

Renda Básica Emergencial: uma resposta suficiente para os impactos econômicos da pandemia da COVID-19 no Brasil?

Débora Freire¹, Edson Domingues², Aline Magalhães³, Thiago Simonato⁴, Diego Miyajima⁵

Nota Técnica

NEMEA- Núcleo de Estudos em Modelagem Econômica
e Ambiental Aplicada do Cedeplar-UFMG

Belo Horizonte, 20 maio 2020

Diante da crise econômica decorrente da pandemia da COVID-19, vários países adotaram políticas emergenciais para minimizar seus efeitos socioeconômicos, além dos gastos na área da saúde para atender a demanda dos infectados. Além das políticas direcionadas à saúde (gastos em equipamentos, capacidade hospitalar e P&D), grande parte das medidas aplicadas internacionalmente estão alicerçadas em transferências diretas de renda ou benefícios/subsídios temporários no pagamento de salários, além de outras medidas para preservar emprego e renda, tais como licenças remuneradas para contaminados pela COVID-19 e subsídios e créditos como auxílio às empresas (FMI,2020).

Auxílios emergenciais de renda foram implementadas em vários países. No Canadá, as pessoas que perderam renda devido a pandemia e que atendessem aos critérios do programa emergencial receberiam um benefício tributário de US\$ 2.000 a cada 4 semanas, por até 16 semanas. No Reino Unido, os assalariados receberão até 80% do seu salário, no valor máximo de até 2.500 libras. Na Itália, foi aprovada uma indenização mensal de 600 euros vigente desde março para trabalhadores autônomos, trabalhadores do setor de turismo e lazer e trabalhadores agrícolas. Na Espanha, o governo planeja pagar uma renda mensal básica para cerca de um milhão de famílias mais pobres do país.

Alguns países discutiam adotar uma renda básica universal, ainda que temporária, caso dos Estados Unidos e Japão. O governo norte americano pagará US\$ 1.200 e

¹ Professora no Departamento de Ciências Econômicas | NEMEA | Cedeplar-UFMG

² Professor no Departamento de Ciências Econômicas | NEMEA | Cedeplar-UFMG

³ Professora no Departamento de Ciências Econômicas | NEMEA | Cedeplar-UFMG

⁴ Doutorando em Economia no Cedeplar-UFMG

⁵ Doutorando em Economia no Cedeplar-UFMG

adicionais de US\$ 500 por criança aos cidadãos com renda anual de até US\$ 75 mil. O indivíduo que possui rendimento anual superior a US\$ 99 mil receberá um auxílio proporcionalmente menor. O pagamento deste auxílio será parcela única e isento de impostos. Este programa de renda mínima universal temporária faz parte do pacote de estímulos à economia de US\$ 2,3 trilhões (cerca de 11% do PIB dos EUA). No Japão, o governo anunciou que pagaria 100.000 ienes (aproximadamente US\$ 930) a cada residente. Todos cidadãos seriam beneficiados independentemente da nacionalidade e do nível da sua renda.

Na América Latina, medidas relacionadas à manutenção da renda também foram adotadas. A Argentina criou um programa emergencial de renda familiar (uma parcela única de 10 mil pesos), contemplando os indivíduos desempregados e trabalhadores informais para beneficiar cerca de 3,6 milhões de pessoas. No Chile, o governo anunciou a criação de um fundo de US\$ 2 bilhões para distribuir mais recursos e criar mais empregos nos setores de baixa renda. A estimativa é de que beneficie 2,6 milhões de trabalhadores no setor informal com o programa emergencial. Na Colômbia, o Ministério das Finanças anunciou um programa de transferências de renda direta para 3 milhões de famílias (160.000 pesos colombiano para cada família) que não fazem parte dos programas regulares de auxílio de renda familiar. No Peru, o governo fornecerá um subsídio de PEN 760 (US\$ 224,2) para famílias em situações de pobreza ou extrema pobreza nas áreas rurais.

