

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

Luís Henrique Paiva

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>.

Leticia Bartholo

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

Pedro H. G. Ferreira de Souza

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

Rodrigo Octávio Orair

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

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

O debate sobre a reformulação das transferências de renda do governo federal precede a pandemia de covid-19 (Souza *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; ii) 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.

As simulações foram realizadas com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC) 2019, conduzida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). 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), efeitos sobre a desigualdade (redução no coeficiente de Gini) e a pobreza – segundo as linhas da paridade do poder de compra (PPC) de \$1,90, 3,20 e 5,50 por dia, do Banco Mundial –, sempre comparados a nossos cálculos para o Auxílio Emergencial e nossa estimativa ajustada para o Programa Bolsa Família (PBF) atual.

Para qualquer orçamento, os resultados para o modelo universal são piores do que para os outros dois, em função do *trade-off* entre tamanho da cobertura e valor médio dos benefícios. Ou seja, algum grau de focalização permanece indispensável. O modelo híbrido, por sua vez, constituiria uma solução de compromisso para tal *trade-off*, ao apresentar resultados próximos ao modelo focalizado. Nos dois casos, por sinal, mais que diferenças no desenho, o fator mais importante para a redução da pobreza e da desigualdade é o orçamento total disponível.

Examinamos também alguns dos desafios operacionais a ser enfrentados na expansão das transferências não contributivas. 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 Cadastro Único para Programas Sociais (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. No que diz respeito à operação de pagamento, o arranjo atual utilizado pelo Bolsa Família (que combina pagamento por meio de cartão social com depósito em contas simplificadas da Caixa Econômica Federal – Caixa) 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.

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, decorrentes principalmente da natureza tributária da fonte orçamentária de alguns dos programas a serem unificados, das suas vinculações e da defasagem temporal até a plena disponibilização dessas fontes.

O trabalho avalia a possibilidade de associar a discussão de um novo programa não contributivo de transferências para o trâmite da reforma tributária, em análise na Comissão Mista do Congresso Nacional, que exploraria a previsão de mecanismo de transferência de renda para os mais pobres, como compensação pelo fim gradual dos benefícios fiscais existentes. Esse mecanismo poderia ser transformado em um dos pilares do novo programa social. Também examinamos a possibilidade de combinar, nos cenários orçamentários mais generosos, um novo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), com medidas para aumentar as alíquotas efetivas do Imposto de Renda dos mais ricos, reduzir o espaço para o planejamento tributário e tributar patrimônio em níveis compatíveis com o observado em outros países.

REFERÊNCIAS

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).

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

SUMÁRIO EXECUTIVO