

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

Sergei Soares

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

Letícia Bartholo

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

Rafael Guerreiro Osorio

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

A política de proteção social para crianças e pobres no Brasil é uma colcha de retalhos historicamente construída. Diferentes programas foram propostos ao longo do tempo e, frequentemente, estas iniciativas eram o melhor que se podia fazer no momento da sua concepção. No entanto, o tempo passa, as condições mudam, e o que era uma boa solução torna-se uma solução péssima. Hoje, diferentes programas pagam valores diferentes para pessoas diante dos mesmos riscos sociais; benefícios têm critérios de pobreza ou necessidade diferentes na mesma posição na distribuição de renda. Este texto para discussão propõe um arcabouço para a fusão dos principais programas para proteção social de pessoas vulneráveis à pobreza e para crianças em um único programa coerente.

Situação atual da proteção social para pessoas vulneráveis à pobreza e crianças

O Brasil conta com quatro principais programas para proteção social de pessoas vulneráveis à pobreza e crianças (tabela 1). São estes, em ordem de tamanho: Bolsa Família, Abono Salarial, dedução para crianças dependentes no IRPF e Salário-Família.

O gasto orçamentário destas quatro transferências, em 2016, foi R\$ 52,76 bilhões.

Como são gastos hoje estes recursos? O gráfico 1 mostra a distribuição dos benefícios de acordo com o centésimo de renda. Pode-se ver que, enquanto 77% dos recursos do Bolsa Família e 37% dos recursos do Salário-Família se destinam ao terço mais pobre da nossa população, apenas 16% do Abono Salarial e 0% das Deduções-Criança do IRPF são destinados a estas mesmas famílias. Inversamente, 99% das deduções a título de crianças do IRPF e 39% do Abono Salarial se destinam ao terço superior.

Os quatro programas citados, como não fazem parte de um sistema organizado, também levam a consideráveis sobreposições. Aproximadamente 2 milhões de crianças vivem em famílias que recebem dois ou mais benefícios para crianças. Ao mesmo tempo, 17 milhões das 52 milhões de crianças no Brasil não recebem nenhum benefício. Pior: quase metade destas crianças sem benefício encontram-se no terço inferior da distribuição de renda.

Se estes quatro benefícios fossem considerados um sistema de proteção à criança e aos pobres e vulneráveis à pobreza, a única conclusão a que poderíamos chegar é que se trataria de um sistema fundamentalmente irracional, que não parece ser passível de defesa.

Proposta

É possível fazer muito melhor com os princípios norteadores a seguir.

- 1) *Equilíbrio fiscal e responsabilidade social.* Uma das características essenciais desta proposta é trabalhar com os R\$ 52 bilhões hoje já destinados às políticas de proteção à infância e à pobreza. Pelo equilíbrio fiscal, o orçamento não aumenta. Pela responsabilidade social, o orçamento não diminui.
- 2) *Flexibilidade para adaptação a mudanças sociais e demográficas.* A proposta deve ser flexível o suficiente para que valores e tipos de benefícios sejam revistos, de forma a se manter a capacidade de combate à pobreza da proteção social face às mudanças demográficas. Também para a manutenção desta capacidade, a proposta deve prever critérios e periodicidade para os reajustes das linhas de elegibilidade e dos valores dos benefícios.

