilhões ou 0,3% do PIB no modelo com alíquota linear e base ampla (1,7 milhões de contribuintes, o que corresponde aos 1,16% adultos mais ricos do país); e R$ 21,8 bilhões ou 0,33% do PIB no modelo com alíquotas progressivas e base restrita (240,7 mil contribuintes, ou o 0,16% mais rico).

TABELA 6
Estimativas de receitas de impostos simulados sobre o patrimônio líquido – Brasil, 2017

Faixas de patrimônio (R$ milhões)	Declarantes	Patrimônio declarado (R$ milhões)		Modelo 1: alíquota linear e base ampla				Modelo 2: alíquotas progressivas e base restrita			
				Alíquotas (%)		Receita (R$ milhões)		Alíquotas (%)		Receita (R$ milhões)	
		Total	Média	Marginal	Média	Potencial	Estimativa	Marginal	Média	Potencial	Estimativa
0,6 a 2,5	1.521.558	**1.601.420**	1,1	0,85	0,37	5.852	4.682	0,00	0,00	0	0
2,5 a 3,1	53.994	**151.118**	2,8	0,85	0,67	1.009	807	0,20	0,02	32	26
3,1 a 3,7	41.324	**135.979**	3,3	0,85	0,70	945	756	0,30	0,05	73	59
3,7 a 4,9	39.826	**180.451**	4,5	0,85	0,74	1.331	1.065	0,50	0,16	285	228
4,9 a 7,3	40.383	**241.759**	6,0	0,85	0,76	1.849	1.479	0,90	0,31	758	607
7,3 a 12,1	29.466	**281.002**	9,5	0,85	0,80	2.238	1.791	1,30	0,63	1.758	1.407
12,1 a 21,7	12.499	**-198.041**	15,8	0,85	0,82	1.620	1.296	1,70	0,99	1.958	1.566
21,7 a 40,9	18.599	**578.017**	31,1	0,85	0,83	4.818	3.855	2,10	1,46	8.428	6.742
> 40,9	4.633	**625.953**	135,1	0,85	0,85	5.297	4.238	2,50	2,23	13.966	11.173
Total	**1.762.282**	**3.993.742**	**2,3**	-	**0,62**	**24.959**	**19.967**	**-**	**1,14**	**27.260**	**21.808**

Fonte: Grandes Números do IRPF 2018 (ano-calendário 2017).
Elaboração dos autores.

É claro que se trata de aproximações imperfeitas, a partir das informações disponíveis, e a arrecadação depende de fatores concernentes ao desenho e à administração do imposto e dos níveis de renda e desigualdade. Ainda assim, os resultados são plausíveis e não destoam em relação aos arrecadados nos países de referência, de 0,18% do PIB na Espanha e 0,43%, na Noruega (OECD, 2018).

33. A *proxy* corresponde às médias de patrimônio líquido dos contribuintes do IRPF por centésimos da distribuição de rendimentos, o que subestima os valores de boa parte dos ativos – subdeclarados ou declarados pelos custos de aquisição, e não por valores atualizados. Essa *proxy* é razoável quando se objetiva obter uma aproximação da base de cálculo que igualmente subestima os valores dos ativos, tanto em função de dificuldades operacionais de avaliação de ativos não negociados com frequência, quanto pela existência de regras especiais motivadas por preocupações tributárias, sociais ou econômicas (limites de isenção diferenciados para casais, isenções ou regras diferenciadas para a residência primária, patrimônios em fundos de pensão ou ativos em empresas etc.).

Com isso, podemos então apresentar possibilidades de financiamento de transferências não contributivas com unificação de benefícios sociais, receitas do IBS e maior ou menor grau de tributação de renda e do patrimônio. As tabelas 7 e 8 mostram, respectivamente, fontes orçamentárias compatíveis com programas sociais de R$ 120 bilhões (1,7% do PIB) e R$ 180 bilhões (2,5% do PIB).

