

Nota Técnica

Nº 59

Disoc

Diretoria de Estudos e Políticas Sociais

Março de 2020

**EVITANDO A PANDEMIA DA
POBREZA: POSSIBILIDADES
PARA O PROGRAMA BOLSA
FAMÍLIA E PARA O CADASTRO
ÚNICO EM RESPOSTA À
COVID-19**

Luís Henrique Paiva

Pedro H. G. Ferreira de Souza

Leticia Bartholo

Sergei Soares



Nota Técnica

Nº 59

Disoc

Diretoria de Estudos e Políticas Sociais

**EVITANDO A PANDEMIA DA
POBREZA: POSSIBILIDADES
PARA O PROGRAMA BOLSA
FAMÍLIA E PARA O CADASTRO
ÚNICO EM RESPOSTA À
COVID-19**

Luís Henrique Paiva

Pedro H. G. Ferreira de Souza

Letícia Bartholo

Sergei Soares

ipea

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

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação

Mylena Fiori

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

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

Nota Técnica

Nº 59

Disoc

Diretoria de Estudos e Políticas Sociais

Março de 2020

**EVITANDO A PANDEMIA DA
POBREZA: POSSIBILIDADES
PARA O PROGRAMA BOLSA
FAMÍLIA E PARA O CADASTRO
ÚNICO EM RESPOSTA À
COVID-19**

Luís Henrique Paiva

Pedro H. G. Ferreira de Souza

Letícia Bartholo

Sergei Soares

ipea

EQUIPE TÉCNICA

Luís Henrique Paiva

Gestor governamental em exercício na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

Pedro H. G. Ferreira de Souza

Técnico de planejamento e pesquisa na Disoc/Ipea.

Leticia Bartholo

Gestora governamental em exercício na Disoc/Ipea.

Sergei Soares

Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

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.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	7
2 CRITÉRIOS E CENÁRIOS DE INTERVENÇÃO	7
3 CENÁRIOS BASEADOS NA ESTRUTURA DO PBF.....	8
4 CENÁRIO BASEADO NO CADASTRO ÚNICO.....	12
5 RECOMENDAÇÃO.....	15
APÊNDICE A	17

Em consequência da pandemia gerada pela Covid-19, o Ministério da Economia anunciou medidas para atenuar os prejuízos do desaquecimento econômico para grupos vulneráveis que incluem, entre outros, famílias de baixa renda registradas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único).

São basicamente duas as ações anunciadas que fazem referência a essa base de dados: *i*) a ampliação dos limites de pagamento do Programa Bolsa Família (PBF), de modo a se reduzir sua fila de espera, hoje estimada em 1,7 milhão de famílias; e *ii*) a distribuição de *vouchers* a trabalhadores informais ou autônomos que estejam dentro dos critérios de renda utilizados pelo Cadastro Único.

A partir desses anúncios, o Ministério da Economia solicitou ao Ipea a construção de cenários de intervenção para potencializar o uso do PBF e do Cadastro Único como mecanismos de redução dos prejuízos econômicos causados pela Covid-19 à população brasileira de baixa renda. É esse, portanto, o objetivo deste texto, que resume os resultados de 72 simulações com parâmetros distintos.

Antes de apresentarmos os cenários, três considerações essenciais. Primeiro, há precedente em nível local e internacional para o uso de programas de transferências como resposta para situações emergenciais e/ou humanitárias. O aluguel social no Rio de Janeiro, em 2011, e o benefício extraordinário pago aos moradores de Brumadinho, em 2019, são exemplos locais. Levantamento feito pelo economista Ugo Gentilini, do Banco Mundial, indica que 39 países já utilizam alguma forma de transferência de renda como parte das respostas à Covid-19, alcançando pobres, trabalhadores autônomos, idosos e também crianças.¹ São países tão diferentes entre si quanto a Indonésia e o Peru, ou a China e a Dinamarca. Esse número cresce todos os dias. Se está funcionando nesses países, também funcionará no país que inventou as transferências condicionadas de renda.

Segundo, é preciso estar claro que as sugestões aqui efetuadas partem da estrutura e do modelo operacional vigentes para o PBF e o Cadastro Único. Isso implica que as sugestões abrangem mais de 30% da população brasileira cuja renda familiar mensal é inferior a $\frac{1}{2}$ salário mínimo (SM) por pessoa (R\$ 522,50). Em outros termos, transferências monetárias a trabalhadores informais ou autônomos acima desse critério de renda requererão outras bases de informação e não serão aqui examinadas ou sugeridas.

Terceiro, qualquer resposta à Covid-19 que consista no suporte financeiro às famílias pobres e de baixa renda deve considerar dificuldades institucionais e operacionais, pois de nada adianta uma boa resposta que poderá ser operacionalizada em três ou quatro meses, deixando as famílias mais pobres sem recursos durante o período mais difícil da crise. Este é o critério aqui adotado: todas as sugestões feitas são de operação viável neste período, e as propostas são apresentadas em ordem crescente de dificuldade institucional e operacional.

O texto está organizado da seguinte forma: a seção 2 apresenta os contornos gerais dos quatro tipos de medida que simulamos; as seções 3 e 4 descrevem os principais cenários com mais detalhes e reportam os resultados obtidos em termos de escopo e custos; e, na seção 5, indicamos nosso cenário recomendado dentre as 72 simulações. Por fim, o apêndice A traz os números obtidos para cada uma das simulações.

2 CRITÉRIOS E CENÁRIOS DE INTERVENÇÃO

Quatro tipos de medidas são aqui apresentados, sendo que três delas contêm mais de um cenário. Todas promovem o aumento da proteção monetária disponível às famílias pobres e a injeção de recursos na economia.

