

## JUSTIFICAÇÃO PEC

Esta Proposta de Emenda à Constituição faz parte de um amplo Programa de Responsabilidade Social, e deve ser avaliada em conjunto com Projeto de Lei cujos principais objetivos são:

- Zerar a pobreza extrema imediatamente
- Emancipar as famílias vulneráveis da condição de pobreza
- Proteger a população sujeita a uma elevada volatilidade de rendimentos

Os princípios que nortearam a elaboração da proposta de modo a atender os objetivos definidos são quatro:

- (a) Eficiência, eficácia e efetividade: é preciso maximizar o atingimento dos objetivos elencados com o orçamento disponível.
- (b) Neutralidade fiscal: é preciso levar em consideração todas as restrições fiscais existentes, permitindo a expansão do modelo proposto na medida que as condições fiscais melhorem.
- (c) Viabilidade jurídica, operacional e política: é preciso levar em consideração as restrições impostas pelo processo de aprovação e gestão dos benefícios propostos.
- (d) Inovação incremental: é preciso incorporar as experiências de sucesso existentes e ser ajustável ao longo do tempo.

O Programa de Responsabilidade Social é resultado de cuidadosa pesquisa e inúmeras simulações. Elas demonstram que o desenho de política aqui proposto resulta em maior cobertura da população vulnerável e menor redução da pobreza, tanto na comparação com a situação atual das políticas sociais, quanto na comparação com propostas em discussão no país, tais como a renda básica universal ou a expansão do Programa Bolsa Família.

O aperfeiçoamento proposto para a rede de proteção social permitiria eliminar entre 11% e 24% da pobreza atual só com o redesenho da estrutura de benefícios, sem orçamento adicional. Além disso, permitiria diminuir em 95% a quantidade de famílias vulneráveis que estão fora da estrutura de proteção social.

O debate sobre a expansão da rede de proteção social decorre da pandemia de COVID-19, que forçou a interrupção das atividades econômicas e deixou milhares de trabalhadores informais abruptamente sem renda, uma vez que não contam com a proteção dos programas existentes, muito focados na proteção do trabalhador formal. Para atender essa população foi criado o Auxílio Emergencial, uma espécie de seguro temporário para sustentar a renda dos trabalhadores que tiveram que interromper abruptamente suas atividades.

O que difere o Programa de Responsabilidade Social das demais propostas em discussão, em especial da proposta de renda básica universal, é a compreensão do real fenômeno revelado pela pandemia.

O que o episódio nos mostrou é que há um grande contingente de famílias que, em condições normais, é capaz de gerar renda e se manter acima da linha de pobreza. Porém, essas famílias são muito vulneráveis a choques que interrompam as suas atividades, seja por uma pandemia, seja por doença dos seus trabalhadores ou uma recessão. A forma mais eficiente, eficaz e efetiva de atender essas famílias não é por meio de transferência de renda em caráter regular, mas sim pela instituição de uma espécie de seguro que suplemente sua renda nos momentos de necessidade, quando esta passa por períodos de queda.

Trata-se de situação distinta daquela vivida pelas famílias em pobreza extrema e estrutural que, mesmo trabalhando, não são capazes de gerar rendimentos superiores às linhas de pobreza estabelecidas. Para essas, o instrumento mais adequado é, efetivamente, a transferência regular de renda, nos moldes do Programa Bolsa Família.

As políticas públicas desenvolvidas desde a década de 1960 procuraram proteger, de um lado, os trabalhadores do mercado formal (com programas como o Abono Salarial e o Salário Família, restritos a quem tem carteira assinada) e, de outro, mais recentemente, os muito pobres (com programas como o Bolsa Família). Os informais com capacidade de gerar renda, mas sujeitos à volatilidade de seus rendimentos, ficam entre esses dois extremos, sem proteção adequada.

A maioria das propostas em discussão, principalmente as de renda universal, acaba sugerindo que se trate da mesma forma problemas que são distintos. Elas buscam solucionar, por meio de transferência de renda, tanto a escassez crônica de renda dos muito pobres quanto a volatilidade de renda dos trabalhadores sem proteção social.

A diferente natureza dos problemas requer diferentes estratégias de atuação. Quando se adota a transferência de renda como forma de resolver o problema da volatilidade de renda, gasta-se mais e obtém-se menor redução da pobreza. A restrição orçamentária leva ou a uma diminuição de cobertura (pessoas que deveriam contar com algum tipo de proteção acabam ficando de fora porque não há dinheiro para atender a todos), ou a uma redução nos valores de benefício a níveis irrisórios, incapazes de tirar os mais carentes da pobreza. Ou, ainda, cria-se um programa de alto custo que não se mostra sustentável por muito tempo, como é o caso do atual Auxílio Emergencial.

Outro ponto a ser destacado é que benefícios de natureza assistencial (transferência de renda) e benefícios de natureza previdenciária e trabalhista (com características de seguro) são marcadamente diferentes. Os primeiros tendem a ofertar mais transferência de renda quanto menor for a renda original do beneficiário. Por exemplo, quanto mais pobre for uma família, mais ela recebe

do Bolsa Família. Já os benefícios de natureza trabalhista e previdenciária costumam ser crescentes com a renda do indivíduo, ou pelo menos invariáveis em relação à renda. Por exemplo, a contribuição patronal e o valor da aposentadoria são crescentes com a renda do trabalhador; o Abono Salarial tem o mesmo valor para todos os trabalhadores elegíveis.

Tentar encaixar os dois tipos de proteção em um único mecanismo de transferência de renda pode levar a contradições e a incentivos que aumentem o custo do programa e reduzam o seu alcance. Para atender os mais pobres, o critério devem ser o de dar mais a quem tem menos. Mas para os vulneráveis capazes de gerar renda, a melhor estratégia é estimulá-los a revelar a sua renda, para que não se gaste excessivamente com a complementação. Não se consegue fazer as duas coisas dispondo apenas de uma mesma transferência para atender a todos.

Também é importante considerar que, durante muitos anos, têm sido tentadas estratégias de ampliar a proteção social dos trabalhadores informais por meio da sua formalização. Criaram-se, por exemplo, as figuras do Microempreendedor Individual (MEI) e o contribuinte facultativo de baixa renda. Mas, a despeito da existência desses instrumentos, o grau de formalização continua baixo. Além disso, muitos dos que aderem aos regimes acima se tornam inelegíveis aos benefícios que esses regimes oferecem por conta de inadimplência.