TABELA 7
Possibilidades de financiamento de transferências não contributivas de R$ 120 bilhões com unificação de benefícios, receitas do IBS e tributação da renda e do patrimônio
(Em % do PIB)

Fontes orçamentárias		Alíquota requerida para o IBS				
		28,0	25,9	25,0	24,4	23,6
Unificação de benefícios		0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Receitas do IBS		0,9	0,0	-0,3	-0,6	-0,9
Modelo dual do IRPF	20,0-35,0	-	0,9	0,9	-	-
	22,5-40,0	-	-	-	1,5	1,5
Imposto sobre patrimônio		-	-	0,3	-	0,3
Orçamento total		**1,7**	**1,7**	**1,7**	**1,7**	**1,7**

Elaboração dos autores.

TABELA 8
Possibilidades de financiamento de transferências contributivas de R$ 180 bilhões com unificação de benefícios, receitas do IBS e tributação da renda e do patrimônio
(Em % do PIB)

Fontes orçamentárias		Alíquota requerida para o IBS				
		30,2	27,9	27,1	26,4	25,6
Unificação de benefícios		0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Receitas do IBS		1,7	0,8	0,5	0,2	-0,1
Modelo dual do IRPF	20,0-35,0	-	0,9	0,9	-	-
	22,5-40,0	-	-	-	1,5	1,5
Imposto sobre patrimônio		-	-	0,3	-	0,3
Orçamento total		**2,5**	**2,5**	**2,5**	**2,5**	**2,5**

Elaboração dos autores.

A intuição básica por trás desses cenários é que, quanto maior o peso da tributação de renda – e eventualmente de patrimônio –, menor será a alíquota requerida de IBS. Se o custeio das transferências não contributivas não contar com as fontes da tributação da renda e do patrimônio, a alíquota-padrão do IBS teria de alcançar 28% no cenário orçamentário de R$ 120 bilhões/ano ou 30,2% no cenário de R$ 180 bilhões/ano. Caso se queira prevenir alíquotas tão elevadas do IBS e reconcentrar o ônus do aumento do

imposto no topo da distribuição, a solução pode dar-se via ampliação da tributação da renda e do patrimônio. As alíquotas do IBS poderiam ser reduzidas a até 23,6% no cenário de R$ 120 bilhões/ano ou 25,6% no cenário de R$ 180 bilhões/ano.

Nos polos mais extremos, os ganhos arrecadatórios com a tributação de renda e patrimônio mais que superam as necessidades de custeio das transferências não contributivas, e esse excesso é canalizado para reduzir as alíquotas de referência do IBS. A previsão desse mecanismo de compensação pode ser incluída na proposta de reforma desse imposto, a partir de uma pequena mudança na redação do texto legal. De acordo com os mecanismos de transição previstos na proposta original de reforma tributária, as alíquotas do IBS devem ser calibradas para apenas neutralizar as perdas com os impostos a serem eliminados (IPI, PIS, Cofins, ICMS e ISS), sem alterar – ou pouco alterando – a estimativa de arrecadação global. Bastaria, portanto, estabelecer que a calibragem de alíquotas deva ser feita de modo a neutralizar as perdas com os antigos impostos, líquidas de medidas adicionais de ganhos de receitas. Essa emenda ao texto original também poderia determinar diretrizes para que as medidas adicionais tenham como foco prioritário ampliar a arrecadação de impostos sobre renda e propriedade. Caso se avance nessa agenda, os ganhos de arrecadação seriam levados em consideração para fins de calibragem do IBS, cujo efeito prático seria fazer com que a alíquota desse imposto permaneça em patamar abaixo da sua estimativa de neutralidade (26,9%) no final do final do período de transição.

Para viabilizar as fontes de custeio via tributação da renda e do patrimônio, as considerações feitas na seção 5, a respeito de obstáculos operacionais – mais especificamente, a exigência de mudanças legislativas e a defasagem temporal até a plena disponibilização dos recursos –, assim como as resistências políticas, permanecem válidas e com dificuldades adicionais. As maiores dificuldades estão relacionadas à aprovação das reformas que requerem mudanças substanciais na legislação do IRPF e a regulamentação por LC do IGF, previsto na CF/1988 (art. 153, inciso VII).

