

PROGRAMA AUXÍLIO BRASIL: AMPLIAÇÃO DA COBERTURA, REAJUSTE DO VALOR DO BENEFÍCIO E AS SUAS INTERAÇÕES COM O MERCADO DE TRABALHO FORMAL

Erik Alencar de Figueiredo

Nota da Presidência

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

Erik Alencar de Figueiredo

Diretor de Desenvolvimento Institucional

André Sampaio Zuvanov

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

Flavio Lyrio Carneiro

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Marco Antônio Freitas de Hollanda Cavalcanti

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Nilo Luiz Saccaro Junior

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

João Maria de Oliveira

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Herton Ellery Araújo

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Paulo de Andrade Jacinto

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação (substituto)

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

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

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

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2022

EQUIPE TÉCNICA

Erik Alencar de Figueiredo

Presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

E-mail: <erik.figueiredo@ipea.gov.br>.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/np10>

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.

SINOPSE

1 MOTIVAÇÃO	5
2 AMPLIAÇÃO DA REDE DE PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRA: O PROGRAMA AUXÍLIO BRASIL	5
3 QUEDA NA RENDA DO TRABALHO E COMPENSAÇÃO NO AUXÍLIO SOCIAL.....	7
4 COEXISTÊNCIA ENTRE A GERAÇÃO DE EMPREGOS E AMPLIAÇÃO DO AUXÍLIO BRASIL	7
REFERÊNCIAS.....	8

SINOPSE

- ✓ Estimativas recentes indicam que a variação na pobreza brasileira, em decorrência do choque adverso causado pela covid-19, foi de 1,38 ponto percentual (p.p.) na proporção de pobres, o que corresponde a pouco menos de 1 milhão de famílias.
- ✓ Em resposta a esse problema, o mecanismo de zeragem da fila adotado pelo Auxílio Brasil mais do que compensou o aumento na demanda por programas sociais gerado pela covid-19.
- ✓ Esta nota demonstra que o Programa Auxílio Brasil está ampliando consideravelmente a rede de proteção social brasileira e o estabelecimento do valor mínimo para o benefício em R\$ 400 vem protegendo os beneficiários das perdas de renda registradas em virtude da crise sanitária.
- ✓ Em particular, os dados da Secretaria de Administração de Gestão da Informação (Sagi) do Ministério da Cidadania demonstram que foram incluídas mais de 3,8 milhões de famílias no Programa Auxílio Brasil até maio de 2021. Esse número supera em três vezes o aumento do número de famílias pobres em decorrência da covid-19.
- ✓ Ademais, o reajuste no valor do benefício (valor mínimo de R\$ 400) possibilitou um aumento de recursos na ordem de R\$ 25,1 bilhões, só nos primeiros cinco meses de 2022. A título comparativo, verificou-se que o aumento do repasse do Programa Auxílio Brasil concedido pelo governo federal, só entre janeiro e maio de 2022, representou 2,5 vezes a perda de renda do trabalho das famílias pobres em decorrência da pandemia.
- ✓ A interação entre o aumento do número de beneficiários e o mercado de trabalho formal tem se dado de forma harmônica. O cruzamento das informações do Auxílio Brasil com os dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) permite inferir uma relação diretamente proporcional na quantidade de empregos formais gerados e famílias acrescidas ao Auxílio Brasil. Em resumo, foram gerados, em média, 288 novos empregos formais para cada 1 mil famílias incluídas no Programa Auxílio Brasil.

1 MOTIVAÇÃO

A Nota da Presidência nº 7 do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), divulgada no dia 20 de junho de 2022, estimou a variação na pobreza brasileira em decorrência do choque adverso causado pela covid-19 (Figueiredo, 2022). Em resumo, ao comparar a pobreza de 2019 com a de 2021, concluiu-se que houve um aumento moderado de 1,38 ponto percentual (p.p.) na proporção de pobres entre os dois anos, o que corresponde a pouco menos de 1 milhão de famílias. De toda forma, o crescimento na taxa de pobreza ficou muito aquém do projetado no início da crise sanitária por organizações internacionais e pesquisadores, que previram um aumento da pobreza de 5 milhões de famílias. Ademais, a nota também demonstrou que o mecanismo de zeragem da fila adotado pelo Auxílio Brasil mais do que compensou esse aumento na demanda por programas sociais gerado pela covid-19.