Tal fenômeno não é exclusivamente brasileiro. De modo geral, os países de renda média têm fracassado em suas tentativas de incluir os informais no tradicional modelo de contribuições e benefícios trabalhistas ligados ao vínculo empregatício. Ademais, políticas de formalização por meio de subsídios ou desonerações de contribuições previdenciárias costumam ter alto custo fiscal e baixo impacto em termos de geração de emprego formal.

As mudanças estruturais no mercado de trabalho, com a expansão da “economia dos aplicativos” e de relações mais flexíveis de trabalho, que se instalaram nos países desenvolvidos e que, rapidamente, têm migrado para os de renda média, tendem a reduzir ainda mais a eficácia da estratégia de prover proteção social por meio de formalização e de conexão da proteção ao vínculo empregatício.

Nesse sentido, a ampliação da proteção social aos trabalhadores informais parece ser mais viável e eficaz se for encaixada como um módulo específico, e com desenho apropriado, nas políticas de assistência social. Esse é um caminho mais promissor que a estratégia de inclusão dos informais por meio de estímulos à formalização e consequente inserção desses trabalhadores nos mecanismos de proteção ao trabalhador formal.

Há que se considerar, ainda, que as condições sociais das famílias não são estáticas no tempo. Quem tem um emprego formal hoje pode estar desempregado amanhã. Por outro lado, o informal de hoje pode ser um trabalhador formal amanhã.

Um programa de proteção social eficaz precisa ter agilidade para reconhecer rapidamente a mutação da condição socioeconômica de uma família. Quem cair na pobreza tem que rapidamente ser habilitado para receber uma transferência de renda. Quem sair da pobreza deve deixar de receber a renda fixa da transferência de renda e passar a receber um seguro que complete a renda caso ela venha a cair novamente. Quando a família efetivamente for emancipada da condição de pobreza, situação na qual ela passa a ter um patamar de renda que já permite a acumulação de uma poupança precaucional, sem a ajuda do Estado, ela deve dar lugar a outra família mais necessitada.

Os instrumentos gerenciais que o Estado brasileiro desenvolveu nas últimas décadas para o cadastramento e caracterização socioeconômica das famílias de baixa renda permitem desenhar uma estratégia de inclusão dos trabalhadores informais em políticas públicas de proteção social. O aperfeiçoamento e intensificação do uso do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) representa parte essencial da construção de uma política de proteção social eficaz. Um CadÚnico mais abrangente e ágil será capaz de fazer a devida identificação das famílias e suas carências principais.

Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) de 2019 mostram que já existe um significativo contingente de trabalhadores informais e formais registrados no CadÚnico e beneficiários do Programa Bolsa Família. Já existe, portanto, uma natural integração de trabalhadores de baixa renda no âmbito da atual política de assistência social. Redesenhá-la de forma a atender necessidades específicas de públicos diferentes será uma mudança incremental, que não desestrutura o que se construiu até hoje e tem potencial para aumentar a eficácia da política em termos de cobertura e redução da pobreza.

A título de contraste com essa opção, a escolha por um modelo de renda básica universal, distribuída a todos os brasileiros indistintamente, significaria desperdiçar todo esse rico instrumental de identificação de carências socioeconômicas. Levaria a um programa de alto custo e baixa capacidade de focalização na redução da pobreza.

Os números revelados pelo CadÚnico demonstram como o uso inteligente da informação é uma importante arma para reduzir a pobreza. Eles mostram que um grande contingente de beneficiários do Bolsa Família já declara ao Cadastro uma parte do recebimento de renda do trabalho informal. Eles não têm qualquer incentivo da legislação atual para fazê-lo, pois tal declaração apenas reduz sua renda. Mesmo assim, o fazem em montante tão significativo que permite ao Programa Bolsa Família economizar aproximadamente R\$ 20 bilhões por ano. Os números também mostram que, se for possível estimular ainda mais a declaração de renda informal, será possível economizar outros R\$ 20 bilhões, que seriam realocados para atender a quem mais precisa. O Programa de

Responsabilidade Social procura, justamente, criar esse incentivo à declaração de renda para que caminhemos em direção à maior eficiência.

O desenho aqui proposto leva em conta o risco de que políticas públicas que direcionem benefícios exclusivamente a determinadas categorias possam criar incentivos perversos. Por exemplo, benefícios para os quais sejam elegíveis apenas trabalhadores informais podem desestimular a relação formal de trabalho com vistas a gerar elegibilidade ao benefício.

Nesse contexto, o desafio é criar políticas que sejam voltadas à proteção dos trabalhadores informais sem, com isso, criar incentivos à informalidade. Uma política de proteção social deve ser neutra em termos do vínculo empregatício do eventual beneficiário. A elegibilidade a um benefício deve decorrer de condições objetivas de renda, e não da forma de inserção dos beneficiários no mercado de trabalho. A melhor solução para o problema parece ser redesenhar os benefícios existentes para trabalhadores formais de modo a englobar também os informais.

O Programa de Responsabilidade Social também se preocupa em corrigir distorções existentes na atual rede de proteção social brasileira, que foi construída ao longo de várias décadas, por meio da criação de programas avulsos, cada um com suas regras específicas. Isso levou ao estabelecimento de definições e conceitos estruturantes distintos nos diferentes programas. Atualmente, a adoção de diferentes conceitos de família, de rendimento computável para fins de acesso a benefícios e de linha de pobreza (faixa de renda que dá acesso a benefícios) gera distorções e uma complexidade que dificulta a integração das ações de monitoramento e avaliação da elegibilidade ao recebimento dos diversos benefícios. A unificação desses conceitos simplificaria e racionalizaria a operação dos diversos programas sociais.

Apesar de seu bom resultado em várias dimensões relevantes, a capacidade do Programa Bolsa Família para promover a emancipação das famílias da condição de pobreza é limitada. Ainda que os programas de transferência de renda tenham tido impactos robustos sobre a frequência escolar e outros indicadores intermediários de educação, seus efeitos sobre o aprendizado, o desenvolvimento cognitivo e as habilidades socioemocionais são muito menos claros: ou os efeitos nos indicadores finalísticos de capital humano não são identificados, ou são identificados somente no curto prazo (e revertidos posteriormente), ou têm magnitude muito pequena.

Isso aponta a necessidade de que sejam adotadas estratégias de desenvolvimento infantil em paralelo à transferência de renda. Faz-se necessária uma intervenção pública que vá além de entregar dinheiro às famílias pobres com crianças.