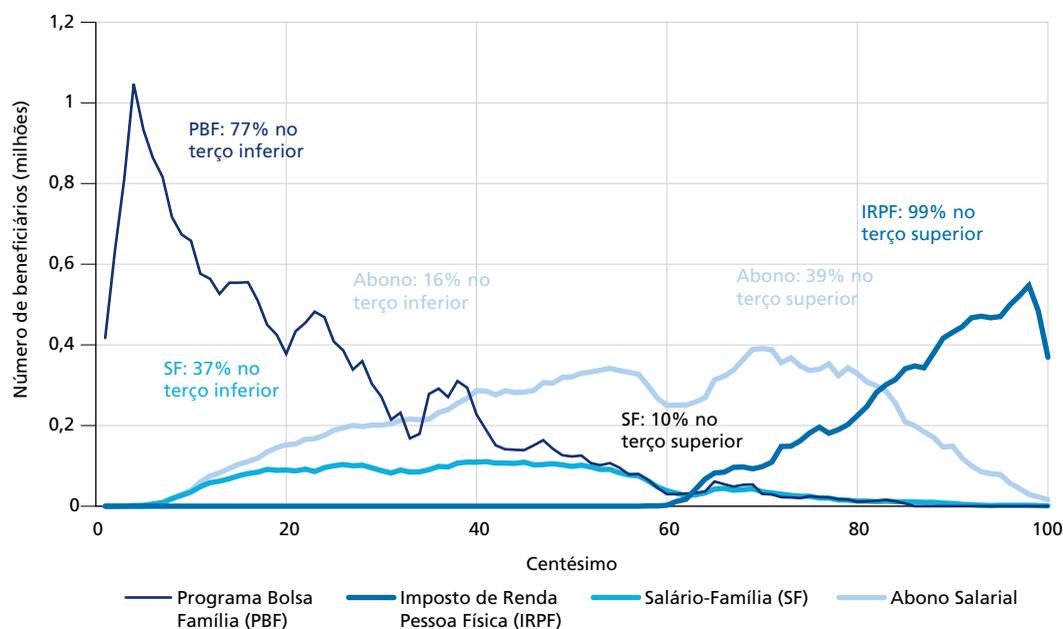
TABELA 1

Principais programas de proteção social para crianças e pobres no Brasil

Política	Beneficiários (milhões)	Valor (R\$ bilhões)	Valor (% do PIB)	Risco social
Bolsa Família	43,300	29,05	0,44	Pobreza e infância
Abono Salarial	20,924	17,35	0,26	Pobreza (ou rendimento baixo)
Dedução-Criança do IRPF	10,616	4,36	0,07	Infância
Salário-Família	5,259	2,00	0,03	Pobreza e infância
Proteção social	80,099	52,76	0,80	Pobreza e infância

Fontes: MI Votor/Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi)/Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Disponível em: <<https://bit.ly/31RMblq>>; Receita Federal. Disponível em: <<https://bit.ly/2SfrzVh>>. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua 2017); Ministério do Trabalho.

GRÁFICO 1

Distribuição dos principais programas de proteção social para crianças e pobres

- 3) *Pobreza definida como renda familiar per capita e família como grupo doméstico.* Considerando-se o grau de informalidade do mercado de trabalho brasileiro, o fato de que as pessoas que vivem sob o mesmo teto compartilham rendimentos, despesas e cuidados, não faz mais sentido usar o salário no setor formal como critério razoável de necessidade, tampouco um conceito previdenciário de família.
- 4) *Uso do Cadastro Único como mecanismo de identificação dos pobres.* Dado que pobreza se define como renda familiar *per capita*, precisamos de um instrumento que permita que o Estado saiba quem é pobre e quão pobre é. Este instrumento já existe e é o Cadastro Único.
- 5) *Linha única de elegibilidade.* Hoje temos diversas linhas de elegibilidade para a proteção

TABELA 2
Resumo dos benefícios

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

Elaboração dos autores.

social focalizada: R\$ 89,00 *per capita* (PBF); R\$ 178,00 *per capita* (PBF); R\$ 1.319,18 como renda do trabalho formal (Salário-Família); e dois salários mínimos de renda do trabalho formal (Abono Salarial). Devemos substituir todas por uma única linha que balize o que é uma família pobre. Sugerimos inicialmente R\$ 250,00 de renda familiar *per capita*, mas este parâmetro é flexível e dependerá tanto dos demais parâmetros quanto dos recursos disponíveis.

- 6) *Benefícios sem cortes abruptos.* Benefícios sem cortes abruptos evitam situações nas quais um indivíduo ou uma família ganha um centavo a mais e perde um benefício inteiro. Estes cortes levam a incentivos perversos e são desnecessários. A ideia de trabalhar com uma estrutura de benefícios análoga a um imposto de renda negativo, com taxas marginais de tributação implícitas que não ultrapassem 50%, evita este problema.
- 7) *Reajustes periódicos previstos em lei, sem que se configure indexação.* Algum tipo de regra para concessão de reajustes evita tanto aumentos excessivamente generosos em momentos de folga fiscal e disputa eleitoral quanto corrosão inflacionária excessiva em momentos fiscalmente difíceis e longe das eleições.

Os sete princípios acima permitem grande flexibilidade no desenho de uma estrutura de benefícios que se adapte às mais diferentes orientações políticas. Portanto, é importante que nenhum dos princípios seja descartado, sob o risco de descaracterização da proposta e de seus efeitos para a queda da pobreza e da

desigualdade. Com estes princípios, podemos desenhar vários sistemas possíveis. Para ilustrar, apresentaremos um sistema com três benefícios, cujos custos estejam abaixo do que se gasta hoje.

O primeiro seria um benefício de R\$ 45,00 por criança e jovem com menos de 18 anos de idade. Seria universal e independente da renda. Portanto, a taxa de tributação marginal implícita seria 0%. Todas as crianças o receberiam, qualquer que fosse a renda de suas famílias.

