

Uma proposta para a unificação dos benefícios de proteção social para crianças, jovens e pessoas vulneráveis à pobreza¹

Sergei Soares, Letícia Bartholo and Rafael Guerreiro Osorio, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG)

A política de proteção social no Brasil é uma “colcha de retalhos” histórica, composta por programas que pagam valores diferentes a pessoas na mesma situação, deixam muitas desprotegidas (17 milhões de crianças, especialmente) e está cheia de duplicações e outras ineficiências. Essa colcha de retalhos incongruente é apenas levemente progressiva e produz efeitos muito modestos na distribuição de renda.

Embora uma revisão completa dos 15 por cento do produto interno bruto (PIB) que compõem a proteção social no Brasil estar além do que pode ser realizado agora, é possível incutir uma maior racionalidade aos 0,8 por cento do PIB direcionado às crianças e a pessoas vulneráveis a pobreza. A soma dos orçamentos do Programa Bolsa Família, do Abono Salarial e do Salário Família e as deduções do imposto de renda relacionadas a crianças perfaz um total de R\$52 bilhões (cerca de USD15 bilhões). Com esses recursos, propomos um novo marco para transferências de renda, fundamentado em um benefício universal para as crianças e um subsídio focalizado contra a extrema pobreza (SOARES; BARTHOLO; OSORIO, 2019).

Esse marco teria os seguintes princípios norteadores: (i) responsabilidade fiscal e social — não gastar o que não está disponível, não exigindo que os mais pobres carreguem o fardo de ajustes fiscais; (ii) flexibilidade diante das mudanças sociais e demográficas; (iii) necessidade medida pela renda familiar per capita e família definida como agregado familiar; (iv) uso do Cadastro Único como mecanismo exclusivo de identificação da pobreza; (v) uma única linha para elegibilidade; (vi) uma estrutura de benefícios sem descontinuidades; e finalmente (vii) legislação sobre ajustes para a inflação.

Apesar de tais princípios permitirem uma variedade de desenhos de benefícios, discutimos apenas uma possibilidade, compreendendo três subsídios (em termos de proteção social, quanto mais simples, melhor).

O primeiro seria um subsídio universal infantil de R\$45, para todas as crianças e jovens com menos de 18 anos (pagos às suas famílias). O segundo benefício seria um subsídio focalizado e sujeito a teste de meios, para crianças até quatro anos de idade, cuja linha para elegibilidade seria definida em R\$250, com uma alíquota marginal de 50 por cento para rendas além dessa linha. Finalmente, teríamos um subsídio similarmente focalizado de R\$44 para indivíduos de todas as idades.

Para essa estrutura de benefícios funcionar melhor que a antiga depende dos seus impactos na pobreza e desigualdade, como mostrado na tabela:

Tabela
Impactos na desigualdade e na pobreza

| Benefício | Desigualdade | | Pobreza extrema (R\$115,36) | | Pobreza (R\$333,90) | |
|---------------|--------------|--------|-----------------------------|-----|---------------------|-----|
| | Gini | D Gini | % | D % | % | D % |
| Renda líquida | 0,5484 | | 7,4 | - | 22,9 | - |
| Sistema atual | 0,5374 | 0,0110 | 5,9 | 1,5 | 20,6 | 2,2 |
| Proposta-base | 0,5287 | 0,0197 | 4,4 | 3,0 | 18,5 | 4,4 |

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (n.d.).



Comparado ao que temos hoje (a segunda linha da tabela), os resultados simulados são muito positivos. Ao passo que os quatro benefícios atuais reduzem a desigualdade em 1,1 ponto Gini, a nova estrutura de benefícios proposta quase dobra a eficiência: 1,97 ponto Gini. Os resultados são ainda melhores em relação à pobreza: 2,2 pontos percentuais (p.p) contra 4,4 p.p para a pobreza, e 1,5 p.p contra 3 p.p para a pobreza extrema.

Essa proposta eliminaria duplicações, lacunas de cobertura e projetos regressivos, portanto gerando um impacto duas vezes maior sobre a pobreza e a desigualdade, cobrindo todas as crianças no Brasil sem gastar um centavo a mais. A isso se chama bom senso.

Referência:

SOARES, S.; BARTHOLO, L.; OSORIO, R. G. "A Proposal for the Unification of Social Protection Benefits for Children, Youth and those Vulnerable to Poverty." *IPC-IG Working Paper 187*. Brasília: International Policy Centre for Inclusive Growth, 2019.

Nota:

1. Os autores reconhecem os excelentes comentários feitos por Luis Henrique Paiva e Graziela Ansiliero. Este trabalho também beneficiou-se de comentários e sugestões da equipe e gestores do Ministério da Cidadania, em workshops em que versões preliminares desta proposta foram discutidas.