No Brasil, a medida de auxílio de renda emergencial para trabalhadores mais vulneráveis aos efeitos da pandemia foi aprovada pelo Congresso Nacional, e inclui entre os elegíveis ao benefício os trabalhadores informais, autônomos, trabalhadores temporários, microempreendedores individuais, além de beneficiários dos programas de transferência de renda, como o Bolsa Família. O benefício de R\$600 está definido por três meses, podendo ser prorrogado.

Algumas estimativas divulgadas por pesquisadores da área de economia social, como Komatsu e Menezes Filho (2020), Souza *et al.* (2020) e Casalechi (2020) estimaram o impacto do programa, em geral uma análise de projeção dos potenciais beneficiados, do custo e do montante que o benefício pode chegar, em alguns casos mensurando o impacto direto das transferências na renda das famílias. Entretanto, carece de análise o impacto dessa medida na economia brasileira, em termos agregados e setoriais, captando, além dos impactos diretos proporcionados, os impactos indiretos no consumo, no

emprego e na atividade econômica. Estes indicadores de impacto ajudariam a estimar o efeito que a política terá em comparação com a queda de atividade econômica que já se observa na economia brasileira e se projeta em 2020.

Uma dificuldade na análise dessa medida é seu caráter temporário e a correta identificação dos grupos familiares que se beneficiariam. Esta última é importante para se projetar os efeitos de expansão de consumo e de produção que o benefício pode gerar na economia. Dado o montante de recursos e a amplitude de efeitos que gera, podemos considerar que análises em equilíbrio geral são as mais adequadas, pois consideram explicitamente a relação entre diferentes mercados, os perfis de consumo de grupos de famílias e a geração e apropriação da renda.

Para este trabalho utilizamos um modelo de equilíbrio geral computável (EGC) para o Brasil com dinâmica recursiva e periodicidade trimestral. Este modelo é uma adaptação do modelo BRIGHT, apresentado em Freire (2016). O modelo utilizado neste trabalho está especialmente capacitado para questões relacionadas a transferências, tributação, e geração, apropriação e distribuição da renda na economia brasileira, como em Freire (2016). Além disso, traz modificações como a adaptação da teoria e banco de dados a uma abordagem trimestral, como usado em outros artigos que analisam impactos de epidemias (Arndt, 2001; Dixon et al., 2010; e Geard et al., 2016). O modelo BRIGHT combina dados do Sistema de Contas Nacionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) com as informações da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF).

O modelo possui blocos de equações que determinam as relações de demanda e oferta, de acordo com hipóteses de otimização e condições de equilíbrio de mercado. Além disso, vários agregados nacionais, como emprego, PIB, balança comercial e índices de preços, estão em equações específicas. Além disso, o modelo é dinâmico e recursivo, cujas oscilações no investimento e capital acompanham mecanismos de acumulação e conexões intersetoriais com mecanismos deterministas pré-estabelecidos relacionadas à depreciação e taxas de retorno. O mercado de trabalho também se ajusta de forma defasada dado o desvio entre emprego efetivo e emprego tendencial, definido a partir de um cenário demográfico de longo prazo.

Uma característica distinta do modelo para o tema deste trabalho é a especificação dos dispêndios familiares, tanto do consumo das famílias como demais despesas por 11 grupos, em termos de classes de renda. Além disso, o modelo também identifica as rendas de capital, do trabalho e de transferências (tanto do Governo como demais setores

institucionais) recebidas por cada grupo familiar. Para a renda do trabalho, essa identificação por grupo familiar é setorial. Assim, modificações nas fontes de renda e na estrutura produtiva geram modificações na distribuição de renda entre as classes. As 11 classes de renda do modelo podem se visualizadas na Tabela 1.

Tabela 1: Tipologia das Famílias segundo faixas de renda familiar mensal

Famílias	Faixas salariais - em termos de salário mínimo (s.m.)
H1	0-1 s.m.
H2	1-2 s.m.
H3	2-3 s.m.
H4	3-5 s.m.
H5	5-6 s.m.
H6	6-8 s.m.
H7	8-10 s.m.
H8	10-15 s.m.
H9	15-20 s.m.
H10	20-30 s.m.
H11	Acima de 30 s.m.