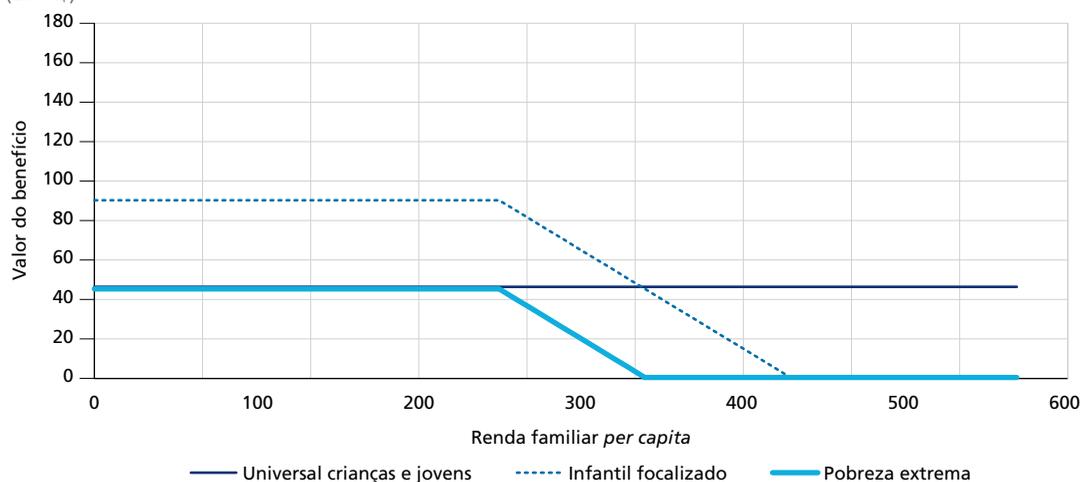
O segundo seria um benefício focalizado para as crianças muito jovens, de até 4 anos de idade. Um tratamento especial para estas crianças se justifica em função da extensa literatura sobre a importância dos primeiros anos de vida na formação das habilidades cognitivas e não cognitivas, e na constatação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

O terceiro seria um benefício focalizado na pobreza extrema. O valor seria de R\$ 44,00 e a taxa marginal de tributação implícita, de 50%. O benefício seria pago a todos na pobreza extrema, com ou sem filhos no domicílio. O objetivo seria cumprir o mesmo tipo de papel que os benefícios familiares do Bolsa Família cumprem hoje – um último recurso face à pobreza extrema.

GRÁFICO 2

Proposta básica, estrutura de benefícios segundo a renda

(Em R\$)



Elaboração dos autores.

Impactos

A tabela 3 mostra os custos de cada benefício. O grosso do gasto (56%) seria com o benefício universal para crianças e jovens. Isto ocorre porque todas as crianças, de famílias ricas ou famílias pobres, receberiam este benefício.

Não explicitaremos neste sumário outras opções de benefícios que podem ser incluídos no arcabouço desenhado, mas é possível imaginar benefícios que incentivem a busca pelo emprego formal para adultos e jovens, benefícios para a primeira infância variáveis em função da idade das crianças (maior para 0 e 1 e menor para 2 e 3 anos de idade), benefícios que incentivem o término do ensino médio, ou ainda outros benefícios, todos funcionando a partir do Cadastro Único.

A tabela 4 mostra os impactos da nova estrutura de benefícios sobre a desigualdade e a pobreza.

O sistema atual (Bolsa Família, Salário-Família, Abono Salarial e dedução-criança do IRPF) reduz a desigualdade em um único ponto de Gini e a pobreza em 1,5 ou 2,2 pontos, a depender da linha. Já se integrássemos os quatro em um único arcabouço, teríamos o dobro do impacto sobre a desigualdade e sobre a pobreza.

Em resumo, com o mesmo orçamento de instrumentos de gestão que já existem hoje, é possível cobrir todas as crianças com um benefício universal, aumentar a cobertura entre os pobres e ter o dobro do impacto sobre a pobreza e a desigualdade, sem gastar um único centavo a mais.

1. Dada a complexidade desta proposta, é necessário orçar um reforço de recursos financeiros para permitir que os municípios arquem com sua operação. Isso deve ser feito com o aumento dos recursos do Índice de Gestão Descentralizada (IGD), que viabiliza as transferências obrigatórias da União a estados e municípios para apoio à gestão da política de proteção social não contributiva.

TABELA 3
Proposta básica, custos de cada benefício

Benefício	Beneficiários (milhões)	Custo (R\$ bilhões)	Gasto (%)
Universal crianças e jovens	54,129	29,2	56
Infantil focalizado	5,312	5,6	11
Pobreza extrema	33,529	17,0	32
Reforço para a gestão (IGD)	n.a.	0,5	1
Total	92,971	51.820	100

Limite para gastar	R\$ 52,8 bilhões
Saldo	R\$ 0,9 bilhão

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

TABELA 4
Impactos sobre pobreza e desigualdade

Benefícios	Desigualdade		Pobreza extrema (R\$ 115,36)		Pobreza (R\$ 333,90)	
	Gini	Δ Gini	%	Δ %	%	Δ %
Renda pré-sistema	0,5484		7,4		22,9	
Sistema atual	0,5374	0,0110	5,9	1,5	20,6	2,2
Esta proposta	0,5287	0,0197	4,4	3,0	18,5	4,4

Fonte: PNAD Contínua de 2017.