- A) *Zerar a fila do PBF e postergar os processos de averiguação e revisão cadastral* – esta é uma medida essencial, por dois motivos: *i*) permite a proteção monetária de todas as famílias já cadastradas e que estão há meses à espera de ingressar no PBF; e *ii*) evita que as famílias se dirijam aos Centros de Referência em Assistência Social (Cras) para atualização de suas informações do Cadastro Único. Os centros de assistência social já enfrentarão uma pressão suficientemente grande ao longo da crise. Deve-se evitar a aglomeração de famílias do programa nesses centros, até mesmo pela situação sanitária que pode ser gerada.
- B) *Reajustar a linha de elegibilidade e o valor dos benefícios do PBF* – como não há nenhuma indexação no PBF, o valor real das linhas de elegibilidade e dos benefícios depende de reajustes discricionários que, *grosso modo*, não têm ocorrido com ritmo e intensidade suficientes para que se mantenha o poder de compra. A inflação acumulada desde o último reajuste, em 2018, já chega a quase 6%.

1. Disponível em: <<https://bit.ly/2wEuthn>>. Acesso em: 20 mar. 2020.

- C) *Criar um benefício extraordinário por pelo menos seis meses para todas as famílias do PBF* – o PBF cumpre um papel fundamental de complementação da renda das famílias mais pobres no Brasil. No entanto, os impactos econômicos da pandemia de Covid-19 provavelmente comprometerão ainda mais a capacidade dessas famílias de obter rendimentos no mercado de trabalho. Nesse cenário, para reduzir o sofrimento dos mais pobres, as transferências do PBF teriam que se tornar temporariamente mais generosas. Há precedente para isso (em Brumadinho, no ano de 2019).
- D) *Criar um benefício extraordinário por pelo menos seis meses para todas as famílias do Cadastro Único (beneficiárias ou não do PBF) com renda familiar per capita inferior a ½ SM* – diante da necessidade de distanciamento social e de se evitarem aglomerações, a concessão de benefícios temporários para famílias vulneráveis é uma resposta preventiva mais racional do que simplesmente esperar que essas famílias caiam abaixo da linha de pobreza e tenham que se dirigir aos Cras para atualizar suas informações no Cadastro Único. Portanto, nesse cenário, consideramos que todas as famílias com cadastro atualizado e renda *per capita* inferior a ½ SM – mesmo que não sejam beneficiárias do PBF – estão sob forte risco de se tornarem pobres e, por isso, fazem jus a um benefício extraordinário temporário. As famílias que já estão no programa receberiam tanto o benefício ordinário regular quanto o benefício extraordinário.

As simulações foram feitas com base nos dados do Cadastro Único de dezembro de 2018 (última extração do Cadastro que o Ipea detém) e da folha de pagamentos do PBF de janeiro de 2019. Ressalte-se, assim, que o cenário base é um pouco diferente do PBF atual.

Analisaremos cada uma dessas medidas em função das dificuldades institucionais e operacionais.

3 CENÁRIOS BASEADOS NA ESTRUTURA DO PBF

3.1 Medida A: zerar a fila do PBF e postergar os processos de averiguação e revisão cadastral

O PBF possui uma fila estimada de aproximadamente 1,7 milhão de famílias. Estimamos que a concessão de benefícios para todas as famílias habilitadas (elegíveis) do Cadastro Único levaria à expansão do programa para quase 15,5 milhões de famílias. Isso equivale a incorporar quase 5 milhões de pessoas ao PBF, um aumento de cerca de 12% no tamanho do programa. O perfil do público que teria o benefício concedido reduziria marginalmente o benefício médio.

Se essa medida for adotada para a folha do mês de abril e estendida até o final do ano, seu impacto deverá estar na casa de R\$ 2,24 bilhões, um aumento de pouco menos de 10% em relação ao cenário atual (tabela 1). Como o valor já anunciado pelo Governo para suplementação orçamentária do programa é de R\$ 3 bilhões, ele está próximo ao necessário para também interromper os processos de averiguação e revisão cadastral (e, com isso, bloqueios, suspensões e cancelamentos) ao longo dos próximos meses, o que evita concentração de famílias beneficiárias nos Cras.

TABELA 1

Escopo e custo da medida A

Cenários	Escopo (milhões)		Benefício médio por família (R\$)	Custo (R\$ bilhões)		Variação total	
	Famílias	Pessoas		Por mês	Total	Absoluta (R\$ bilhões)	Relativa (%)
Cenário atual	13,8	42,7	188	2,586	23,273	-	-
Medida A – fila zero	15,5	47,7	183	2,835	25,513	2,240	9,6

Fontes: Cadastro Único (dez./2018) e folha de pagamentos do PBF (jan./2019).

Elaboração dos autores.

Obs.: O custo total diz respeito aos nove meses restantes de 2020 (abril a dezembro).

Nível das dificuldades institucionais: virtualmente inexistentes. Não é preciso medida provisória (MP) ou decreto para zerar a fila; trata-se de mera decisão administrativa. A postergação dos processos de averiguação e revisão é feita por meio de instruções operacionais do secretário de Renda de Cidadania.

Nível das dificuldades operacionais: a emissão e distribuição de 1,7 milhão de cartões (das concessões estimadas para zerar a fila do PBF) estão dentro dos procedimentos operacionais já estabelecidos no PBF e permitem que os novos beneficiários recebam seus cartões em tempo para o saque, mas a escala é incomum. Deve-se avaliar com a Caixa se a escala de quase 2 milhões de cartões implicará atrasos na emissão e/ou distribuição. Os saques podem ser eventualmente feitos por meio de guia nas agências da Caixa, mediante identificação, mas isso talvez não seja aconselhável do ponto de vista operacional e sanitário. A sugestão é que a fila seja zerada tão logo o orçamento esteja confirmado, já levando em conta a existência desse atrito.

3.2 Medida B: reajustar a linha de elegibilidade e o valor dos benefícios

Para a medida B, apresentamos a seguir três cenários de reajustes.