Como será demonstrado nesta nova nota, o Auxílio Brasil está ampliando consideravelmente a rede de proteção social brasileira e o estabelecimento do valor mínimo para o benefício em R\$ 400 vem protegendo os beneficiários das perdas de renda registradas em virtude da crise sanitária. Em particular, os dados da Secretaria de Administração de Gestão da Informação (Sagi) do Ministério da Cidadania demonstram que *foram incluídas mais de 3,8 milhões de famílias no Programa Auxílio Brasil até maio de 2021*.¹ Esse número supera em três vezes o aumento do número de famílias pobres em decorrência da covid-19 (Figueiredo, 2022). Ademais, o reajuste no valor do benefício (valor mínimo de R\$ 400) possibilitou um aumento de recursos na ordem de R\$ 25,1 bilhões, só nos primeiros cinco meses de 2022 em relação ao mesmo período de 2019. A título comparativo, entre 2019 e 2021, a perda de renda do trabalho estimada para os 10% mais pobres em decorrência da covid-19 foi de R\$ 10,4 bilhões.

Vale lembrar que a coexistência de auxílios sociais e mercado de trabalho tem atraído atenção da literatura especializada. Em específico, a literatura questiona se os programas de transferência de renda tendem a distorcer os incentivos de uma parcela expressiva da população, desestimulando-a a procurar uma ocupação formal (Banerjee *et al.*, 2017); ou se podem reduzir os custos de se encontrar uma melhor alocação no mercado formal, o que também seria estimulado via fatores multiplicadores gerados pela transferência de renda para as economias locais (Egger *et al.*, 2019). Em resumo, o teste de hipóteses é: a transferência de renda prejudica o mercado de trabalho formal *versus* a transferência de renda estimula o mercado de trabalho formal.

Em um artigo recente, Gerard, Naritomi e Silva (2021) usam a ampliação do Programa Bolsa Família (PBF) na década de 2010 como experimento natural e concluem que a ampliação da assistência social não impactou o mercado de trabalho formal. As eventuais perdas na geração de emprego foram mais do que compensadas pela ampliação do programa. Esse tema ganha relevância no pós-pandemia, dadas: i) a ampliação do programa de assistência social promovida pelo Auxílio Brasil; e ii) a forte geração de emprego formal documentada pelas estatísticas oficiais brasileiras. Logo, uma pergunta adicional é introduzida por esta nota da presidência: *é possível registrar ampliações do Programa Auxílio Brasil e do emprego formal?*

Os resultados preliminares encontrados sugerem que a interação entre o aumento do número de beneficiários e a dinâmica do mercado de trabalho formal se dá de forma harmônica. O cruzamento das informações do Auxílio Brasil com os dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) indica que, nos cinco primeiros meses de 2022, o aumento no número de famílias incluídas no programa foi acompanhado por uma elevação na quantidade de empregos formais gerados em todas as regiões do país, numa média de 288 novos empregos formais para cada 1 mil famílias incluídas no programa.

As seções seguintes discutirão a ampliação do Programa Auxílio Brasil, destacando os aspectos regionais; a quantificação do aumento do valor do benefício como medida de mitigação para a perda de renda das famílias pobres em decorrência da crise da covid-19; e a demonstração da coexistência da ampliação do programa social e do crescimento do mercado formal de trabalho.

2 AMPLIAÇÃO DA REDE DE PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRA: O PROGRAMA AUXÍLIO BRASIL

Como já mencionado, os dados da Sagi/Ministério da Cidadania demonstram que *foram incluídas mais de 3,8 milhões de famílias no Programa Auxílio Brasil até maio de 2021*. Esse número supera em três vezes o aumento do número de famílias pobres em decorrência da covid-19. Para obter mais informações da expansão do programa em termos geográficos, apresenta-se no gráfico 1 o crescimento das famílias atendidas nas regiões brasileiras em maio de 2022 comparado com o público atendido pelo PBF no mesmo período de 2019. É possível notar que o governo federal promoveu