Fonte: Elaboração própria.

Na operacionalização do modelo, primeiramente definimos um cenário base trimestral de 2020 a 2021, com taxa de crescimento de 2% a.a. Definido esse cenário, o modelo reproduz a dinâmica de todas as variáveis dependentes, como consumo, renda e transferências recebidas pelas famílias, atividade setorial, preços relativos e utilização de fatores produtivos. O programa de renda básica emergencial representa um choque de política que se adiciona a essa trajetória de referência da economia. Dada a estrutura do modelo e sua base de dados, esse choque representa um aumento de transferências do governo a grupos específicos de famílias, o que deve ser mapeado de acordo com as regras do programa e a base de dados do modelo. Na nossa hipótese de simulação, o governo não acomoda essa transferência com aumento de impostos ou redução de seu consumo, de forma que ela repercute no aumento do déficit público ou do endividamento (o que não tem impacto real de médio prazo no nosso desenho de simulação).

Os dados utilizados para a construção dos choques referentes ao programa foram obtidos a partir dos microdados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo

Federal (CadÚnico) 2018 e dos microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua 2018 (MDS, 2020a; IBGE, 2019).

A escolha das bases e a estratégia de estimativa estão diretamente relacionados aos critérios divulgados pelo governo federal para elegibilidade ao auxílio (MDS, 2020b).

O indivíduo deve atender a todos os pré-requisitos:

- i. Ser maior de 18 anos
- ii. Não ter emprego formal (não pode ter carteira assinada)
- iii. Não ter benefício previdenciário ou assistencial, exceto Bolsa Família
- iv. Renda familiar de $\frac{1}{2}$ até três Salários Mínimos
- v. Não ter recebido acima de R\$ 28.559,70

Deve, também, pertencer à pelo menos um dos grupos:

- i. MEI
- ii. Contribuinte Individual do RGPS
- iii. Trabalhador informal (autônomo, desempregado) inscrito no CadÚnico ou
- iv. Por meio de auto declaração.

O uso dos microdados do CadÚnico como fonte primária de dados está baseado no fato de tratar-se da principal base de referência do governo de estimativa e coleta das informações dos indivíduos elegíveis ao benefício. Segundo estimativas de Souza *et al.* (2020), cerca de 82% dos indivíduos que receberão o auxílio estão cadastrados no CadÚnico.

Entretanto, há trabalhadores informais e outros indivíduos que, embora atendam os critérios de elegibilidade do benefício, não estão cadastrados nessa base. Diante disso, a PNAD Contínua que avalia, sobretudo, características sociais, demográficas e de emprego, foi utilizada para estimar essa porção residual de indivíduos elegíveis ao auxílio emergencial que não são capturados no CadÚnico.

O CadÚnico, enquanto principal instrumento do Estado brasileiro para identificação, seleção e caracterização da população para programas sociais, apresenta em sua totalidade indivíduos que, de alguma maneira, são assistidos por benefícios do Estado. Nesse sentido, a estratégia adotada para evitar dupla contagem nos dados obtidos nas duas bases foi aplicar um filtro adicional nas estimativas obtidas da PNAD Contínua, desconsiderando os indivíduos que recebem qualquer forma de benefício assistencial do Estado, inclusive o Bolsa Família. A hipótese adotada é que esses indivíduos já estariam representados nos microdados do CadÚnico.

Os critérios utilizados para a definição do número máximo de cotas de R\$ 600,00 por unidade familiar dentre as famílias elegíveis, relacionados à composição familiar,

como o número de membros e o sexo do chefe da família, podem ser estimados em ambas as bases sem a necessidade de adoção de hipóteses adicionais.

As famílias elegíveis ao auxílio e que já são beneficiadas pelo Programa Bolsa Família recebem, automaticamente, o benefício de maior valor entre o programa e o auxílio emergencial. Logo, a estimativa de despesa total com a política de auxílio emergencial deve incluir a dedução do valor total de pagamentos do Bolsa Família que se enquadram nessa condição.