- B1) Por um percentual que faça com que as linhas de elegibilidade voltem ao valor da sua média histórica. Com isso, a linha de extrema pobreza iria a R\$ 105, mesmo valor do benefício básico e referência para o cálculo do benefício de superação da pobreza extrema (BSP); a linha de pobreza subiria para R\$ 210; benefícios variáveis para grávidas, nutrizes e crianças iriam a R\$ 48 e o benefício variável vinculado ao adolescente (BVJ), a R\$ 57. O percentual do reajuste varia entre 17% e 19%, em função do arredondamento necessário para que os valores da linha e dos benefícios sejam plausíveis.
- B2) Por um percentual que faça com que as linhas voltem ao valor real que tinham em janeiro de 2004. A linha de extrema pobreza iria a R\$ 115, mesmo valor do benefício básico e referência para o BSP; a linha de pobreza, a R\$ 230; benefícios variáveis iriam a R\$ 53 e o BVJ, a R\$ 62. O percentual de reajuste é de aproximadamente 29% em todos os casos.
- B3) Por um percentual que faça com que as linhas voltem ao valor real do seu pico histórico, observado em agosto de 2009. A linha de extrema pobreza iria a R\$ 125, mesmo valor do benefício básico e referência para o BSP; a linha de pobreza, a R\$ 250; benefícios variáveis iriam a R\$ 58, e o benefício variável vinculado ao adolescente (BVJ), a R\$ 67. O percentual varia entre 40% e 41%. Vale observar que, mesmo com esse reajuste, a linha de extrema pobreza do PBF permaneceria abaixo da linha internacional de PPC\$ 1,90 por dia – aproximadamente R\$ 150 por mês – usada pelo Banco Mundial, que toma por referência as linhas nacionais de alguns dos países mais pobres do mundo.

O ajuste das linhas e dos valores dos benefícios teria impacto orçamentário por duas vias. Primeiro, aumentaria o número de famílias elegíveis; segundo, elevaria o valor dos benefícios. Com isso, benefícios de maior valor seriam pagos a um número maior de famílias. Apresentamos na tabela 2 o impacto completo da medida, isso é, a inclusão de todas as famílias elegíveis, de acordo com as novas linhas de elegibilidade, bem como o custo efetivo com o aumento dos benefícios. Isso pode ser entendido como o impacto combinado das medidas A e B. O impacto independente dos cenários da medida B (isto é, apenas do ajustamento dos benefícios para os atuais beneficiários, sem que novas concessões sejam feitas), ao lado de todas as outras 71 simulações realizadas, está no apêndice A deste trabalho.

Os cenários AB1-AB3 aumentariam a clientela do PBF entre 17% e 21%, enquanto os benefícios médios por família cresceriam entre 15% e 38%. No cenário AB3, seriam incorporadas quase 3 milhões de famílias ao PBF, ou seja, a proteção do programa seria estendida para quase 9 milhões de pessoas que hoje estão desprotegidas.

Com isso, o impacto orçamentário ficaria entre R\$ 8,0 bilhões (cenário AB1) e R\$ 15,6 bilhões (AB3). A alternativa intermediária implicaria despesa de R\$ 11,6 bilhões. Em termos relativos, esses números implicam que o custo do programa no resto do ano (de abril a dezembro) seria entre um terço e dois terços maior do que no cenário atual.

TABELA 2

Escopo e custo dos cenários da medida B combinados com a medida A

Cenários	Escopo (milhões)		Benefício médio por família (R\$)	Custo (R\$ bilhões)		Variação total	
	Famílias	Pessoas		Por mês	Total	Absoluta (R\$ bilhões)	Relativa (%)
Cenário atual	13,8	42,7	188	2,586	23,273	-	-
A + B1. Reajuste 17-19%	16,0	49,5	217	3,474	31,265	7,992	34,3
A + B2. Reajuste de aprox. 29%	16,2	50,1	239	3,873	34,856	11,583	49,8
A + B3. Reajuste de 40-41%	16,6	51,6	260	4,314	38,826	15,553	66,8

Fontes: Cadastro Único (dez./2018) e folha de pagamentos do PBF (jan./2019).

Elaboração dos autores.

Obs.: O custo total diz respeito aos nove meses restantes de 2020 (abril a dezembro).

Nível das dificuldades institucionais: baixo. A linha de elegibilidade e o valor dos benefícios podem ser reajustados via decreto. Não há necessidade de alteração legal.

Nível das dificuldades operacionais: para as famílias já beneficiárias, não há dificuldade operacional. A inclusão de novas famílias, promovida pelo fim da fila e pelo ajuste da linha de elegibilidade, implica emissão e envio de cartões, como abordado anteriormente. Há algum atrito, mas o processo operacional já está bem definido.

3.3 Medida C: criar um benefício extraordinário por pelo menos seis meses para todas as famílias do PBF

Com o pagamento da 13ª parcela do PBF em 2019, a Caixa já tem mecanismos para criar um benefício extraordinário que seja um múltiplo do benefício normal. Assim, analisamos dois cenários, nos quais, durante seis meses, o valor dos benefícios adicionais seria de:

C1) 50% do valor do benefício ordinário recebido pela família beneficiária;

C2) 100% do valor do benefício ordinário.

Os resultados podem ser estimados independentemente das medidas A e B, ou em combinação com ambas. Assim como no caso anterior, reportamos na tabela 3 apenas os valores estimados para os cenários da medida C em combinação com a medida A, pois consideramos que zerar a fila do PBF e suspender os processos de averiguação e revisão cadastral são opções absolutamente necessárias. Os números independentes dos cenários C1 e C2 estão no apêndice A.

Em termos de escopo, por definição verificamos os mesmos resultados obtidos para a medida A. Naturalmente, os benefícios médios apresentam comportamento bem distinto, com forte crescimento: caso o benefício extraordinário seja de 50% do benefício ordinário, a transferência média aumentará entre 46% e 95%.²

No que diz respeito ao orçamento, vale lembrar que a comparação total cobre um período de nove meses até dezembro, mas o tempo de duração inicial proposto para os benefícios extraordinários é de seis meses. Por isso, a variação relativa das despesas tampouco atinge os percentuais de 50% e 100%.