O desenvolvimento infantil é tipicamente considerado uma das chaves para a emancipação das famílias da condição de pobreza porque o período que começa na concepção e vai até os primeiros anos de vida de uma criança é uma fase extremamente importante para o desenvolvimento cerebral. Em particular,

crianças em situação de pobreza tendem a ter maiores déficits de desenvolvimento do que as demais, o que poderia ser uma das explicações para a persistência da pobreza entre diferentes gerações. Portanto, focalizar programas de desenvolvimento infantil nas crianças em famílias de baixa renda, em paralelo à transferência de renda, é um elemento importante para romper o ciclo da pobreza e permitir a superação da pobreza intergeracional.

Por outro lado, há um universo ainda pouco conhecido de jovens talentos oriundos de contextos de alta vulnerabilidade social, que venceram a dificuldade inicial do desenvolvimento cognitivo, mas que não conseguem romper o ciclo da pobreza por falta de apoio. De 2011 a 2017, 1.288 medalhas da Olimpíada Brasileira de Matemática das Escolas Públicas (OBMEP) foram dadas a jovens beneficiários do Programa Bolsa Família. Considerando que 18,2 milhões de alunos participaram da OBMEP e somente 7,5 mil ganharam medalhas em 2019, a quantidade de medalhas ganha por jovens beneficiários do Programa Bolsa Família é expressiva. Esse tipo de iniciativa tem o potencial de incentivar significativamente os estudantes vencedores, servindo de exemplo a seus pares na vida escolar.

Ou seja, além dos déficits de desenvolvimento infantil, a emancipação das famílias da condição de pobreza também requer que se supram déficits de oportunidades. E essa superação não deve se limitar aos jovens pobres talentosos, mas a todos. Os retornos econômicos do Ensino Médio e do Ensino Superior, apesar de altos, são largamente subestimados pelos jovens e suas famílias, sendo um dos fatores que pode explicar os altos índices de evasão escolar na transição do Ensino Fundamental para o Médio.

Nesse sentido, é preciso desenhar uma estratégia integral de superação da pobreza que comece com estratégias efetivas de desenvolvimento infantil que não se limitem à transferência de renda, passando por estratégias de identificação de habilidades nos jovens beneficiários de programas sociais e promovendo a conexão desses jovens com oportunidades de continuidade dos seus estudos. É preciso apoiá-los para que possam transformar o seu potencial em realidade.

A construção da rede de proteção social ao longo de décadas, por meio de programas separados, acabou gerando um acúmulo de mecanismos com baixa capacidade de reduzir a pobreza. A criação de um programa mais eficiente de proteção aos pobres e vulneráveis deve, portanto, prever uma racionalização do conjunto de programas existente, com o objetivo de construir um modelo de operação eficiente, eficaz e efetivo.

O Salário-Família e o Abono Salarial foram criados em 1963 e 1970, respectivamente, período no qual a parcela mais pobre da população para a qual era possível desenhar e implantar políticas públicas eram os trabalhadores de baixa renda do setor formal, para os quais havia registros cadastrais organizados.

Com a criação do Cadastro Único em 2001, essa realidade mudou, possibilitando estender a rede de proteção social aos trabalhadores informais.

A própria criação do Bolsa Família em 2003 já se fez a partir da unificação de vários programas então existentes, que miravam público similar. Foram unificados o Bolsa Escola, o Cartão Alimentação, o Bolsa Alimentação e o Auxílio-Gás. A unificação de benefícios fragmentados, com critérios e conceitos únicos, aumenta a capacidade do Estado de atingir seus objetivos de redução de pobreza e desigualdade.

Há evidências quantitativas de que o Abono Salarial e o Salário-Família têm baixa capacidade de reduzir desigualdade e pobreza. Mesmo quando são consideradas linhas de pobreza muito mais elevadas que as adotadas pelos programas sociais brasileiros, esses dois programas praticamente não alteram os índices de pobreza e desigualdade, ao contrário do Bolsa Família, que tem significativa capacidade de melhorar esses indicadores.

O objetivo desta PEC é justamente retirar da Constituição Federal a obrigação de pagamento do Abono Salarial e do salário-família, no âmbito da reestruturação aqui proposta.

Por sua vez, o Seguro Defeso consiste no pagamento de um salário-mínimo aos pescadores artesanais durante os períodos de defeso, nos quais eles estão proibidos de pescar. Por ser um benefício sazonal, ele não pode ser comparado aos demais em termos da sua capacidade de reduzir desigualdades ou combater a pobreza.

Ainda assim, há profundas dificuldades de implementação do Seguro Defeso na forma como ele está concebido, inexistindo instrumentos adequados para verificação da condição de pescador artesanal e havendo uma divergência relevante entre o número de beneficiários do Seguro Defeso e o número de pescadores artesanais identificados na PNAD Contínua.

Esse conjunto de problemas indica dificuldades de operacionalização das regras atuais do Seguro Defeso e sugere que ele está mais próximo da lógica assistencial do que da lógica previdenciária, favorecendo uma mudança de concepção.

Esses programas também apresentam a desvantagem de estarem focados no indivíduo e não na família. O combate à pobreza é mais efetivo quando atua no conjunto da família, uma vez que essa é a unidade em que as pessoas compartilham renda, cuidam de suas crianças e se organizam para enfrentar as adversidades. O foco no indivíduo e sua renda pessoal dificulta a identificação da pobreza, uma vez que não se sabe, a priori, quantas pessoas aquela renda sustenta. Um jovem que acaba de entrar no mercado de trabalho e vive em família de classe média ou alta pode ter salário baixo e se tornar beneficiário do Abono Salarial. Um pescador com cinco filhos receberá o mesmo valor do Seguro Defeso que outro pescador sem dependentes.

São grandes, portanto, as oportunidades de aprimorar o sistema de proteção social e trabalhista com vistas a potencializar seus efeitos para proteger as famílias mais vulneráveis.

Com base no diagnóstico até aqui apresentado, o Programa de Responsabilidade Social foi construído em cinco grandes blocos:

- Bloco 1
  - Benefício de Renda Mínima: transferência de renda para combate à pobreza
  - Poupança Seguro Família: depósito mensal para financiar a proteção aos trabalhadores sujeitos a volatilidade de renda, independentemente de terem vínculo de trabalho formal ou informal
- Bloco 2
  - Programa Mais Educação: programa de apoio a estudantes de baixa renda e incentivos educacionais
- Bloco 3
  - Desenvolvimento Infantil: diversificação das estratégias de promoção do desenvolvimento infantil, com expansão do Programa Criança Feliz
- Bloco 4
  - Gestão da informação e cadastramento: unificação de conceitos e melhoria da qualidade das bases de dados
- Bloco 5
  - Financiamento do Programa de Responsabilidade Social e regras de transição

### Benefício de Renda Mínima

O Benefício de Renda Mínima (BRM) consiste no aperfeiçoamento das regras de transferência de renda hoje vigentes no âmbito do Programa Bolsa Família. Atualmente, o Bolsa Família é composto por quatro benefícios financeiros (básico, variável, jovem e de superação da extrema pobreza) que apresentam estrutura complexa, fragmentada e com sobreposição de benefícios. O desenho dos benefícios também pune excessivamente a obtenção de renda do trabalho, que é descontada em 100% do montante a ser pago à família.