Ao admitir-se hipoteticamente que seja possível viabilizar tais reformas, as alternativas de estruturas de financiamento mantêm-se as mesmas: i) institucionalização do FCEP, gerido pelo governo federal e excepcionalizado do teto de gastos; ou ii) FCEP de caráter nacional no âmbito do CGN do IBS, que, além das receitas desse imposto, receba um complemento de recursos da União também excepcionalizado do teto de gastos. A inclusão das receitas do IGF entre as fontes de custeio do FCEP dar-se-ia de maneira mais direta, uma vez que já está prevista na CF/1988. No caso do Imposto de Renda da Pessoa Física, seria necessário desvincular uma parcela das suas receitas a ser destinada ao

fundo; ou, em vez de simplesmente reajustar as alíquotas do IRPF, criar uma espécie de contribuição social não compartilhada com estados e municípios. Independentemente dos dois caminhos, que são equivalentes, a desvinculação enfrentaria oposição ainda maior por parte dos representantes dos governos estaduais e municipais, na medida em que se trata de parcela expressiva e não mais residual das receitas do IRPF – de até um terço do total das receitas desse imposto.

A opção por quaisquer dos cenários de programas sociais e fontes orçamentárias depende de questões de correlação de forças políticas, capacidade de pactuação e preferências sociais. Este trabalho não pretende dar respostas acabadas a essas questões. Apenas contribuir para o debate ao discutir as diversas alternativas e pontuar seus obstáculos.

Por fim, vale lembrar que nossas simulações de impactos distributivos consideram apenas a renda bruta reportada na PNAD – ou seja, não levam em conta possíveis reformas que tornem a tributação mais progressiva. Caso isso ocorra, os efeitos redistributivos da reformulação das transferências não contributivas seriam maiores do que os da seção 4. Essa é uma lacuna que pretendemos lidar em estudos futuros.

7 CONCLUSÃO

O objetivo deste trabalho foi elaborar simulações para o futuro das transferências não contributivas de renda no Brasil, ao estimar seus custos e possíveis impactos sobre a pobreza e a desigualdade e avaliar os desafios operacionais e orçamentários para sua implementação. O contexto desse debate é marcado pela instituição, pela Lei nº 13.982/2020, do Auxílio Emergencial, com cobertura e valor de benefício inéditos para as transferências sociais não contributivas no Brasil. As despesas com o auxílio (mais de 7% do PIB por ano) são insustentáveis no longo prazo, mas sua instituição reforçou a necessidade de um programa de transferência não contributiva mais generosa e de maior cobertura que a que temos hoje.

Assim, exploramos dilemas entre cobertura, valor dos benefícios e custos totais, com o objetivo de simular os efeitos distributivos de três modelos de transferência não contributiva: i) transferências focalizadas semelhantes ao modelo atual do Programa Bolsa Família, mas com benefício *per capita* e linha de elegibilidade próximas ao dobro das atuais; ii) transferências universais nos moldes de renda básica; e iii) transferências híbridas, que combina, um componente universal para crianças com um componente focalizado. As simulações foram feitas para três cenários orçamentários: i) R$ 58 bilhões

por ano, o que representaria neutralidade fiscal – isto é, os recursos poderiam ser obtidos pelo rearranjo de benefícios hoje existentes (PBF, Abono Salarial, Salário-Família e dedução por dependente do IRPF); ii) R$ 120 bilhões por ano, que representaria um compromisso intermediário entre os cenários extremos; e iii) R$ 180 bilhões por ano, que aproximaria as despesas brasileiras com esse tipo de programa do que se observa em países da OCDE.

Em todas as simulações, a cobertura seria significativamente maior que a observada atualmente, saltando das 14 milhões de famílias do PBF para, no cenário mais restrito (benefício focalizado, cenário de R$ 58 bilhões/ano), 26 milhões de famílias beneficiárias. No caso do modelo de benefício universal, por definição, todas as 73 milhões de famílias brasileiras seriam contempladas em qualquer dos cenários orçamentários. Dessa maneira, em um mesmo cenário orçamentário, os benefícios médios são maiores para o modelo focalizado e menores para o universal, ficando em nível intermediário para o modelo híbrido.