Assim, até dezembro o impacto combinado da medida A e do cenário C1 (benefício extraordinário no valor de 50% do benefício ordinário) seria de R\$ 10,7 bilhões. Por seu turno, o impacto da medida A e do cenário C2 (benefício extraordinário no valor de 100% do benefício ordinário) seria de R\$ 19,2 bilhões (tabela 3).

TABELA 3

Escopo e custo dos cenários da medida C combinados com a medida A

Cenários	Escopo (milhões)		Benefício médio por família (R\$)	Custo (R\$ bilhões)		Variação total	
	Famílias	Pessoas		Por mês	Total	Absoluta (R\$ bilhões)	Relativa (%)
Cenário atual	13,8	42,7	188	2,586	23,273	-	-
A + C1. Adicional de 50% do PBF	15,5	47,7	275	4,252	34,017	10,744	46,2
A + C2. Adicional de 100% do PBF	15,5	47,7	366	5,669	42,521	19,248	82,7

Fontes: Cadastro Único (dez./2018) e folha de pagamentos do PBF (jan./2019).

Elaboração dos autores.

Obs.: O custo total diz respeito aos nove meses restantes de 2020 (abril a dezembro). Como os benefícios extraordinários são previstos por apenas seis meses, o custo total de cada cenário considera o custo mensal de seis meses de cada um e o valor previsto no cenário A para os três meses finais do ano. O benefício médio por família foi calculado usando-se o custo mensal dos cenários.

A tabela 4, por sua vez, mostra números para os seis cenários resultantes da combinação das medidas A, B e C. No que diz respeito ao escopo, os números são por definição idênticos aos dos cenários correspondentes na tabela 2. Ou seja, a implementação simultânea desses cenários faz com que o benefício extraordinário alcance um número maior de famílias (entre 16,0 milhões e 16,6 milhões), graças ao reajuste da linha de elegibilidade, e também registre valor mais alto (porque seria um múltiplo do benefício ordinário, também ajustado).

Na combinação das medidas A, B3 e C (tanto C1 como C2), seriam alcançados 51,6 milhões de brasileiros (*grasso modo*, um quarto da população brasileira), com o mais alto nível de focalização que uma transferência feita pelo Estado brasileiro permite.

No caso do benefício extraordinário de maior valor (100% do benefício ordinário – cenário C2), o impacto em nove meses (ênfatizando-se que o benefício extraordinário teria duração de apenas seis meses) variaria entre R\$ 28,8

bilhões e R\$ 41,4 bilhões, a depender do cenário de reajuste. No caso do benefício extraordinário de menor valor (C1), o impacto orçamentário variaria entre R\$ 18,4 bilhões e R\$ 28,5 bilhões, em relação ao cenário atual.

Em termos proporcionais, esses números implicam aumento do gasto com transferência entre 79% (cenário A + B1 + C1) e 178% (A + B3 + C2). Embora esta última estimativa chame a atenção – afinal, o gasto com transferências seria quase triplicado –, vale ressaltar que o PBF hoje representa apenas 0,4% do produto interno bruto (PIB), o que significa que, mesmo no cenário mais generoso da tabela 4, a despesa em 2020 – incluindo os meses de janeiro a março – chegaria a apenas 1% do PIB, valor similar ao gasto anual de muitos países ricos com transferências assistenciais. Mais ainda, em 2021 o gasto cairia em termos absolutos e relativos, dado que o benefício extraordinário tem prazo de apenas seis meses.

TABELA 4

Escopo e custo dos cenários da medida C combinados com a medida A e com os cenários da medida B

Cenários	Escopo (milhões)		Benefício médio por família (R\$)	Custo (R\$ bilhões)		Variação total	
	Famílias	Pessoas		Por mês	Total	Absoluta (R\$ bilhões)	Relativa (%)
Cenário atual	13,8	42,7	188	2,586	23,273	-	-
A + B1 (reaj. 17-19%) + C1 (adicional 50%)	16,0	49,5	325	5,211	41,686	18,413	79,1
A + B1 (reaj. 17-19%) + C2 (adicional 100%)	16,0	49,5	433	6,948	52,108	28,835	123,9
A + B2 (reaj. 29%) + C1 (adicional 50%)	16,2	50,1	358	5,809	46,475	23,202	99,7
A + B2 (reaj. 29%) + C2 (adicional 100%)	16,2	50,1	478	7,746	58,093	34,820	149,6
A + B3 (reaj. 40-41%) + C1 (adicional 50%)	16,6	51,6	390	6,471	51,768	28,495	122,4
A + B3 (reaj. 40-41%) + C2 (adicional 100%)	16,6	51,6	520	8,628	64,710	41,437	178,1

Fonte: Cadastro Único (dez./2018) e folha de pagamentos do PBF (jan./2019).

Elaboração dos autores.

Obs.: O custo total diz respeito aos nove meses restantes de 2020 (abril a dezembro). Como os benefícios extraordinários são previstos por apenas seis meses, o custo total de cada cenário considera o custo mensal de seis meses de cada um e o valor previsto nos cenários AB1-AB3 para os três meses finais do ano, dependendo da linha. O benefício médio por família foi calculado usando-se o custo mensal dos cenários.

Nível das dificuldades institucionais: intermediário. A medida exigiria a publicação de uma MP. Pelo tempo de duração do benefício (seis meses, prorrogáveis caso a situação social não melhorasse), a MP precisaria ser aprovada, o que exigiria algum nível de articulação com o Congresso.