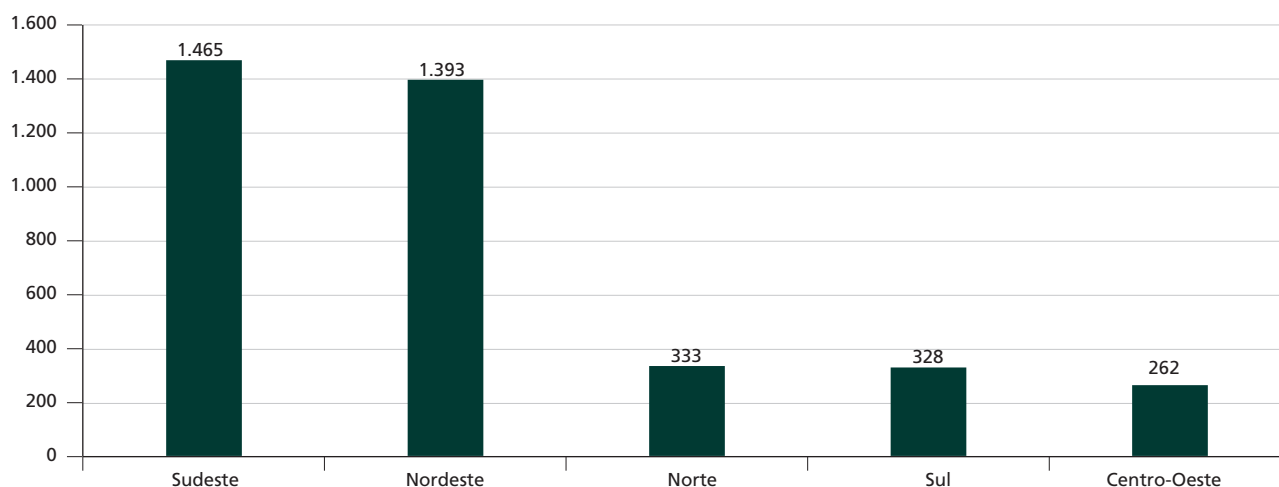
1. Disponível em: <<https://bit.ly/3yAfmTB>>.

uma significativa inclusão de novas famílias no programa social em todas as regiões do país. Além disso, verifica-se que as regiões Nordeste e Sudeste foram aquelas que apresentaram crescimentos mais expressivos, com um acréscimo agregado de 2,8 milhões de famílias atendidas.

GRÁFICO 1

Crescimento do número de famílias atendidas pelo Auxílio Brasil em maio de 2022 em relação ao número de famílias atendidas pelo PBF em maio de 2019

(Em 1 mil)



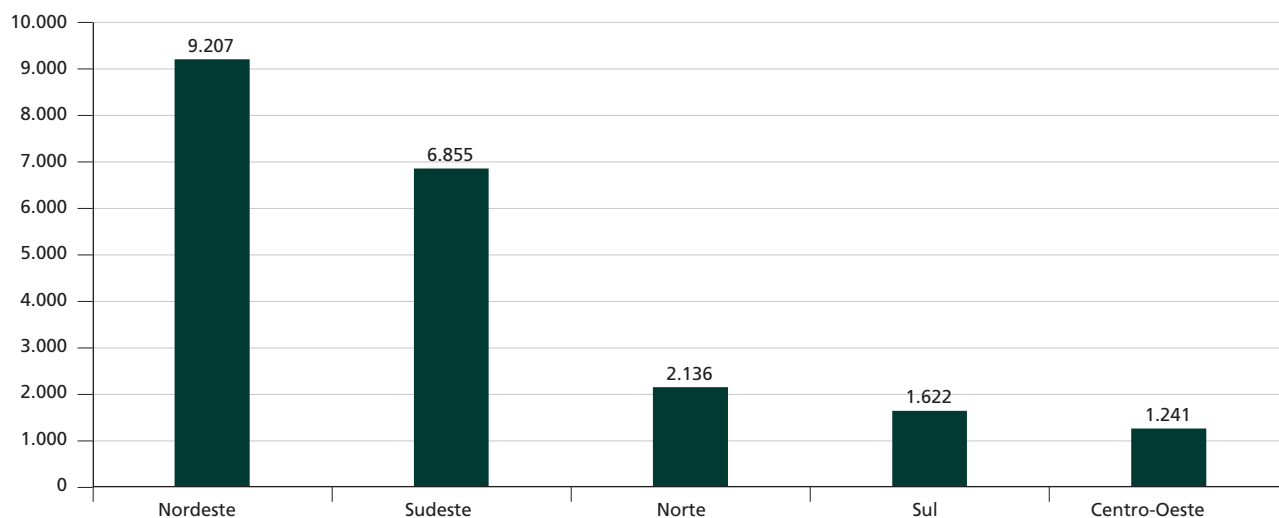
Fonte: Sagi/Ministério da Cidadania.
Elaboração do autor.