As simulações foram realizadas com base na PNADC 2019, com projeção da população para 2021. A elegibilidade para os novos modelos de benefício foi definida levando-se em conta apenas os rendimentos formais reportados à pesquisa. Foram estimados indicadores de focalização (coeficientes de incidência e concentração) e efeitos sobre a desigualdade (medidos pelo coeficiente de Gini) e a pobreza – medidos pelas taxas de pobreza segundo as linhas internacionais de PPC de $ 1,90, 3,20 e 5,50 ao dia, do Banco Mundial –, sempre comparados a nossos cálculos para o Auxílio Emergencial e nossa estimativa ajustada para o PBF atual.

Os resultados ilustram bem os dilemas de uma renda básica universal. Os modelos focalizado e – em menor grau – híbrido acarretariam reduções da pobreza e da desigualdades em relação ao PBF atual nos três cenários orçamentários, com efeitos crescentes conforme a disponibilidade de recursos. Por exemplo, no cenário de R$ 58 bilhões/ano, o coeficiente de Gini cairia 1,3% no modelo focalizado e 0,8% no híbrido, ao passo que a pobreza medida pela linha de PPC $ 1,90/dia (R$ 150,00 por mês) diminuiria 0,6 p.p. e 0,3 p.p., respectivamente. No cenário de R$ 180 bilhões/ano, o Gini recuaria 7,2% no modelo focalizado, que também reduziria a extrema pobreza praticamente a zero, enquanto o modelo híbrido derrubaria a desigualdade em 6% e a pobreza em 3 p.p., trazendo-a de 6,2% – com o PBF atual em 2019 – para 3,2%.

O modelo universal, ao contrário, aumentaria a pobreza medida por qualquer uma das três linhas internacionais no cenário orçamentário mais modesto, e somente seria

inequivocamente mais redistributivo que o PBF atual no cenário de R$ 180 bilhões/ano, ao obter resultados ambíguos no cenário orçamentário intermediário. Dessa maneira, algum grau de focalização – por meio de benefício focalizado ou do componente focalizado de um modelo híbrido – é a melhor opção caso se pretenda trabalhar com cenários orçamentários próximos aos aqui considerados.

Desde que seja adotado algum modelo altamente progressivo – neste trabalho, os modelos focalizado ou híbrido –, o fator mais importante para a redução da pobreza e da desigualdade é o orçamento total do programa. Assim, garantir o orçamento mais robusto possível para as transferências não contributivas é algo crítico; razão pela qual se deve avaliar se algum dos modelos poderia criar condições políticas mais adequadas para que isso ocorra.

A criação de um novo programa não contributivo de transferências que represente um significativo aumento de cobertura impõe muitos desafios operacionais. Mesmo que o novo programa mantenha o desenho focalizado, um grande esforço de coordenação com os municípios será necessário para o cadastramento das novas famílias beneficiárias e da atualização daquelas que, já inscritas no CadÚnico, estão com suas informações desatualizadas.

A migração para um modelo de cadastramento exclusivamente virtual deve ser vista com reserva, pois pode representar uma barreira de acesso aos mais vulneráveis, aumentar os erros de medida – e, eventualmente, a possibilidade de fraude –, além de desmobilizar a articulação interfederativa de assistência social. Mas há possibilidades de avanços na digitalização do acesso ao CadÚnico, desde que sejam observadas as limitações mencionadas e caso essa digitalização seja realizada de forma complementar, e não substitutiva, aos meios de acesso presenciais. Nos casos dos benefícios com componente universal (modelos híbrido e universal), uma forma de recolhimento da informação de composição familiar, preferencialmente baseada em alterações de registros administrativos já existentes, talvez seja a melhor alternativa.

No que diz respeito à operação de pagamento, o arranjo atual utilizado pelo PBF – que combina pagamento por meio de cartão social com depósito em contas simplificadas da Caixa Econômica Federal – pode ser complementado com novas estratégias digitais de pagamento – como as utilizadas pela própria Caixa no pagamento do Auxílio Emergencial – e, especialmente no caso dos modelos com componente universal, depósitos em contas-correntes de outros bancos. O uso da ICN tem potencial não apenas para

facilitar a identificação dos beneficiários, mas também para facilitar pagamentos digitais com a devida segurança da informação.