Nível das dificuldades operacionais: baixo/intermediário. Para as medidas A e B, as dificuldades são baixas: a inclusão de novas famílias, promovida pelo fim da fila e pelo ajuste da linha de elegibilidade, implica emissão e envio de cartões, como abordado anteriormente. Há algum atrito, mas o processo operacional já está bem definido. A Caixa operacionalizou o pagamento do 13º salário do PBF, o que, em tese, deveria facilitar o pagamento de um benefício extraordinário que fosse um múltiplo do benefício normal. Para o pagamento desse benefício, não é exigido nenhum procedimento operacional específico. Há também a necessidade de aditivo entre o Ministério da Cidadania e a Caixa para a geração desse benefício.

4 CENÁRIO BASEADO NO CADASTRO ÚNICO

4.1 Medida D: criar um benefício extraordinário temporário para todas as famílias do Cadastro Único com renda familiar *per capita* inferior a ½ salário mínimo

A medida D prevê a criação de benefícios extraordinários, que seriam pagos tanto para famílias beneficiárias do PBF (que continuariam recebendo também seus benefícios ordinários) como para todas as demais famílias do Cadastro Único com informações atualizadas nos últimos dois anos, e cuja renda familiar *per capita* fosse inferior a ½ SM, isto é, R\$ 522,50. Para os beneficiários do PBF, a medida D seria alternativa à medida C.

Simulamos seis tipos diferentes de benefícios extraordinários fixos com duração de seis meses:

D1) benefício fixo de R\$ 150 por família;

D2) benefício fixo de R\$ 300 por família;

D3) benefício fixo de R\$ 450 por família;

D4) benefício fixo de R\$ 50 *per capita*;

D5) benefício fixo de R\$ 100 *per capita*; e

D6) benefício fixo de R\$ 150 *per capita*.

Com a criação desse benefício extraordinário, um maior número de pessoas passaria a contar com alguma renda em um momento de forte impacto negativo na economia. Por questão de equidade, esses benefícios extraordinários seriam direcionados tanto às famílias já beneficiárias do PBF quanto às não beneficiárias com renda mensal *per capita* de até ½ SM e com cadastro atualizado há menos de dois anos. A racionalidade, nesse caso, consiste em evitar que as famílias mais pobres, já incluídas no PBF, recebam benefícios inferiores a famílias um pouco menos pobres. Em tese, esse problema poderia ser contornado por um sistema que escolhesse o maior valor entre o benefício atual e o extraordinário, mas isso seria difícil em termos operacionais e, ademais, a intenção é justamente reforçar a proteção social às famílias mais vulneráveis. Evidentemente, caso a crise social provocada pela Covid-19 durasse mais do que o previsto, os benefícios extraordinários poderiam e deveriam ser prorrogados pelo tempo que fosse necessário.

Assim como nos casos anteriores, a tabela 5 apresenta primeiramente os resultados da simulação dos cenários D1 a D6 em conjunto com a medida A. Os resultados isolados dos cenários D1 a D6 estão disponíveis no apêndice A.

Por definição, os cenários simulados na tabela 5 apresentam escopo maior do que qualquer simulação anterior, dado que os benefícios extraordinários são pagos a todas as 21,1 milhões de famílias com renda abaixo de ½ SM *per capita* registradas no Cadastro Único.³ Nesses cenários, o público atingido pelas transferências assistenciais aumentaria em cerca de 50%, estendendo-se um nível mínimo de proteção social a aproximadamente 63,6 milhões de pessoas, ou seja, pouco mais de 30% da população brasileira.

Como as famílias do Cadastro Único têm em média três componentes, os números escolhidos fazem com que os impactos orçamentários dos cenários D1-D3 e D4-D6 sejam muito semelhantes. Em abstrato, os cenários D4-D6 são mais justos, pois transferem benefícios com o mesmo valor *per capita* para todas as famílias. Contudo, há risco de dificuldades operacionais consideráveis para a implementação de um benefício desse tipo na estrutura atual. Retornaremos a esse ponto mais adiante.

Seja como for, o benefício médio por família aumentaria fortemente. Nos cenários mais conservadores (A + D1 e A + D4), a elevação seria de pouco mais de 50%. Nos cenários mais ousados (A + D3 e A + D6), o acréscimo chegaria a mais de 210%, com benefício médio de cerca de R\$ 585 por família.

Evidentemente, esses números se refletem também no impacto orçamentário dos cenários: como há tanto expansão de cobertura quanto aumento do valor médio, o aumento relativo do custo nos nove meses restantes do ano oscila entre 91% e 256%, mesmo se considerando a duração temporária do benefício extraordinário. Em termos absolutos, o custo adicional ficaria entre R\$ 21 bilhões e R\$ 59 bilhões. Não obstante a magnitude desses números, vale mais uma vez ressaltar que, mesmo no cenário mais generoso, as transferências assistenciais sairiam de 0,4%

para 1,2% do PIB – incluindo os meses de janeiro a março –, valor compatível com o registrado em tempos normais em muitos países ricos.

TABELA 5

Escopo e custo dos cenários da medida D combinados com a medida A

Cenários	Escopo (milhões)		Benefício médio por família (R\$)	Custo (R\$ bilhões)		Variação total	
	Famílias	Pessoas		Por mês	Total	Absoluta (R\$ bi)	Relativa (%)
Cenário atual	13,8	42,7	188	2,586	23,273	-	-
A + D1 (R\$ 150 por família)	21,1	63,6	284	6,005	44,536	21,263	91,4
A + D2 (R\$ 300 por família)	21,1	63,6	434	9,176	63,558	40,286	173,1
A + D3 (R\$ 450 por família)	21,1	63,6	584	12,346	82,581	59,309	254,8
A + D4 (R\$ 50 <i>per capita</i>)	21,1	63,6	285	6,015	44,591	21,319	91,6
A + D5 (R\$ 100 <i>per capita</i>)	21,1	63,6	435	9,194	63,670	40,398	173,6
A + D6 (R\$ 150 <i>per capita</i>)	21,1	63,6	585	12,374	82,749	59,476	255,6

Fontes: Cadastro Único (dez./2018) e folha de pagamentos do PBF (jan./2019).