O Benefício de Renda Mínima (BRM), aqui proposto, funde os quatro benefícios do Programa Bolsa Família em apenas um, que completará a renda da família até que ela atinja o patamar de R\$ 125,00 per capita.

Além disso, em vez de descontar 100% da renda familiar no cálculo desse benefício, seria descontado 80% da renda oriunda do trabalho (formal ou informal, seguindo o princípio de não discriminar o vínculo de trabalho dos beneficiários) e 100% da renda oriunda de outras fontes não associadas a trabalho (como benefícios previdenciários e BPC).

Vale lembrar que os valores e parâmetros apresentados na proposta são flexíveis e adaptáveis às circunstâncias orçamentárias. O Projeto de Lei que acompanha esta Proposta de Emenda à Constituição contém dispositivos que permitem que valores e parâmetros sejam alterados, ano a ano, no âmbito da definição das prioridades orçamentárias, caso a realidade fiscal permita.

É importante destacar que as condicionalidades do Programa Bolsa Família associadas a saúde e educação seriam mantidas no Benefício de Renda Mínima.

As famílias que são beneficiárias do Benefício de Renda Mínima que tenham um aumento no montante de seus rendimentos a ponto de deixarem de ser beneficiárias do Programa e, posteriormente, tenham queda nos seus rendimentos, serão prioritariamente reabilitadas para a concessão do benefício. Esse mecanismo é similar ao que existe hoje no chamado Retorno Garantido.

Com vistas a garantir a agilidade da inclusão e exclusão das famílias, conforme oscilem seus rendimentos, seria extinto o atual mecanismo de Regra de Permanência, no qual se concede um período adicional de benefício para famílias que têm sua renda elevada acima dos patamares de elegibilidade (até o limite de meio salário-mínimo per capita). As melhorias propostas na qualidade e agilidade da atualização da informação sobre a renda familiar, conjugadas com a criação da Poupança Seguro Família, descrita a seguir, viabilizarão a eliminação da permanência estendida e mitigarão seus efeitos.

Usando os dados do CadÚnico anônimo publicamente disponível (2018), a estimativa é que o número de famílias atendidas pelo Benefício de Renda Mínima chegue a 13,2 milhões, com um valor médio de benefício de R\$ 230 mensais.

### Poupança Seguro Família

Para cobrir a necessidade dos trabalhadores que usualmente sofrem com a volatilidade de suas rendas, seria oferecida a Poupança Seguro Família. Enquanto as pessoas mais pobres receberiam o Benefício de Renda Mínima (transferência de renda), famílias com maior capacidade de geração de renda, beneficiárias do Benefício de Renda Mínima ou não, teriam direito à Poupança Seguro Família.

Esse instrumento, ao mesmo tempo em que visa formar uma poupança precaucional, a ser usada em momentos de queda de renda, também tem o objetivo de estimular as famílias a declararem rendimentos no CadÚnico, já que o valor depositado mensalmente para compor a poupança será proporcional à renda do trabalho declarada (sujeito a um teto, descrito a seguir).

As famílias que estejam em faixa de renda suficientemente baixa para as tornar elegíveis ao Benefício de Renda Mínima receberão depósito mensal equivalente a 15% do rendimento do trabalho de cada um de seus membros, em uma conta vinculada a eles. Para as famílias que tiverem ultrapassado o nível de renda que garante o recebimento do Benefício de Renda Mínima, esse percentual está sujeito a uma redução gradativa, chegando a zero quando a renda per capita do

trabalho obtida pela família for cinco vezes maior que aquela que determinou o fim de sua elegibilidade ao Benefício de Renda Mínima.

O valor dos depósitos será integralmente custeado pelo governo.

Vale destacar que o depósito é feito para famílias com renda do trabalho formal ou informal. A neutralidade do programa em relação ao tipo de contrato de trabalho é importante para evitar que o programa gere incentivos à informalidade.

Além disso, a Poupança Seguro Família representa uma reestruturação de benefícios trabalhistas existentes - Abono Salarial, Salário Família e Seguro Defeso. Como o Abono Salarial e o Salário Família beneficiam trabalhadores formais, oferecer o seguro aos trabalhadores formais de baixa renda é importante para manter seu nível de proteção na rede de proteção social, ao mesmo tempo em que são incluídos os informais, hoje desprotegidos.

Por fim, vale destacar que a Poupança Seguro Família favorece que as famílias declarem seus rendimentos oriundos do trabalho, oferecendo um benefício a aquelas que o fazem.

Famílias com rendimentos oriundos de aposentadorias ou pensões, ou outros programas sociais (como o Benefício de Prestação Continuada), com fluxo de pagamento muito mais estável do que os rendimentos do trabalho, terão um teto menor associado ao Benefício de Renda Mínima e, conseqüentemente, limites de elegibilidade e valor de benefício da Poupança Seguro Família reduzidos.

Os valores depositados serão aplicados em títulos do Tesouro. No caso, o saque dos valores depositados na conta da Poupança Seguro Família poderia ocorrer em caso de morte dos provedores de renda da família, desastres, calamidades, período de defeso (para os pescadores) e queda do rendimento declarado no CadÚnico. No caso de saques por motivo de queda no valor dos rendimentos, haverá uma limitação de até dois saques por ano e a imposição de um custo administrativo para o saque, como forma de diminuir o incentivo a saques sucessivos.

Vale destacar que essa poupança será financiada com valores que atualmente são pagos diretamente aos trabalhadores - os atuais programas de Abono Salarial, Salário Família e Seguro Defeso -, de modo que, mesmo que haja uma quantidade significativa de saques, o programa será capaz de aumentar os níveis de poupança precaucional das famílias.

Considerando os dados do CadÚnico amostral anônimo (2018), a expectativa do Seguro Família é de cobrir 12,5 milhões de famílias, com um depósito médio de R\$ 39 mensais.