A Tabela 2 apresenta os principais dados estimados do programa de renda emergencial com base nos critérios descritos anteriormente para um período de três meses. As faixas I, II e III reúnem os indivíduos com renda familiar total de até um salário mínimo, entre um e dois salários mínimos e entre dois e três salários mínimos, respectivamente.

O número de elegíveis se refere aos indivíduos que, de fato, atendem todos os critérios para receber 1 ou 2 cotas do auxílio emergencial, levando em consideração o número máximo de 2 indivíduos elegíveis por unidade familiar e 2 cotas para mulheres chefes de famílias monoparentais. Já o número de beneficiados se refere ao total de pessoas que pertencem às famílias com ao menos um indivíduo elegível para o auxílio.

Tabela 2 – Beneficiados e despesa por faixa de renda (milhões).⁶

	Faixa I	Faixa II	Faixa III	Total
Elegíveis	41,0	8,6	1,4	51,0
Beneficiados	71,8	24,2	5,4	101,4
Famílias	27,2	7,8	1,6	36,6
Cotas	130,7	26,4	4,2	161,3
Total do Auxílio (R\$)	78.396,4	15.866,0	2.510,7	96.773,0
Dedução do Bolsa Família (R\$)	1.135,5	978,2	233,7	2.347,4
Despesa Total (R\$)	77.260,8	14.887,8	2.277,0	94.425,6

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Cadastro Único 2018 e PNAD 2018.

⁶ As estimativas são compatíveis com os números de 50,5 milhões de indivíduos elegíveis e 97 milhões de beneficiados divulgados pelo Dataprev, empresa responsável pela validação das solicitações de auxílio emergencial (DATAPREV, 2020).

A partir destes números avaliamos dois cenários da adoção de programas de renda básica na economia brasileira. No primeiro, analisamos os efeitos da política de “Renda básica emergencial” (RBE) de R\$ 600,00, por 3 meses, conforme aprovado pelo Congresso Nacional. No segundo, simulamos um cenário alternativo, no qual o benefício é estendido até dezembro de 2020. Chamamos este cenário de “Renda básica estendida” (RBS), que possibilita avaliar os impactos econômicos, a cada trimestre, da manutenção do benefício até o fim do ano. Este cenário possibilita discutir a necessidade de se ampliar o programa de renda básica emergencial em termos do período do auxílio, para manutenção da renda para a parcela da população mais vulnerável, dada a crise econômica proveniente da pandemia do COVID-19. O Quadro 1 traz um resumo esquemático dos pressupostos de cada um dos cenários simulados no modelo BRIGHT.

Quadro 1: Resumo dos pressupostos das simulações

Pressupostos dos cenários	Cenários simulados no modelo BRIGHT	
	Cenário "Renda Básica Emergencial" (RBE)	Cenário "Renda Básica Estendida"(RBS)
Grupo de famílias	H1, H2 e H3	H1, H2 e H3
Auxílio monetário	R\$ 600,00 para trabalhadores informais, que atendem aos requisitos do Programa aprovado no Congresso. Para as famílias beneficiárias do Bolsa família, foi computado o complemento de renda gerado com a RBE.	R\$ 600,00 para trabalhadores informais, que atendem aos requisitos do Programa aprovado no Congresso. Para as famílias beneficiárias do Bolsa família, foi computado o complemento de renda gerado com a RBE.
Duração	3 meses	Estendido até dezembro de 2020
Aplicação	2º trimestre de 2020, sendo retirado no 3º trimestre de 2020	2º trimestre de 2020 até 4º trimestre de 2020, sendo retirado no 1º trimestre de 2021

Fonte: Elaboração própria.

O objetivo desta nota é analisar os impactos da renda emergencial sobre a economia, mensurando os efeitos sobre as famílias, setoriais e macroeconômicos, de modo a avaliar os custos do programa frente ao seu benefício de mitigar o impacto da crise nos informais e desassistidos e também de mitigar o impacto econômico negativo, já que se trata de um programa de sustentação da renda. Os resultados devem ser lidos como desvios em relação à trajetória da economia brasileira (cenário base) na qual a política não ocorresse, isto é, a RBE não fosse sancionada.