Elaboração dos autores.

Obs.: O custo total diz respeito aos nove meses restantes de 2020 (abril a dezembro). Como os benefícios extraordinários são previstos por apenas seis meses, o custo total de cada cenário considera o custo mensal de seis meses de cada um e o valor previsto na medida A para os três meses finais do ano. O benefício médio por família foi calculado usando-se o custo mensal dos cenários.

Como os cenários da medida D implicam o pagamento de benefícios extraordinários também às famílias atualmente no PBF, seria redundante simular a implementação concomitante das medidas C e D.

A combinação entre as medidas A, B e D gera 18 possíveis cenários (3 cenários da medida B vezes 6 cenários da medida D). Para simplificar, optamos por considerar apenas o resultado da combinação entre as medidas A, B2 e D1-D3, tendo em vista que a medida B2 é o ponto intermediário entre B1 e B3, e os impactos orçamentários de D4, D5 e D6 são praticamente idênticos aos de D1, D2 e D3. De novo, os números para as outras combinações são reportados no apêndice A.

A tabela 6 exhibe as estimativas para as combinações escolhidas. O alcance dos cenários é idêntico ao da tabela 5, pois, mais uma vez, os benefícios são concedidos a todas as famílias com renda até $\frac{1}{2}$ SM. As diferenças ficam por conta dos valores médios dos benefícios e seus impactos orçamentários.

Os benefícios médios subiriam entre 77% e 237%. Nesse último caso (cenário A + B2 + D3), cada família receberia, em média, por volta de R\$ 633, enquanto durasse o benefício extraordinário. Em termos *per capita*, isso significa um benefício médio de R\$ 210 por pessoa durante pelo menos seis meses, o valor mais alto entre todos os apresentados neste texto. Depois dos seis meses iniciais, cerca de 4,9 milhões de famílias deixariam de receber qualquer benefício, enquanto as famílias remanescentes receberiam os benefícios reajustados do PBF com valor médio de R\$ 239 por família (ou R\$ 77 por pessoa).

O impacto orçamentário variaria entre R\$ 30,6 bilhões (A + B2 + D1) e R\$ 68,7 bilhões (A + B2 + D3) até o fim do ano. Em comparação ao cenário atual, todas as simulações mais do que dobram o orçamento, chegando, no limite, quase a triplicá-lo. Proporcionalmente, tomando-se o PIB de 2019 como referência, o custo total com transferências (incluindo os meses de janeiro a março) subiria de 0,4% para algo entre 0,8% e 1,4% do PIB.

TABELA 6

Escopo e custo dos cenários dos cenários D1-D3 combinados com a medida A e com o cenário B2

Cenários	Escopo (milhões)		Benefício médio por família (R\$)	Custo (R\$ bilhões)		Variação total	
	Famílias	Pessoas		Por mês	Total	Absoluta (R\$ bilhões)	Relativa (%)
Cenário atual	13,8	42,7	188	2,586	23,273	-	-
A + B2 (reaj. 29%) + D1 (R\$ 150 / família)	21,1	63,6	333	7,043	53,879	30,606	131,5
A + B2 (reaj. 29%) + D2 (R\$ 300 / família)	21,1	63,6	483	10,214	72,902	49,629	213,2
A + B2 (reaj. 29%) + D3 (R\$ 450 / família)	21,1	63,6	633	13,384	91,925	68,652	295,0

Fontes: Cadastro Único (dez./2018) e folha de pagamentos do PBF (jan./2019).

Elaboração dos autores.

Obs.: O custo total diz respeito aos nove meses restantes de 2020 (abril a dezembro). Como os benefícios extraordinários são previstos por apenas seis meses, o custo total de cada cenário considera o custo mensal de seis meses de cada um e o valor previsto no cenário A + B2 para os três meses finais do ano. O benefício médio por família foi calculado usando-se o custo mensal dos cenários.

Nível das dificuldades institucionais: intermediário. Exige edição e aprovação de MP, dada a duração do pagamento do benefício (seis meses). Recomenda-se que esse benefício seja criado por legislação específica, sem associação com a legislação do PBF: ele alcançaria não apenas os beneficiários, mas também um público com perfil muito diferente. O ideal seria que fosse criado como um benefício extraordinário à parte, pago com cartão cidadão emitido pela Caixa (que, no caso dos beneficiários do PBF, é o próprio cartão do programa), fazendo-se uso da estrutura operacional do PBF.

Nível das dificuldades operacionais: alto. O Sistema de Benefícios ao Cidadão (SIBEC), da Caixa, não está preparado para gerar automaticamente um benefício dessa natureza. Trata-se de um sistema antigo, com baixo nível de parametrização. Isso significa que alterações que seriam tipicamente paramétricas (como a criação de um novo benefício, com suas regras de elegibilidade, geração de folha etc.) envolvem, quase sempre, alterações no código do sistema. Criar um benefício fora das linhas de elegibilidade do PBF envolve especificar um novo processo de seleção de beneficiários e gerar uma nova folha de pagamentos.

Por razões operacionais, sugere-se que se adote o modelo de valor único por família (e não o valor fixo por membro da família), pelo fato de a Caixa já ter realizado pagamentos em valor único por família em Brumadinho. Isso reduziria as chances de erro na operacionalização do benefício.

Ainda que se consiga fazer as alterações do SIBEC em um prazo curto, isso provavelmente permitiria gerar uma folha em início de abril, para pagamento do fim do mês. A escala do novo benefício envolveria um gigantesco esforço na emissão e envio de milhões de cartões. Há possibilidade de que haja atrasos no pagamento efetivo do benefício.

Existe também a possibilidade de efetuar o saque presencial em agências da Caixa, lotéricas e correspondentes bancários, tornando o acesso ao benefício independente da emissão dos cartões e, portanto, mais rápido. No entanto, é preciso avaliar com as autoridades sanitárias se o saque presencial do benefício prejudicaria as ações de contenção da Covid-19.