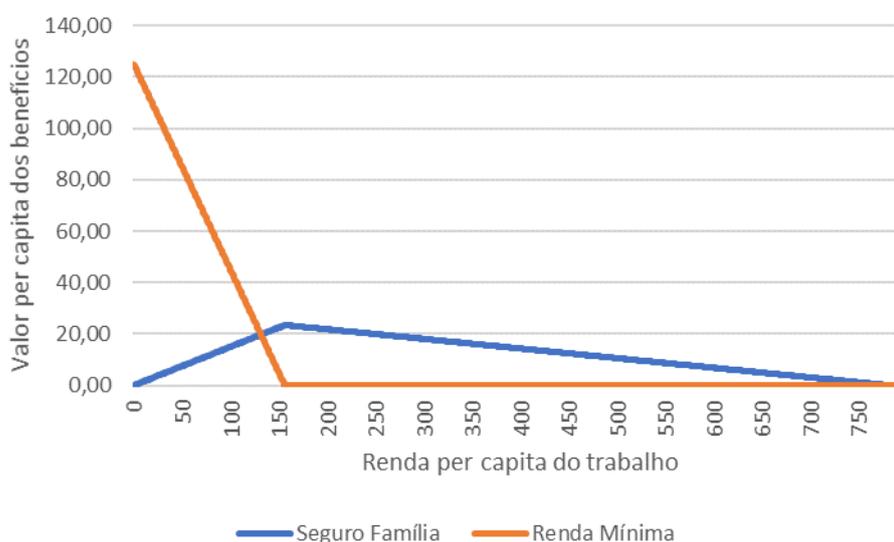
A figura abaixo mostra como o Benefício de Renda Mínima e a Poupança Seguro Família atuam de forma integrada. Ela mostra o exemplo de uma família cujos rendimentos tenham origem exclusivamente no trabalho (ou seja, não recebam

aposentadoria ou outro benefício assistencial). Conforme se eleva a renda per capita do trabalho, o valor do Benefício de Renda Mínima cai, porque 80% da renda do trabalho é descontada do benefício. Por outro lado, o valor do depósito mensal na Poupança Seguro Família sobe, porque ele representa 15% da renda do trabalho declarada. Uma vez que a família deixe de ser beneficiária do Benefício de Renda Mínima, o valor do depósito mensal da Poupança Seguro Família passa a cair lentamente, com o percentual de depósito sobre a renda do trabalho diminuindo gradativamente a partir de então.

No modelo ora proposto, a inclusão se dá tanto pela elegibilidade ao Benefício de Renda Mínima quanto pela cobertura da Poupança Seguro Família. E o acesso à Poupança Seguro Família se dá pela declaração de renda do trabalho. Além disso, estabelecemos um intervalo amplo para a renda do trabalho declarada que dá direito ao benefício.

Nesse sentido, a proposta atual oferece um mecanismo para que as famílias informais que precisam de proteção do Estado não sejam estimuladas a omitir seus rendimentos para terem acesso a um programa social. Além disso, a declaração de rendimento permite a acumulação de uma poupança, para ser usada em caso de necessidade.

### **Valor per capita dos benefícios de Renda Mínima e Seguro Família para cada patamar de renda per capita do trabalho antes do benefício, considerando uma família cujos rendimentos tenham origem exclusivamente no trabalho**



Fonte: Elaboração própria

Uma família composta de uma mãe com rendimento do trabalho de R\$ 90,00 e duas crianças receberia, atualmente, R\$ 179,00 do Programa Bolsa Família. Pelo Programa de Responsabilidade Social, essa família passaria a receber:

- a) do Benefício de Renda Mínima: R\$ 303,00<sup>1</sup>
- b) do depósito mensal na Poupança Seguro Família: R\$ 13,50<sup>2</sup>

O benefício total recebido seria, então, de R\$ 316,50, o que representa um ganho entre 69% (se considerado só o Benefício de Renda Mínima) e 77% (contabilizando também o depósito da Poupança Seguro Família) com a nova proposta, em comparação aos valores atuais do Programa Bolsa Família.

Caso essa mesma família tenha um rendimento proveniente do trabalho de R\$ 450,00 mensais, e não R\$ 90,00, ela receberia R\$ 82,00 no Programa Bolsa Família (duas unidades do benefício variável, por conta das crianças). Na vigência do novo programa, por ser uma família de renda do trabalho mais elevada, ela receberia um valor pequeno do Benefício de Renda Mínima e um valor mais alto de Poupança Seguro Família:

- a) do Benefício de Renda Mínima: R\$ 15,00<sup>3</sup>
- b) do depósito mensal na Poupança Seguro Família: R\$ 67,50<sup>4</sup>

Suponha que a família tenha acumulado a poupança por dois anos e, depois desse período, seu rendimento total do trabalho tenha caído de R\$ 450,00 para R\$ 120,00 mensais. Após a queda de renda, a família passaria a receber R\$ 171,00 do Programa Bolsa Família (modelo atual) e R\$ 279,00<sup>5</sup> do Benefício de Renda Mínima (modelo proposto), tendo direito a um saque do Seguro Família de até R\$ 1.620,00<sup>6</sup> (ignorando eventuais incidências de juros), o que possibilitaria a essa família, por exemplo, manter seu rendimento anterior de R\$ 465,00 por mais de vinte e quatro meses<sup>7</sup>.

Vale destacar que, enquanto a família saca a Poupança Seguro Família, nova poupança precaucional vai se formando, agora no valor de R\$ 18,00 mensais<sup>8</sup>, para amparar eventual nova queda de rendimento no futuro. Além disso, mesmo que a família opte por não sacar a Poupança Seguro Família, o Benefício de Renda Mínima já a deixa em situação melhor do que deixaria o atual benefício provido pelo Programa Bolsa Família.

---

<sup>1</sup>  $(R\$ 125,00 - (R\$ 90,00 / 3) \times 0,80) \times 3$

<sup>2</sup>  $R\$ 90,00 \times 15\%$

<sup>3</sup>  $(R\$ 125,00 - (R\$ 450,00 / 3) \times 0,80) \times 3$

<sup>4</sup>  $R\$ 450,00 \times 15\%$ . Vale destacar que, caso as crianças estejam na escola, esses benefícios poderiam ser somados à Poupança Mais Educação, benefício que será apresentado a seguir, e que acrescentaria R\$ 40,00 ao total de recursos direcionado para a família, totalizando R\$ 108,44 em benefícios, um valor maior do que os R\$ 82,00 que seriam atualmente recebidos no Programa Bolsa Família.

<sup>5</sup>  $(125 - (120/3) \times 0,80) \times 3$

<sup>6</sup>  $24 \text{ meses} \times R\$ 450,00 \times 15\%$ .