Segundo os mecanismos de causalidade do modelo nas simulações, a transferência do auxílio para as classes beneficiadas tem como efeito direto o aumento da renda e do consumo. A pressuposição é que este aumento da renda se converte totalmente em consumo, hipótese consistente com a elevada elasticidade renda-consumo das classes de menor renda, e que são as elegíveis para receber o benefício.

O aumento do consumo de bens e serviços pelas famílias gera uma série de efeitos na economia, capturados pelo modelo. O primeiro deles é estimular a produção dos setores, principalmente daqueles que detêm maior participação no consumo das famílias que receberam o benefício. A expansão da atividade produtiva requer mais insumos, intermediários e primários, impactando a renda dos fatores, trabalho e capital, e outros setores indiretamente, exercendo rebatimentos sobre a própria estrutura distributiva. Ainda, tem impactos sobre o nível de atividade, consumo das famílias, investimento e emprego. O estímulo à atividade econômica eleva a arrecadação de impostos.

Os resultados que apresentamos são desvios em relação ao cenário base. Tanto RBE como a RBS apresentam efeitos imediatos no trimestre em que se efetivam, e posteriormente devido aos efeitos que desencadeiam na economia. Quando essa renda é retirada da economia resta um efeito permanente devido aos impactos que foram acumulados ao longo do tempo em que estiveram vigentes.

Os primeiros impactos de interesse são aqueles exercidos sobre a renda das famílias, considerando os efeitos diretos (via transferência de renda) e indiretos (via atividade econômica) da RBE, em relação a um cenário em que esse tipo de política não fosse adotado. A Tabela 3 exhibe o que chamamos de impacto imediato da política, nos dois cenários. No cenário da RBE, o impacto imediato é aquele acumulado ao final do segundo trimestre de 2020, já que as transferências durariam apenas 3 meses. No segundo cenário (RBS), em que se considera que as transferências seriam mantidas até o 4º trimestre de 2020, o impacto imediato é aquele observado no último trimestre do ano de 2020.

Naturalmente, nos dois cenários, os impactos imediatos das transferências seguem a sua distribuição, com a família de classe mais baixa, H1, obtendo o maior desvio positivo na renda ao final do período, com ganho de quase 45% na renda total dessa classe em relação ao cenário sem a política. O mais interessante, no entanto, é observar que as

famílias que se encontram nas classes H4⁷ e superiores na estrutura distributiva, também são beneficiadas com impacto positivo na renda, embora não recebam o benefício. Este efeito advém dos impactos indiretos que as transferências geram na economia, ao estimular o consumo das classes H1, H2 e H3, que, por sua vez, exerce uma série de efeitos indiretos na economia (produção, emprego, investimento, salários, renda do capital, renda apropriada pelas famílias).

A classe com maior impacto indireto na renda em relação a um cenário sem a política é H11. O maior efeito em H11 decorre da própria estrutura distributiva. Esta classe, embora menos representativa em termos da população, detém a maior parte da renda gerada no processo produtivo. Freire (2016) aponta que, para cada 1 real de aumento na produção para atender a uma expansão de mesma magnitude na demanda final da economia, R\$ 0,23 é gerado para a classe H11, enquanto apenas R\$ 0,03 é gerado para as classes H1 e H2 conjuntamente. Este é um resultado importante: a RBE mitiga o impacto da crise da pandemia de Covid19 nas famílias mais vulneráveis, gerando desvio de quase 45% na renda total da classe mais pobre em relação a um cenário que a política não fosse adotada, mas também mitiga o impacto da crise nas classes mais altas, via efeito indireto, embora o impacto seja relativamente menor. Uma transferência de renda focalizada nas classes mais pobres gera renda também para as classes mais altas, via impacto na atividade econômica. Na RBE o impacto imediato se limita a 3 meses. Estendendo o benefício (RBS), esse impacto seria sentido por 3 trimestres.