Finalmente, as dificuldades para o financiamento dos cenários orçamentários de R$ 58 bilhões/ano, R$ 120 bilhões/ano e R$ 180 bilhões/ano são dignas de nota. Até mesmo o cenário mais modesto – que poderia ser financiado com recursos da unificação de programas existentes e, por isso, seria fiscalmente neutro – apresenta obstáculos consideráveis: o fim da dedução do IRPF por dependente filho geraria receitas que precisariam, em tese, ser compartilhadas com outros entes federados; a unificação de programas financiados com gastos tributários não abriria espaço na margem fiscal para novas despesas; e as alterações de legislação da dedução do IRPF por dependente filho ou do Abono Salarial somente gerariam recursos orçamentários para o novo programa em cerca de dois anos. As alternativas para contornar esses obstáculos seriam limitadas e politicamente difíceis, como a desvinculação de parte das receitas do IRPF correspondentes à dedução desse imposto, por exemplo, que exigiria EC.

Uma possível alternativa, válida também para os cenários orçamentários mais generosos, seria associar o novo programa social ao trâmite da reforma tributária, em análise na Comissão Mista do Congresso Nacional, que já prevê – com a criação de imposto sobre valor adicionado moderno – mecanismo de transferência de renda para os mais pobres, como compensação pelo fim gradual dos benefícios fiscais existentes. Com algumas modificações, esse mecanismo poderia ser transformado em um dos pilares da reformulação das transferências não contributivas.

A alíquota padrão estimada para o IBS seria de 26,9% e poderia resultar em cerca de R$ 29 bilhões de recursos extras para um programa de transferência de renda. Para que se alcançasse orçamentos de R$ 120 bilhões/ano ou R$ 180 bilhões/ano, tendo-se como ponto de partida o orçamento de R$ 58 bilhões advindo da unificação dos programas sociais, a alíquota do imposto teria de subir para 28,0% ou 30,2% e passaria a ser mais alta que as maiores alíquotas desse tipo de tributo na OCDE. O financiamento poderia então combinar o IBS com medidas para aumentar as alíquotas efetivas do IRPF dos mais ricos, reduzir o espaço para o planejamento tributário e tributar patrimônio em níveis compatíveis com o observado em outros países. Caso isso ocorra, então os impactos redistributivos das reformas seriam maiores do que estimamos aqui.

Se o objetivo for combater a extrema pobreza e reduzir a desigualdade de forma mais forte, sugerimos que seja adotado um desenho de benefícios fortemente progressivo –aqui ilustrado pelos modelos focalizado e híbrido –, nos cenários orçamentários

substancialmente mais generosos do que o atual – neste trabalho, representados pelos orçamentos de R$ 120 e R$ 180 bilhões/ano. Serão estes que conseguirão reduzir a extrema pobreza e a desigualdade de maneira mais sensível. Cenários orçamentários melhores que o atual, mas ainda relativamente modestos – aqui ilustrados pelo cenário de R$ 58 bilhões/ano – apresentarão resultados apenas marginalmente melhores. Acreditamos que qualquer expectativa que vá muito além disso tende a ser excessivamente otimista.

O desenho das transferências não contributivas, o nível dos benefícios e sua cobertura, a maneira como questões operacionais serão equacionadas e o desafio de encontrar uma solução robusta de financiamento, em momento econômico adverso e com desafios institucionais consideráveis, são, em parte, questões sujeitas a avaliações técnicas. Mas estas serão, em última instância, respondidas no plano político, no qual disputas, pactos e preferências sociais terão grande peso.

REFERÊNCIAS

BARREIX, A. D.; ROCA, J.; VELAYOS, F. **Quo vadis income tax? Towards the PIT-A**. Washington: IDB, 2017. (IADB Discussão Paper, n. 550).

BARTHOLO, L. *et al*. **As transferências monetárias federais de caráter assistencial em resposta à covid-19**: mudanças e desafios de implementação. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 72).

BENEFICIÁRIOS denunciam golpe que rouba valor do auxílio emergencial. **Exame.Invest**, 11 jun. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2XdclVZ>. Acesso em: 30 jul. 2020.

BLUNDELL, R. *et al*. Covid-19 and inequalities. **Fiscal Studies**, v. 41, n. 2, p. 291-319, 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Relatório de Gestão do Departamento de Cadastro Único, período 2005-2006**. Brasília: MDS, 2006.