<sup>7</sup> Antes da queda de renda, a família dispunha de R\$ 465,00 mensais (R\$ 450,00 de renda do trabalho e R\$ 15,00 de valor do Benefício de Renda Mínima). Após a queda de renda, a renda mensal do trabalho somada com a renda mensal do Benefício de Renda Mínima passou a ser de R\$ 399,00 (R\$ 120,00 + R\$ 279,00). Para R\$ 465,00, faltam R\$ 66,00. Para suprir os R\$ 66,00 por 24 meses, custaria R\$ 1.584,00. Como a família dispõe de R\$ 1.620,00 na poupança, é possível preservar o patamar de renda anterior por até dois anos.

<sup>8</sup>  $120 \times 15\%$

## Programa Mais Educação

O Programa Mais Educação (PME) consiste em três grandes ações. A primeira delas envolve um depósito em poupança no valor de R\$ 20 mensais, a Poupança Mais Educação, para as crianças que estão no Ensino Fundamental e os jovens que estão no Ensino Médio, enquanto pertencerem a famílias cuja renda as torna elegíveis ao Benefício de Renda Mínima.

Esses valores somente poderão ser sacados caso os jovens concluam o Ensino Médio. As famílias dos jovens não precisam ser beneficiárias do Renda Mínima no momento do saque. O objetivo de iniciar os depósitos no primeiro ano do Ensino Fundamental é permitir que o jovem já tenha um valor acumulado no início do Ensino Médio e, com isso, tenha menos incentivos a evadir a escola. Desconsiderando juros, o valor acumulado seria de R\$ 2.880, um valor que pode ser considerado significativo para um jovem de baixa renda. Se forem computados juros reais de 2% ao ano, esse valor sobe para R\$ 3.253. Já existem experiências práticas, em estados e municípios, que demonstram a eficácia desse tipo de mecanismo.

Em paralelo, propõe-se o fortalecimento das olimpíadas escolares, o que passa pelo direcionamento de recursos para que essas iniciativas sejam expandidas em outras áreas que não só a Matemática, que já tem uma experiência de capilaridade nacional com a Olimpíada Brasileira de Matemática nas Escolas Públicas (OBMEP). Já existem olimpíadas escolares de diversas categorias, mas é preciso que todas tenham alcance nacional para premiar e identificar os talentos dos estudantes de baixa renda. Por isso, é importante a realização de editais que permitam expandir as olimpíadas escolares que tenham qualidade suficiente para identificar jovens talentosos.

A partir da identificação desses estudantes, pode-se oferecer apoio para que eles passem por cursos de iniciação científica em suas áreas de interesse, com bolsas de estudos e mentoria. Não só os estudantes premiados receberiam apoio, pois pode-se ampliar a rede de proteção a todos aqueles que demonstrarem aptidão em alguma área do conhecimento. Oportunidades de emprego e qualificação profissional também poderiam fazer uso desses dados para selecionar seus públicos.

Além disso, o Programa Mais Educação oferecerá apoio a estudantes beneficiários do Benefício de Renda Mínima que estiverem cursando o Ensino Superior, segundo critérios também estabelecidos em edital.

Se há jovens extremamente habilidosos em importantes áreas do conhecimento, como a Matemática, que enfrentam grande dificuldade de superar a pobreza, é preciso encontrar maneiras de facilitar a sua transição rumo a uma profissão com maiores rendimentos e potencial de empregabilidade, de modo a concretizar os retornos esperados com as ações voltadas para o desenvolvimento infantil.

Considerando os dados do CadÚnico, a expectativa é que o Poupança Mais Educação venha a atender 6,7 milhões de famílias, com depósito médio de R\$ 33 mensais (por família).

Adicionalmente, considerando que a estratégia nacional de expansão nacional das olimpíadas destine R\$ 100 milhões para essa atividade, o Programa de Responsabilidade Social prevê R\$ 600 milhões para o apoio aos jovens de alto desempenho e R\$ 600 milhões para os jovens de baixa renda no Ensino Superior. Nesse caso, seria possível pagar R\$ 400 mensais para um universo de 125 mil jovens selecionados em cada iniciativa.

### Desenvolvimento Infantil

Propõe-se a expansão da visita domiciliar já existente no âmbito do Programa Criança Feliz. Segundo dados do Ministério da Cidadania, o Programa Criança Feliz já atendeu 884 mil crianças e 184 mil gestantes desde a sua criação. São quatro visitas mensais para crianças pobres de até 36 meses, duas visitas mensais para crianças de 37 a 72 meses que sejam beneficiárias do BPC e uma visita mensal para gestantes.

Considerando uma expansão do orçamento do Criança Feliz para R\$ 3,6 bilhões (somando os R\$ 3,1 bilhões que estamos propondo com os R\$ 0,5 bilhão atuais<sup>9</sup>), seria possível atender 4 milhões de crianças e gestantes, um público comparável ao total de crianças de até 3 anos hoje beneficiárias do Programa Bolsa Família. Considerando as dificuldades logísticas que envolvem um programa de visita domiciliar dessa natureza, a expansão do orçamento será feita em etapas.

Ainda que não seja um programa de custo baixo, o alto retorno documentado na literatura acadêmica para os investimentos nesse tipo de iniciativa sugerem que estamos diante de uma situação de alta relação benefício-custo.

### Conceitos de Família, Rendimento e Pobreza

O Programa de Responsabilidade Social prevê que o conceito de família seja matéria de uma única lei, unificando essa definição em todos os programas sociais. Pela proposta, o conceito do CadÚnico, o mais flexível de todos, será estabelecido como a definição do que representa uma família para fins de operação dos programas sociais.

O ideal é que todas as rendas, de todos os programas (exceto aquele para o qual se está pleiteando acesso), sejam contabilizadas na avaliação da elegibilidade de programas sociais. Não há razão, a princípio, para incluir algumas categorias de rendas e excluir outras. Isso distorce a efetiva avaliação do nível de pobreza de uma família, além de tornar mais complexo e burocrático o cálculo da elegibilidade, reduzindo a transparência sobre quem são os beneficiários realmente elegíveis a cada política pública.

---

<sup>9</sup> Na Lei Orçamentária Anual de 2020 foram alocados R\$ 485 milhões para o Programa.

Portanto, propõe-se que o critério para aferição da elegibilidade a qualquer programa social seja a renda total da família, considerando todos os seus rendimentos, exceto, evidentemente, o rendimento oriundo do programa para o qual a elegibilidade está sendo avaliada.