⁷ As transferências são alocadas nas classes H1, H2 e H3, dada a restrição de que a renda familiar do beneficiário não pode ultrapassar 3 salários mínimos.

Tabela 3: Impacto imediato da Renda Básica Emergencial sobre a renda real das famílias, por 11 classes de renda, (desvio % acumulado em relação ao cenário base)

Famílias	RBE	RBS		
	2020_2	2020_2	2020_3	2020_4
H1	44,6	44,6	44,3	44,2
H2	11,2	11,2	11,1	11,0
H3	5,5	5,5	5,5	5,5
H4	0,2	0,2	0,2	0,3
H5	0,3	0,3	0,4	0,4
H6	0,3	0,3	0,4	0,5
H7	0,5	0,5	0,6	0,7
H8	0,5	0,5	0,6	0,7
H9	0,6	0,6	0,7	0,7
H10	0,6	0,6	0,7	0,7
H11	0,8	0,8	0,9	0,9

Fonte: Elaboração própria com base nos resultados do modelo BRIGHT

Os impactos exibidos na Tabela 3 apontam a importância da RBE para a mitigação dos efeitos da crise da pandemia de Covid-19 na renda das famílias, em especial das mais vulneráveis, marcadas pela informalidade, que se encontram na base da distribuição. A comparação entre os cenários, no entanto, traz questionamentos sobre a vigência dos benefícios (custo) e os ganhos associados. Para responder essas questões, outras variáveis precisam ser analisadas.

Além do impacto na renda das famílias, os efeitos da renda emergencial na economia brasileira podem ser avaliados a partir de uma ampla gama de resultados no modelo (PIB, consumo das famílias, investimentos e emprego, por exemplo). O desvio que a política causa sobre a trajetória do PIB em cada cenário (Figura 1) ajuda a diferenciar os dois cenários. Os resultados indicam que ambas as políticas têm um efeito imediato sobre o crescimento do PIB, no trimestre, de 0,44% frente a um cenário em que a política não fosse efetivada. Este efeito diminui quando o benefício é retirado no trimestre seguinte, com a economia seguindo o crescimento tendencial do cenário base e ligeiro acréscimo de 0,1%. Contudo, o efeito líquido e acumulado da política no resultado anual é ainda positivo, em 0,06%.

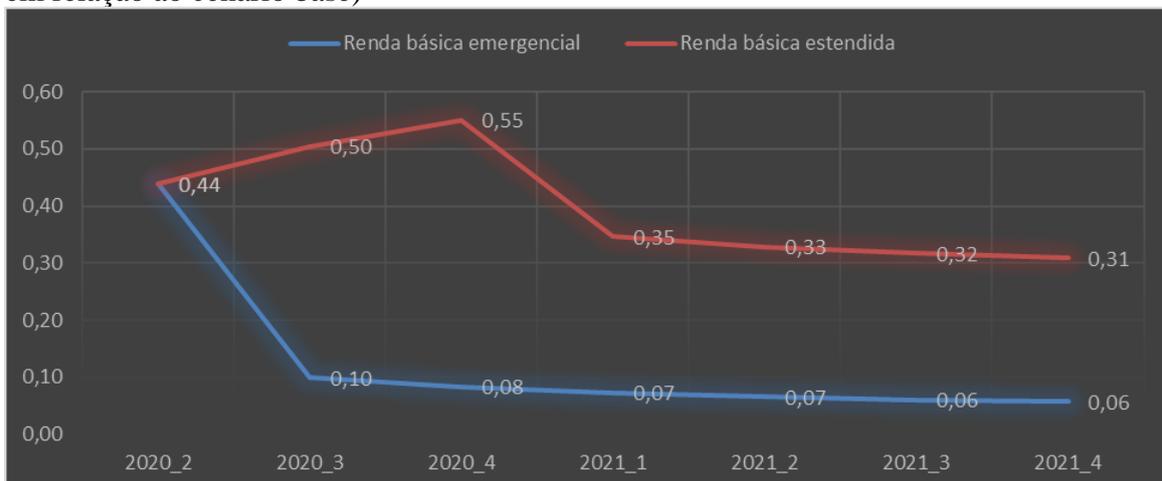
No cenário de “Renda Básica Estendida”, no qual o benefício é assegurado ao longo de 2020, o aumento imediato do PIB chegaria a 0,55% com a manutenção do auxílio até o fim do ano e 0,31% de impacto permanente até 2021.