———. Ministério do Desenvolvimento Social. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. O uso de preditores de renda em programas sociais: uma análise crítica. **Sagi: Cadernos de Estudos**, n. 31, p. 25-40, 2018.

CAMACHO, A.; CONOVER, E. Manipulation of social program eligibility. **American Economic Journal: Economic Policy**, v. 3, n. 2, p. 41-65, 2011.

CASTELANI, C. Golpe do Auxílio Emergencial usa aplicativo falso para furtar benefício. **Folha de S. Paulo**, 14 jun. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3geoYaF>. Acesso em: 30 jul. 2020.

CHILE; BM – BANCO MUNDIAL. **Registro Social de Hogares de Chile**. Santiago de Chile: Subsecretaría de Evaluación Social/Ministerio de Desarrollo Social, 2018.

CRVS – CENTRO DE EXCELENCIA PARA LOS SISTEMAS DE REGISTRO CIVIL Y ESTADÍSTICAS VITALES. **El nexo entre el registro civil y los sistemas de protección social**: prácticas de cinco países. Ottawa: IDRC, 2020.

DUARTE, L. T.; SILVA, D. B. N.; BRITO, J. A. M. Análise de paradados do Censo Demográfico 2010: uma investigação de fatores associados a erros não amostrais do levantamento de dados. **Revista Brasileira de Estudos Populacionais**, v. 33, n. 3, p. 679-701, 2016.

FOSTER, J.; GREER, J.; THORBECKE, E. A class of decomposable poverty measures. **Econometrica**, v. 52, n. 3, p. 761-766, 1984.

FURCERI, D. *et al*. Will covid-19 affect inequality? Evidence from past pandemics. **Covid Economics**, v. 12, n. 1, p. 138-157, 2020.

IFI – INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE. **Relatório de Acompanhamento Fiscal**, Brasília, n. 41, 2020.

GENTILINI, U. *et al*. **Social protectoin and jobs responses to covid-19**: a real-time review of country measures. Washington: World Bank, Sept. 2020.

HILL, R.; NARAYAN, A. **Covid-19 and inequality**: a review of the evidence on the likely impact and policy options. London: Centre for Disaster Protection. (Working Paper n. 3).

HOFFMANN, R. **Distribuição de renda**: medidas de desigualdade e pobreza. São Paulo: EdUSP, 1998.

_____. Medindo a progressividade das transferências. *In*: BARROS, R. P.; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. (Eds.). **Desigualdade de renda no Brasil**: uma análise da queda recente. Brasília: Ipea, 2007. v. 2.

KAKWANI, N. **Income inequality and poverty**: methods of estimation and policy application. Washington: World Bank, 1980.

KIDD, S.; WYLDE, E. **Targeting the poorest**: an assessment of the proxy means test methodology. Canberra: AusAID, 2011.

KIDD, S.; GELDERS, B.; BAILEY-ATHIAS, D. **Exclusion by design**: an assessment of the effectiveness of the proxy means test poverty targeting mechanism. Geneva: OIT; Development Pathways, 2017.

KORPI, W.; PALME, J. The paradox of redistribution and strategies of equality: welfare state institutions, inequality, and poverty in the western countries. **American Sociological Review**, v. 63, n. 5, p. 661-687, 1998.

LEICHSENRING, A. R. Precariedade laboral e o Programa Bolsa Família. *In*: ABRAHÃO, J. A.; MODESTO, L. (Eds.). **Bolsa Família 2003-2010**: avanços e desafios. Brasília: Ipea, 2010. v. 1.

MOSTAFA, J.; SANTOS, T. **Limitações de um teste de meios via predição de renda**: evidências de uma aplicação no Programa Bolsa Família. Brasília: Ipea, 2016. (Texto para Discussão, n. 2238).

NASSIF-PIRES, L.; CARVALHO, L.; RAWET, E. **Multidimensional inequality and covid-19 in Brazil**. New York: Levy Economics Institute of Bard College, 2020. (Public Policy Brief, n. 153).

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **The role and design of net wealth taxes in the OECD**. Paris: OECD Publishing, 2018. (OECD Tax Policy Studies, n. 26).