Outra opção seria a Caixa avaliar quantos dos beneficiários do benefício extraordinário possuem conta na própria instituição (corrente ou poupança), fazendo, nesses casos, o depósito; ou, quando for o caso, orientar os beneficiários a utilizar um cartão cidadão já existente (ex-beneficiários do PBF; pessoas que porventura tenham recebido algum outro benefício pago com cartão social, como abono salarial ou seguro-desemprego). Seja como for, qualquer medida emergencial que seja feita para além dos limites do atual PBF enfrentará, muito provavelmente, dificuldades operacionais, que precisam ser consideradas em sua implementação, sob o risco de pouca efetividade na situação de enfrentamento da Covid-19.

A pandemia de Covid-19 traz desafios inéditos ao sistema brasileiro de proteção social. Em termos econômicos, podemos esperar choques tanto do lado da oferta quanto do lado da demanda. Uma nova recessão global é quase certa. Não sabemos quanto tempo as medidas extraordinárias de isolamento social deverão durar. Tampouco sabemos quanto exigido será o Sistema Único de Saúde (SUS).

Trabalhadores informais, desempregados e famílias pobres em geral estão particularmente expostos à combinação de pandemia e recessão. Entendemos as restrições fiscais que atormentam o Estado brasileiro, mas, dada a probabilidade de desdobramentos catastróficos do ponto de vista social, nossa recomendação inevitavelmente tende para os cenários mais generosos. Afinal, na pior das hipóteses, mesmo se os riscos sociais estiverem superestimados, a despesa adicional seria quase toda temporária e não chegaria a 1,5% do PIB – valor inferior ao *deficit* anual da Previdência Social.

Nesse contexto, recomendamos que, no mínimo, o cenário A + B2 + D3 seja implementado. Em outras palavras, nossas sugestões estão elencadas a seguir.

- 1) A fila de espera para receber o PBF seja eliminada, de modo que todas as famílias elegíveis sejam imediatamente incorporadas ao programa, e os processos de averiguação e revisão cadastral sejam suspensos até o fim da crise sanitária.
- 2) As linhas de elegibilidade e os benefícios do PBF sejam reajustados de maneira permanente em aproximadamente 29%, para que as linhas de pobreza e extrema pobreza recuperem o mesmo valor real que tinham no início do programa, em janeiro de 2004.
- 3) O governo crie um benefício extraordinário temporário, com duração prevista de seis meses, mas com possibilidade de prorrogação, no valor de R\$ 450 por família, para todas as famílias com dados atualizados no Cadastro Único e renda familiar *per capita* inferior a $\frac{1}{2}$ SM (R\$ 522,50). O benefício seria pago tanto para as famílias já beneficiárias do PBF (que continuariam recebendo os benefícios ordinários) quanto para famílias não beneficiárias com renda abaixo do limite de $\frac{1}{2}$ SM por pessoa.

Durante a vigência do benefício extraordinário, os 30% mais pobres da população brasileira poderiam contar com uma renda mínima mensal de R\$ 450 por família. As famílias beneficiárias do PBF, unindo o benefício regular ao extraordinário, teriam em média uma segurança de renda mensal de quase R\$ 690 por família. Após o fim do benefício extraordinário, as famílias beneficiárias continuariam recebendo, em média, algo próximo de R\$ 240 por família (isto é, R\$ 77 *per capita*), valor 27% maior do que o pago atualmente.

Essas mudanças acarretariam um aumento de R\$ 68,6 bilhões nos gastos com transferências assistenciais em 2020. Porém, mais de 80% do custo adicional seria decorrente dos benefícios extraordinários temporários e, portanto, o impacto orçamentário para 2021 seria muito modesto – apenas R\$ 11,6 bilhões, isto é, menos de 0,2% do PIB brasileiro de 2019.

Caso a crise se estenda por um prazo maior do que o inicialmente previsto e/ou a recuperação econômica após a pandemia seja lenta, recomendamos fortemente que o benefício extraordinário seja prorrogado pelo tempo necessário para a superação da crise social.

Por fim, há um ponto crucial que precisa ser considerado: mesmo que com as sugestões apresentadas se busque conter o aumento de demanda de cadastramento no Cras, a fim de se evitarem aglomerações, os prejuízos econômicos decorrentes da Covid-19 vão gerar aumento da pobreza e consequente busca maior da população por inscrição no Cadastro Único e apoio das redes locais de assistência social.

No entanto, a situação da assistência social é dramática. O Ministério da Cidadania estima que, somente para manter os serviços funcionando num contexto de normalidade sanitária, os recursos anuais necessários seriam da ordem de R\$ 1,7 bilhão (proteção básica) e R\$ 814 milhões (proteção especial).⁴ Todavia, somente de 2019 para 2020, a dotação orçamentária da proteção social básica caiu cerca de R\$ 800 milhões – de R\$ 1,8 para R\$ 1,03 bilhão. Considerando-se a regra de ouro e a dotação condicionada à aprovação de projeto de lei (PLN), esse valor se reduz a R\$ 687 milhões.

O mesmo ocorre com a proteção especial do Sistema Único de Assistência Social (Suas), que responde também pelo atendimento à população em situação de rua e acolhimentos, cujos recursos orçamentários caíram de R\$ 637

4. Dados obtidos de apresentação da Secretaria Nacional de Assistência Social feita ao Conselho Nacional de Assistência Social em julho de 2019.

milhões (2019) para R\$ 518 milhões. Com as mesmas limitações já citadas para a proteção básica, o valor se limita a R\$ 345 milhões.⁵

Recordemos que é a rede de assistência a responsável por acolher pessoas em situação de rua e até mesmo por arcar com os custos de sepultamento de indivíduos cujas famílias não têm condição financeira para tal. É preciso sublinhar, portanto, que o êxito das sugestões de ampliação de benefícios expostas nesta nota técnica requer a recomposição do orçamento disponível aos serviços de assistência social.