Em adição à inclusão de novas famílias beneficiadas, outro ponto que merece destaque é o aumento do repasse do Auxílio Brasil quando comparado com o PBF. O gráfico 2 faz a comparação do aumento do repasse considerando os cinco primeiros meses de 2022 (comparado com um período equivalente de 2019). Novamente, verifica-se que todas as regiões brasileiras foram beneficiadas com a expansão do programa social do governo. Os maiores aumentos foram observados nas regiões Nordeste (R\$ 9,21 bilhões) e Sudeste (R\$ 6,86 bilhões). Considerando a média do aumento de repasses nos cinco meses iniciais, projeta-se um crescimento, em 2022 em relação a 2019, de R\$ 22,10 bilhões na região Nordeste, R\$ 16,45 bilhões na região Sudeste, R\$ 5,13 bilhões na região Norte, R\$ 3,89 bilhões na região Sul e R\$ 2,98 bilhões na região Centro-Oeste. Isso mostra que o Programa Auxílio Brasil representa um importante avanço da política social do governo federal visando assistir as famílias brasileiras mais carentes e minimizar os efeitos da forte crise econômica decorrente da covid-19.

GRÁFICO 2

Crescimento na massa de valor pago pelos programas sociais – acumulado jan.-maio 2022 comparado ao acumulado jan.-maio 2019

(Em R\$ 1 milhão)



Fonte: Sagi/Ministério da Cidadania.
Elaboração do autor.
Obs.: Valores reais de maio de 2022.

3 QUEDA NA RENDA DO TRABALHO E COMPENSAÇÃO NO AUXÍLIO SOCIAL

Não obstante o Programa Auxílio Brasil ter elevado de forma expressiva o número de beneficiários e a transferência de recursos às famílias, um importante questionamento que pode ser feito é se o aumento desse repasse compensou a queda de renda do trabalho daquelas famílias. Para se verificar isso, são utilizados os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua acumulada na quinta entrevista para 2019 e 2021, com valores reais para dezembro de 2021 de acordo com o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Só assim será possível mensurar o efeito da pandemia sobre os rendimentos das famílias mais pobres no Brasil. Esses dados são confrontados com os ganhos de renda advindos do reajuste do valor pago pelo Auxílio Brasil com a perda de renda do trabalho. O foco, portanto, será na parcela das famílias 10% mais pobres.

A tabela 1 apresenta a redução da massa de renda do trabalho para as famílias pertencentes aos 10% mais pobres em termos de renda domiciliar *per capita* entre 2019 e 2021, bem como a variação do repasse feito pelo Programa Auxílio Brasil no período janeiro-maio de 2022 em relação ao PBF nos mesmos meses de 2019.² Os resultados indicam que o novo programa social do governo acumulou um aumento de R\$ 25,1 bilhões só nos cinco primeiros meses do ano corrente, enquanto a perda de renda do trabalho das famílias mais pobres entre 2019 e 2021 foi estimada em R\$ 10,4 bilhões. Assim, verifica-se que o aumento do repasse do Programa Auxílio Brasil concedido pelo governo federal, só entre janeiro e maio de 2022, representou 2,5 vezes a perda de renda do trabalho dessas famílias em decorrência dos efeitos da pandemia em 2021. Adicionalmente, é importante ressaltar que a variação dos repasses nos programas sociais superou a perda de renda em todas as regiões do país. O conjunto desses resultados permite antever uma redução da pobreza no Brasil em 2022 em relação a 2019.

TABELA 1

Redução na renda do trabalho para as famílias pertencentes aos 10% mais pobres comparada ao aumento nos repasses dos programas sociais
(Em R\$ 1 milhão)

Região	Redução estimada na renda do trabalho (anual)	Varição nos repasses ao Auxílio Brasil (jan.-maio)
Centro-Oeste	489,54	1.240,93
Nordeste	5.590,01	9.207,45
Norte	1.540,24	2.135,55
Sudeste	3.595,12	6.854,55
Sul	726,98	1.621,81
Total	10.401,653	25.101,95

Fontes: PNAD Contínua e Sagi/Ministério da Cidadania.
Elaboração do autor.

4 COEXISTÊNCIA ENTRE A GERAÇÃO DE EMPREGOS E AMPLIAÇÃO DO AUXÍLIO BRASIL

Como destacado na seção 1, a literatura econômica tem considerado dois possíveis efeitos de programas de transferência de renda sobre o mercado de trabalho: i) o de distorcer os incentivos de uma parcela expressiva da população, desestimulando-a a procurar uma ocupação formal; ou ii) o de reduzir os custos de se encontrar uma melhor alocação no mercado formal, o que também seria estimulado via fatores multiplicadores gerados pela transferência de renda para as economias locais.