Nesse caso, o acesso de uma família a um programa de transferência de renda poderá restringir, pelo critério de renda, o conjunto de outros benefícios aos quais essa família é elegível. Ela sempre poderá optar pelos benefícios mais vantajosos, contanto que atenda as regras de elegibilidade de todos aqueles que vier a receber.

Mudar os critérios de renda e de família ajuda na transparência sobre os públicos realmente beneficiários de cada política pública, e não impede que esses programas sejam expandidos. Afinal, a expansão dos critérios de acesso aos diferentes programas pode ser feita por meio de ajustes em suas linhas de pobreza (nível de renda até o qual a família é elegível a receber o benefício). O que ocorrerá ao elevar essas linhas, portanto, é um aumento da transparência acerca da capacidade de focalização dos diferentes programas na população de baixa renda.

Para facilitar o processo de analisar a concessão e a manutenção de benefícios a partir da renda total, é necessário que haja interoperabilidade entre todos os registros de informação da União, de modo que a coleta dos dados de acesso a benefícios sociais possa ser feita de maneira automatizada.

#### Gestão da informação: Operação, Formulários, Interoperabilidade de Registros

A acurácia, abrangência e agilidade de atualização do CadÚnico são centrais para a eficácia de um programa de redução da pobreza. Somente com um cadastro confiável e frequentemente atualizado será possível ter sucesso em uma estratégia que prevê a alteração de valor e tipo de benefício conforme a flutuação de renda. Ademais, para que o Poder Público possa estar prevenido diante da possibilidade de que pessoas de renda acima dos limites de elegibilidade do Benefício de Renda Mínima possam vir a cair na pobreza, o público registrado no CadÚnico precisa ser ampliado.

Por isso, propõe-se a universalização do CadÚnico, que passaria a conter informações de todos os brasileiros. Para fazê-la sem comprometer a capacidade operacional de cadastramento que existe hoje, é preciso diversificar os canais de atendimento do CadÚnico. Propõe-se que órgãos federais e programas sociais que utilizem a informação do CadÚnico também possam fazer o cadastramento e a atualização cadastral das famílias, desde que devidamente credenciados e capacitados para esta finalidade.

Isso pode ser uma revolução no processo de cadastramento. No caso, por exemplo, do Programa Criança Feliz, o Programa de Responsabilidade Social prevê um aumento de recursos para viabilizar o atendimento anual de aproximadamente 4 milhões de crianças ou gestantes, anualmente. São 4 milhões de visitas domiciliares anuais, e que poderiam, eventualmente, contribuir para a atualização dos dados cadastrais das famílias visitadas. Se os visitantes tiverem

dispositivos móveis para coleta de dados, o potencial dessa ação para manter os dados do Cadastro Único atualizados em tempo real é significativo.

Para simplificar e manter atualizada a base de dados do CadÚnico, seriam integradas outras bases de dados do Governo Federal, de modo a registrar de ofício, sem necessidade de perguntar aos beneficiários, dados que já constam dos registros oficiais, como valor de aposentadorias e benefícios sociais recebidos.

Propomos, adicionalmente, que as famílias possam atualizar seus dados remotamente por meio de aplicativos. Um benefício da atualização cadastral remota é a possibilidade de identificar mais rapidamente no CadÚnico a queda dos rendimentos da população de baixa renda, de modo a habilitá-los automaticamente ao Benefício de Renda Mínima, caso entrem em situação de pobreza.

Evidentemente, essas ações requerem investimentos, desenvolvimento de sistemas e capacitação, e o Programa de Responsabilidade Social estima o custo de R\$ 500 milhões para custear essas iniciativas.

Considerando que a interoperabilidade de sistemas governamentais é um aspecto relevante do Programa de Responsabilidade Social, é importante que haja um órgão governamental responsável por garantir a qualidade dos registros existentes, com autoridade para centralizar a gestão e fixar regras quanto à disponibilização de dados entre áreas do governo, assim como arbitrar sobre o cumprimento dessas normas.

A aferição da qualidade dos registros existentes vai desde a realização de cruzamentos para identificar inconsistências nas bases de dados até a garantia de que os dados que são coletados para a construção dos registros administrativos são verificáveis e retificáveis pelo cidadão. Considerando que o Programa de Responsabilidade Social propõe que os dados de rendimento formal sejam atribuídos de ofício às famílias, pessoas a quem eventualmente tenham sido atribuídos falsos vínculos de emprego (seja por erro em dados cadastrais, por falha na informação prestada pela empresa ou por qualquer outro motivo) ou a quem falsamente não se atribuiu vínculo de emprego algum precisam ter mecanismos para demandar a retificação da informação. Regra similar precisa valer para registros civis (óbitos, nascimento, casamento).

Hoje, os órgãos que gerem os registros administrativos têm procedimentos distintos para a solução dos problemas associados ao registro incorreto de informação. Em alguns casos, os fluxos de correção de informação inviabilizam que o cidadão corrija seus dados. Para que esses dados possam ser usados para a implantação de políticas sociais extremamente sensíveis aos dados de rendimento, é preciso que haja mecanismos para resolver este tipo de problema, ainda mais levando em consideração o fato de que o CadÚnico está presente em todos os municípios brasileiros.

Além disso, é preciso garantir que os dados dos diferentes registros administrativos possam ser compartilhados entre os órgãos, retirando qualquer resquício de insegurança jurídica que haja nesse procedimento. Por essa razão, propõe-se que o órgão da administração pública responsável pela gestão dos registros possa também arbitrar conflitos que digam respeito à cessão de dados entre as diferentes entidades.

### Redesenho do Índice de Gestão Descentralizada

Hoje, grande parte do trabalho da gestão municipal do CadÚnico consiste em manter dados continuamente atualizados. Uma vez que o Programa de Responsabilidade Social passará a prever vários caminhos de inscrição e atualização dos dados no CadÚnico, o papel das gestões municipais deve ser revisto.

A proposta do Programa de Responsabilidade Social é que os municípios e estados sejam remunerados pela qualidade das informações cadastrais. Para isso, eles precisam dispor de autoridade para revisar os dados informados pelas famílias mediante, por exemplo, a realização de visitas domiciliares para esclarecimento das informações prestadas.

Portanto, em vez de a remuneração da gestão municipal no Índice de Gestão Descentralizada ser uma função de quantas famílias estão com seus cadastros atualizados no município, a parcela do Índice de Gestão Descentralizada associada ao CadÚnico passaria a levar em conta a distância entre as estatísticas de pobreza e vulnerabilidade medidas pelo CadÚnico e sua contrapartida em pesquisas oficiais do IBGE, com a aplicação de métodos estatísticos para atribuir intervalos de confiança às estatísticas utilizadas.