_____. **Tax policy reforms 2019**: OECD and selected partner economies. Paris: OECD Publishing, 2019.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT; KIPF – KOREA INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE. **The distributional effects of consumption taxes in OECD countries**. Paris: OECD Publishing, 2014. (OECD Tax Policy Studies, n. 22).

ORAIR, R.; GOBETTI, S. Reforma tributária no Brasil: princípios norteadores e propostas em debate. **Novos Estudos Cebrap**, v. 37, n. 2, p. 213-244, 2018.

_____. **Reforma tributária e federalismo fiscal**: uma análise das propostas de criação de um novo imposto sobre o valor adicionado para o Brasil. Brasília: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, n. 2530).

PAIVA, L. H.; COTTA, T. C.; BARRIENTOS, A. Brazil's Bolsa Familia Programme. *In*: COMPTON, M.; HART, P. T. (Eds.). **Great policy successes**. Oxford: Oxford University Press, 2019.

PAIVA, L. H.; SOUSA, M.; NUNES, H. **A focalização do Programa Bolsa Família (PBF) no período 2012-2018, a partir dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua)**. Brasília: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2567).

PATNAIK, B. **India's direct benefit transfer and public distribution system**: can they work together? Brasília: IPC-IG, 2013. (One Pager, n. 199).

PIERSON, P. The new politics of the welfare State. **World Politics**, v. 48, n. 2, p. 143-179, 1996.

PRATT, A. Universalism or selectivism? The provision of services in the modern welfare State. *In*: LAVALETTE, M.; PRATT, A. (Eds.). **Social policy**: a conceptual and theoretical introduction. London: Sage Publications, 1998.

RAVALLION, M.; CHEN, S.; SANGRAULA, P. Dollar a day revisited. **The World Bank Economic Review**, v. 23, n. 2, p. 163-184, June 2009.

SOARES, F. V. *et al*. Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade. *In*: BARROS, R. P.; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. (Eds.). **Desigualdade de renda no Brasil**: uma análise da queda recente. Brasília: Ipea, 2007. v. 2.

SOARES, S. P. Conditional cash transfers in Brasil, Chile and Mexico: impacts upon inequality. **Estudios Económicos**, número extraordinário, p. 207-221, 2009.

SOARES, S.; BARTHOLO, L.; OSORIO, R. G. **Uma proposta para unificação dos benefícios sociais de crianças, jovens e adultos pobres e vulneráveis**. Brasília: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, n. 2505).

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

SORENSEN, P. B. Dual income taxes: a nordic tax system. *In*: CLAUS, I. *et al*. (Eds.). **Tax reform in open economies**: international and country perspectives. Cheltenham: Edward Elgar, 2010.

SOUZA, A. P. *et al*. **Rede de proteção ao trabalhador no Brasil**: avaliação *ex-ante* e proposta de redesenho. São Paulo: EESP/FGV, 2016.

SOUZA, P. H. G. F.; OSORIO, R. G.; SOARES, S. S. D. **Uma metodologia para simular o Programa Bolsa Família**. Brasília: Ipea, 2011. (Texto para Discussão, n. 1654).

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

SOUZA, P. H. G. F. *et al*. **Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade**: um balanço dos primeiros 15 anos. Brasília: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, n. 2499).

———. **Estimativas de público elegível e custos do benefício emergencial criado pelo PL 9.236/2017**. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 60).

UN – UNITED NATIONS. **Digital technology, social protection and human rights**. New York: UN, 2019.

APÊNDICE A

TABELA A.1

Distribuição de rendimentos e alíquotas médias dos declarantes do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF) de acordo com a estrutura atual e simulações pós-reformas[1] – Brasil (2017)