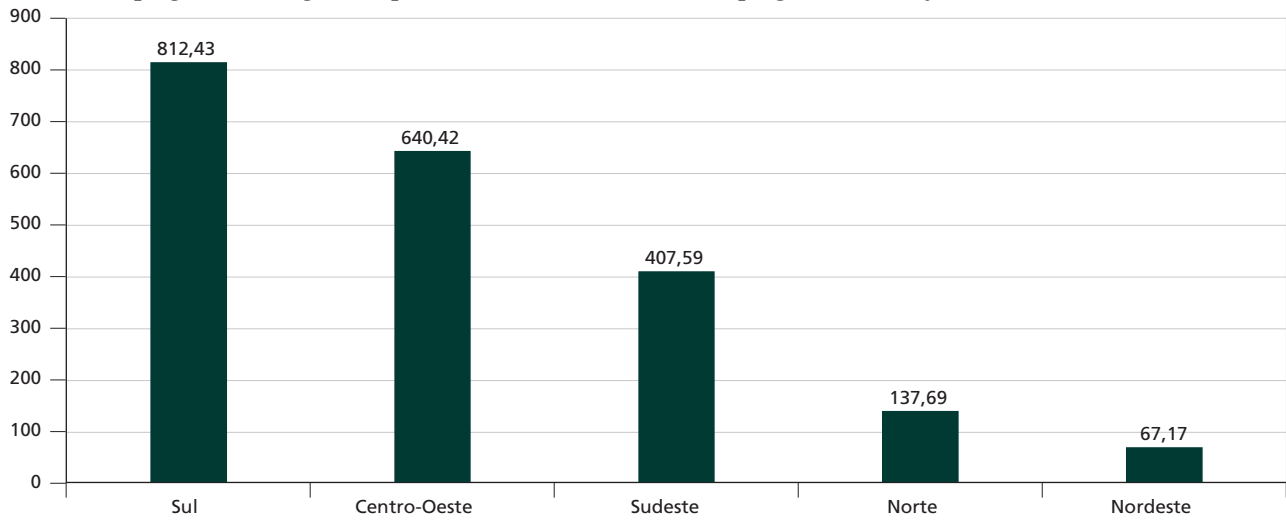
Sabe-se que a identificação dos efeitos de programas de transferência de renda sobre a oferta de trabalho demanda uma estrutura complexa de dados e um conjunto de modelos econométricos capazes de estabelecer relações causais. Esse não é o objetivo desta nota. Apesar disso, procura-se fazer aqui uma exploração inicial dos dados disponíveis apresentando a relação entre a geração de empregos observada no Caged de janeiro a maio de 2022 e a variação na quantidade de famílias assistidas pelo Auxílio Brasil por região no mesmo período. Por meio do gráfico 3, pode-se notar que, *em todas as regiões do país, houve uma relação diretamente proporcional na quantidade de empregos formais gerados e famílias acrescidas ao Auxílio Brasil*, com destaque para as regiões Sul e Centro-Oeste, com 812 e 640 novos

2. De acordo com estimativas da PNAD Contínua acumulada na quinta entrevista para 2019 e 2021, com valores reais para dezembro de 2021 de acordo com o IPCA.

empregos formais para cada 1 mil famílias incluídas no Auxílio Brasil, respectivamente. Desta forma, a inclusão de novas famílias ao programa parece não interferir na dinâmica do mercado de trabalho formal.

GRÁFICO 3

Empregos formais gerados por 1 mil famílias acrescidas ao programa social (jan.-maio 2022)



Fontes: Caged e Sagi/Ministério da Cidadania.
Elaboração do autor.

REFERÊNCIAS

BANERJEE, A. V. *et al.* Debunking the stereo-type of the lazy welfare recipient: evidence from cash transfer programs. **The World Bank Research Observer**, v. 32, n. 2, p. 155-184, 2017.

EGGER, D. *et al.* **General equilibrium effects of cash transfers**: experimental evidence from Kenya. National Bureau of Economic Research, 2019. (Working Paper, n. 26600).

FIGUEIREDO, E. A. de. **O efeito da covid-19 sobre os indicadores de pobreza brasileiros e as políticas de mitigação**: uma discussão inicial. Brasília: Ipea, jun. 2022. (Nota da Presidência, n. 7). Disponível em: <<https://bit.ly/3R4Kzp6>>.

GERARD, F.; NARITOMI, J.; SILVA, J. **Cash transfers and formal labor markets**: evidence from Brazil. Washington: World Bank, Oct. 2021. (Policy Research Working Paper Series). Disponível em: <<https://bit.ly/3AdeMMG>>.

EDITORIAL

Chefe do Editorial

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Chefia

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

Editoração

Anderson Silva Reis

Cristiano Ferreira de Araújo

Danielle de Oliveira Ayres

Danilo Leite de Macedo Tavares

Leonardo Hideki Higa

Capa

Leonardo Hideki Higa

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

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