Para que os incentivos sejam relevantes, foi estimada a necessidade de expansão do orçamento voltado para o Índice de Gestão Descentralizada, dos atuais R\$ 544 milhões para R\$ 1,5 bilhão.

### Financiamento do Programa e Regras de Transição

Todas as ações elencadas no Programa de Responsabilidade Social representam um redesenho da estrutura de benefícios sociais e trabalhistas voltados para a baixa renda e trabalhadores vulneráveis dos setores formal e informal. Nesse sentido, propõe-se que ele seja a fusão do Programa Bolsa Família com programas de desenho antiquado e baixa capacidade de redução de pobreza - o Salário-Família, o Abono Salarial e o Seguro Defeso.

Vale destacar que a proposta da Poupança Seguro Família beneficia tanto trabalhadores formais como informais, de modo que ela também beneficia parte dos trabalhadores atualmente contemplada pelo Salário Família, pelo Abono Salarial e pelo Seguro Defeso. Não se trata simplesmente de uma questão orçamentária, de tirar recursos de um grupo para transferir a outro. Na verdade, propõe-se uma reformulação da estrutura de proteção dos beneficiários do Abono

Salarial, do Salário Família e do Seguro Defeso, de forma a contemplar igualmente trabalhadores formais e informais de baixa renda.

O Programa de Responsabilidade Social propõe a criação da Poupança Seguro Família como forma de potencializar o papel de seguro estabilizador de renda que o Salário Família e o Abono Salarial não cumprem (pois são fluxos de renda pagos independentemente de haver alguma perda de renda) e que o Seguro Defeso faz de modo pouco eficiente (por não controlar adequadamente o público elegível). Inclusive, vale destacar que um dos saques automaticamente autorizados para a Poupança Seguro Família é o saque dos pescadores durante o período do defeso.

Esse conjunto de quatro benefícios representa um orçamento de R\$ 57,1 bilhões. Tal valor pode ser considerado como o orçamento base para o Programa de Responsabilidade Social. Nada impede, contudo, que durante o processo de alocação orçamentária, que se repete anualmente, haja a decisão política de elevar a dotação do programa, definindo-se, para tanto, fontes adicionais de recursos. O Projeto de Lei que acompanha esta Proposta de Emenda à Constituição contém dispositivos que proporcionam tal flexibilidade orçamentária.

Trabalhando inicialmente com o orçamento base, temos que, dos R\$ 57,1 bilhões, R\$ 45,1 bilhões seriam aplicados no Benefício de Renda Mínima, na Poupança Seguro Família e na Poupança Mais Educação. R\$ 6,0 bilhões seriam aplicados para custear a regra de transição associada à extinção dos benefícios atuais, como será detalhado a seguir, e os R\$ 6,0 bilhões adicionais seriam aplicados na expansão do Programa Criança Feliz, nos editais do Programa Mais Educação e no fortalecimento e apoio à gestão do CadÚnico.

Evidentemente, após o período de transição, quando não forem mais consumidos R\$ 6 bilhões anuais com o pagamento de benefícios em transição, pode-se chegar a um orçamento de R\$ 50 bilhões para o conjunto de benefícios do Benefício de Renda Mínima, da Poupança Seguro Família e da Poupança Mais Educação.

Pela regra de transição proposta, os benefícios do Programa Bolsa Família seriam mantidos por tempo indeterminado para todas as famílias para as quais esse benefício seja mais vantajoso que o do Benefício de Renda Mínima. Já o Salário Família e o Abono Salarial seriam mantidos somente para os trabalhadores que, na data de extinção dos benefícios, estiverem empregados com vínculos de rendimento igual a um salário-mínimo. Esses benefícios seriam mantidos enquanto durassem os vínculos de emprego. Já o Seguro Defeso seria preservado somente até o início da operação dos novos benefícios. Após os benefícios antigos entrarem em extinção, não será admitida a habilitação de novas famílias e nem o retorno das famílias que deixarem de cumprir os critérios de elegibilidade aos programas em questão.

Vale destacar que os efeitos financeiros da extinção do Abono Salarial só seriam completamente sentidos dois anos após a extinção desse benefício, por conta de

seu calendário de pagamento. Nesse caso, é necessário encontrar fontes orçamentárias adicionais (que podem ser temporárias) para custear essa parcela da transição durante o primeiro e o segundo anos de vigência da proposta.

Em respeito às regras fiscais vigentes, e visando um ajuste fiscal estrutural, esses recursos devem provir de redução ou não-crescimento de gastos obrigatórios. Não cabe a esta PEC indicar quais gastos seriam contidos. Não obstante, o estudo que baseia a proposta contém uma lista de medidas que vão desde a não elevação do orçamento do Ministério da Defesa em R\$ 11 bilhões no exercício de 2021 até o congelamento por dois anos da remuneração dos servidores federais, passando pela redução do montante dedicado anualmente às emendas parlamentares ao orçamento.

Alternativamente, a implantação dos novos benefícios poderia ser feita de modo suficientemente gradual a ponto de essa transição não acarretar custos adicionais ao orçamento, o que requereria levar até dois anos para colocar em prática as mudanças propostas. Sempre lembrando que o processo de decisão alocativa do orçamento pode redirecionar outros recursos para acelerar a implantação ou ampliar o montante de recursos dedicado ao programa.

Em uma comparação com outras propostas de proteção social atualmente em debate, o Programa de Responsabilidade Social apresentou resultados bastante positivos. O seu Benefício de Renda Mínima tem grande capacidade de combate à pobreza, enquanto sua Poupança Seguro Família consegue ampliar significativamente a cobertura das famílias atendidas pela proteção social.

O aperfeiçoamento proposto para a rede de proteção social permitiria eliminar entre 11% e 24% da pobreza atual só com o redesenho da estrutura de benefícios, sem orçamento adicional. Além disso, permitiria diminuir em 95% a quantidade de famílias vulneráveis fora da estrutura de proteção social.

Considerando que o Programa de Responsabilidade Social está desenhado de forma a facilitar a sua expansão caso existam recursos orçamentários disponíveis, e que a sua expansão melhoraria significativamente os seus resultados, ele tem o potencial de transformar a proteção social brasileira ao longo dos próximos anos.

A implementação do conjunto integrado de propostas aqui descrito requer a aprovação de uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC) tendo em vista a necessidade de acabar com a obrigação constitucional de pagamento do Abono Salarial e do Salário Família.

Frente ao exposto, peço o apoio dos ilustres Pares à aprovação desta Proposta de Emenda à Constituição.