Considerando-se a defasagem do poder de compra dos benefícios atuais do PBF e os riscos econômicos e sociais decorrentes da pandemia de Covid-19, parece-nos um preço baixo a pagar para garantir um nível mínimo de bem-estar aos mais pobres. Essa conclusão se mantém mesmo que o benefício extraordinário tenha que ser prorrogado por mais seis meses – ou pelo tempo que for preciso.

TABELA A.1
Resultados dos 72 cenários simulados

Número	Cenário	Escopo (1 mil)		Custo por mês (R\$ milhões)	Benefício médio mensal (R\$)	
		Famílias	Pessoas		Por família	Por pessoa
1	Benchmark	13.761	42.732	2.586	188	61
2	A	15.482	47.658	2.835	183	59
3	B1	13.761	42.732	3.108	226	73
4	B2	13.761	42.732	3.446	250	81
5	B3	13.761	42.732	3.798	276	89
6	C1	13.761	42.732	3.879	282	91
7	C2	13.761	42.732	5.172	376	121
8	D1	21.137	63.596	5.756	272	91
9	D2	21.137	63.596	8.927	422	140
10	D3	21.137	63.596	12.097	572	190
11	D4	21.137	63.596	5.766	273	91
12	D5	21.137	63.596	8.945	423	141
13	D6	21.137	63.596	12.125	574	191
14	A+B1	16.045	49.488	3.474	217	70
15	A+B2	16.221	50.150	3.873	239	77
16	A+B3	16.605	51.599	4.314	260	84
17	A+C1	15.482	47.658	4.252	275	89
18	A+C2	15.482	47.658	5.669	366	119
19	A+D1	21.137	63.596	6.005	284	94
20	A+D2	21.137	63.596	9.176	434	144
21	A+D3	21.137	63.596	12.346	584	194
22	A+D4	21.137	63.596	6.015	285	95
23	A+D5	21.137	63.596	9.194	435	145
24	A+D6	21.137	63.596	12.374	585	195
25	B1+C1	13.761	42.732	4.662	339	109
26	B1+C2	13.761	42.732	6.216	452	145
27	B1+D1	21.137	63.596	6.278	297	99
28	B1+D2	21.137	63.596	9.449	447	149
29	B1+D3	21.137	63.596	12.619	597	198
30	B1+D4	21.137	63.596	6.288	297	99
31	B1+D5	21.137	63.596	9.467	448	149
32	B1+D6	21.137	63.596	12.647	598	199
33	B2+C1	13.761	42.732	5.169	376	121
34	B2+C2	13.761	42.732	6.892	501	161
35	B2+D1	21.137	63.596	6.616	313	104
36	B2+D2	21.137	63.596	9.787	463	154
37	B2+D3	21.137	63.596	12.957	613	204
38	B2+D4	21.137	63.596	6.626	313	104
39	B2+D5	21.137	63.596	9.805	464	154

(Continua)

(Continuação)

Número	Cenário	Escopo (1 mil)		Custo por mês (R\$ milhões)	Benefício médio mensal (R\$)	
		Famílias	Pessoas		Por família	Por pessoa
40	B2+D6	21.137	63.596	12.985	614	204
41	B3+C1	13.761	42.732	5.697	414	133
42	B3+C2	13.761	42.732	7.596	552	178
43	B3+D1	21.137	63.596	6.969	330	110
44	B3+D2	21.137	63.596	10.139	480	159
45	B3+D3	21.137	63.596	13.310	630	209
46	B3+D4	21.137	63.596	6.978	330	110
47	B3+D5	21.137	63.596	10.158	481	160
48	B3+D6	21.137	63.596	13.338	631	210
49	A+B1+C1	16.045	49.488	5.211	325	105
50	A+B1+C2	16.045	49.488	6.948	433	140
51	A+B1+D1	21.137	63.596	6.644	314	104
52	A+B1+D2	21.137	63.596	9.815	464	154
53	A+B1+D3	21.137	63.596	12.985	614	204
54	A+B1+D4	21.137	63.596	6.654	315	105
55	A+B1+D5	21.137	63.596	9.833	465	155
56	A+B1+D6	21.137	63.596	13.013	616	205
57	A+B2+C1	16.221	50.150	5.809	358	116
58	A+B2+C2	16.221	50.150	7.746	478	154
59	A+B2+D1	21.137	63.596	7.043	333	111
60	A+B2+D2	21.137	63.596	10.214	483	161
61	A+B2+D3	21.137	63.596	13.384	633	210
62	A+B2+D4	21.137	63.596	7.053	334	111
63	A+B2+D5	21.137	63.596	10.233	484	161
64	A+B2+D6	21.137	63.596	13.412	635	211
65	A+B3+C1	16.605	51.599	6.471	390	125
66	A+B3+C2	16.605	51.599	8.628	520	167
67	A+B3+D1	21.137	63.596	7.484	354	118
68	A+B3+D2	21.137	63.596	10.655	504	168
69	A+B3+D3	21.137	63.596	13.825	654	217
70	A+B3+D4	21.137	63.596	7.494	355	118
71	A+B3+D5	21.137	63.596	10.674	505	168
72	A+B3+D6	21.137	63.596	13.853	655	218

Elaboração dos autores.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Reginaldo da Silva Domingos

Assistente de Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Supervisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

Revisão

Alice Souza Lopes

Ana Clara Escórcio Xavier

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Amanda Ramos Marques (estagiária)

Hellen Pereira de Oliveira Fonseca (estagiária)

Ingrid Verena Sampaio Cerqueira Sodré (estagiária)

Isabella Silva Queiroz da Cunha (estagiária)

Editoração

Aeromilson Trajano de Mesquita

Cristiano Ferreira de Araújo

Danilo Leite de Macedo Tavares

Herllyson da Silva Souza

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Capa

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant'ana

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

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA



PÁTRIA AMADA
BRASIL
GOVERNO FEDERAL