Centésimos da distribuição de declarantes	Declarantes (milhares)	Rendimentos tributáveis				Rendimentos tributados na fonte		Rendimentos isentos	**Rendimento total**	
		Valor (R$ mi)	Deduções (R$ mi)	Base de cálculo (R$ mi)	Alíquota média (%)	Valor (R$ mi)	Alíquota média (%)	Valor (R$ mi)	**Valor (R$ mi)**	**Alíquota média (%)**
Estrutura atual										
99,9 - 100	152,9	536.276	128.550	434.675	21,1	737.846	15,9	1.615.878	2.889.999	8,0
99,5 - 99,9	608,3	289.307	52.483	240.866	20,0	87.290	14,8	179.920	556.518	12,7
99 -99,5	761,8	201.826	36.762	165.996	17,9	40.730	15,1	81.777	324.333	13,0
98 - 99	1.522,2	147.836	28.481	119.717	15,7	23.852	15,0	40.257	211.946	12,7
97 - 98	1.522,7	106.087	23.255	83.020	12,4	14.510	13,6	27.381	147.979	10,2
96 - 97	1.522,4	87.470	21.106	66.516	9,7	10.796	12,6	21.127	119.393	8,2
95 - 96	1.522,7	72.886	19.519	53.489	7,0	8.489	11,2	14.183	95.558	6,3
90 - 95	7.612,6	50.803	14.385	36.501	3,3	5.118	8,6	8.977	64.898	3,3
0 - 90	14.144,2	22.499	7.429	15.645	0,5	1.674	2,2	9.147	33.320	0,4
Total	**29.369,7**	**59.498**	**14.804**	**45.283**	**9,8**	**11.827**	**13,3**	**26.330**	**97.655**	**7,6**
Modelo dual 1 (20%-35%)										
99,9 - 100	152,9	536.276	119.313	441.589	26,8	1.984.441	16,5	369.283	2.889.999	16,3
99,5 - 99,9	608,3	289.307	44.605	247.620	24,7	213.986	16,1	53.225	556.518	19,0
99 - 99,5	761,8	201.826	30.363	172.055	21,5	92.577	16,2	29.929	324.333	18,0
98 - 99	1.522,2	147.836	23.301	124.692	17,9	45.002	16,1	19.108	211.946	15,9
97 - 98	1.522,7	106.087	19.218	86.948	13,4	27.320	15,1	14.572	147.979	12,4
96 - 97	1.522,4	87.470	17.850	69.675	10,6	18.293	14,5	13.630	119.393	10,0
95 - 96	1.522,7	72.886	16.542	56.400	7,9	13.277	13,4	9.395	95.558	7,9
90 - 95	7.612,6	50.803	12.147	38.695	3,8	7.434	11,4	6.661	64.898	4,3
0 - 90	14.144,2	22.499	6.436	16.478	0,6	3.041	9,0	7.779	33.320	1,2
Total	**29.369,7**	**59.498**	**12.567**	**47.362**	**11,4**	**25.943**	**15,3**	**12.214**	**97.655**	**11,0**
Modelo dual 2 (22,5%-40%)										
99,9 - 100	152,9	536.276	119.313	441.589	29,7	1.984.441	18,2	369.283	2.889.999	18,0
99,5 - 99,9	608,3	289.307	44.605	247.620	26,1	213.986	17,5	53.225	556.518	20,3
99 - 99,5	761,8	201.826	30.363	172.055	21,7	92.577	17,5	29.929	324.333	18,5
98 - 99	1.522,2	147.836	23.301	124.692	17,9	45.002	17,3	19.108	211.946	16,2
97 - 98	1.522,7	106.087	19.218	86.948	13,4	27.320	16,4	14.572	147.979	12,6
96 - 97	1.522,4	87.470	17.850	69.675	10,6	18.293	15,6	13.630	119.393	10,1
95 - 96	1.522,7	72.886	16.542	56.400	7,9	13.277	14,4	9.395	95.558	8,0
90 - 95	7.612,6	50.803	12.147	38.695	3,8	7.434	12,4	6.661	64.898	4,4
0 - 90	14.144,2	22.499	6.436	16.478	0,6	3.041	9,8	7.779	33.320	1,3
Total	**29.369,7**	**59.498**	**12.567**	**47.362**	**11,7**	**25.943**	**16,7**	**12.214**	**97.655**	**11,6**

Fonte: Grandes Números do IRPF 2018 (ano-calendário 2017).
Elaboração dos autores.
Nota: [1] Valores em reais de 2017.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

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

Composto em adobe garamond pro 12/16 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Brasília-DF

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

PÁTRIA AMADA
BRASIL
GOVERNO FEDERAL

ISSN 1415-4765