O desvio gerado pela política no PIB pode ser lido da seguinte maneira: se, no segundo trimestre de 2020, a taxa de crescimento do PIB for de, hipoteticamente, -1%,

dados os efeitos da crise, a RBE por três meses mitigaria esse impacto em 0,44%. Caso o benefício seja mantido até o final do ano, o desvio na taxa de crescimento ao final de 2020 seria de 0,55%. Em termos do impacto permanente, assegurar o benefício até o fim de 2020, gera um impacto cinco vezes maior ao final de 2021 do que a manutenção por 3 meses.

O custo do RBE está sendo estimado por especialistas em 2% do PIB para os três meses⁸. Anualizando-se esse benefício, o custo seria em torno 8%. Nossos resultados mostram que parte desse custo seria mitigado com o impacto da política no PIB (i.e., ao mitigar parte do efeito da crise na atividade econômica): 0,44% para 3 meses, e 0,55% caso a renda seja assegurada até o fim do ano de 2020.

Figura 1: Impacto da Renda Básica Emergencial sobre o do PIB (desvio % acumulado em relação ao cenário base)

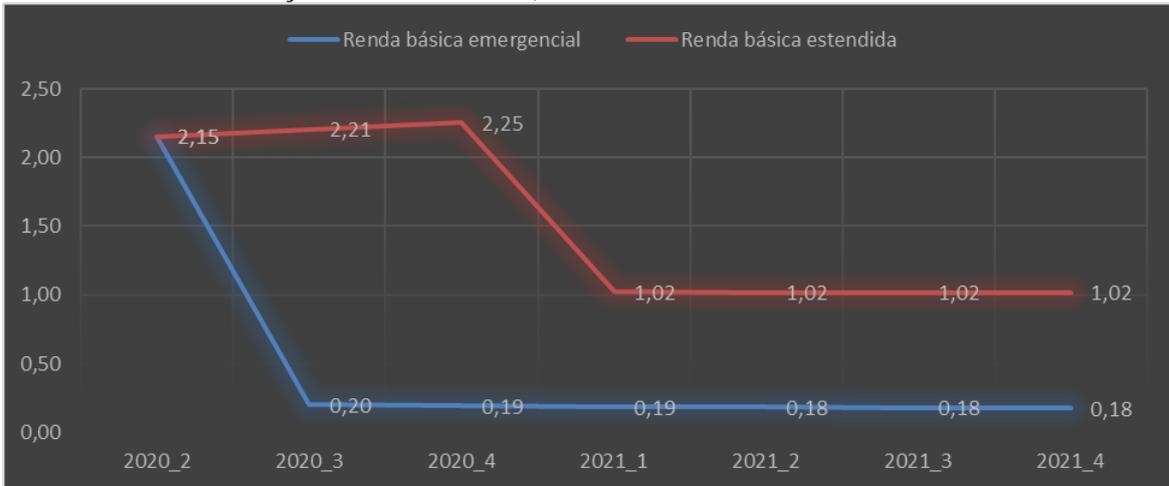


Fonte: Elaboração própria com base nos resultados do modelo BRIGHT

Parte do crescimento do PIB é explicado pelo impacto sobre o consumo das famílias (Figura 2), principalmente das classes de renda que auferem o benefício, conforme já apontado na seção anterior. Em termos agregados, o consumo total das famílias apresentaria expansão imediata de 2,15% e efeito permanente (anual) de 0,2%. No caso da extensão do auxílio até o fim do ano, este impacto permanente estaria em torno de 1,02%, mesmo com a retirada do benefício em 2021. O mesmo padrão é verificado para o investimento (Figura 3), embora tenha uma defasagem mais longa, pelas características de resposta defasada e acumulação de capital.

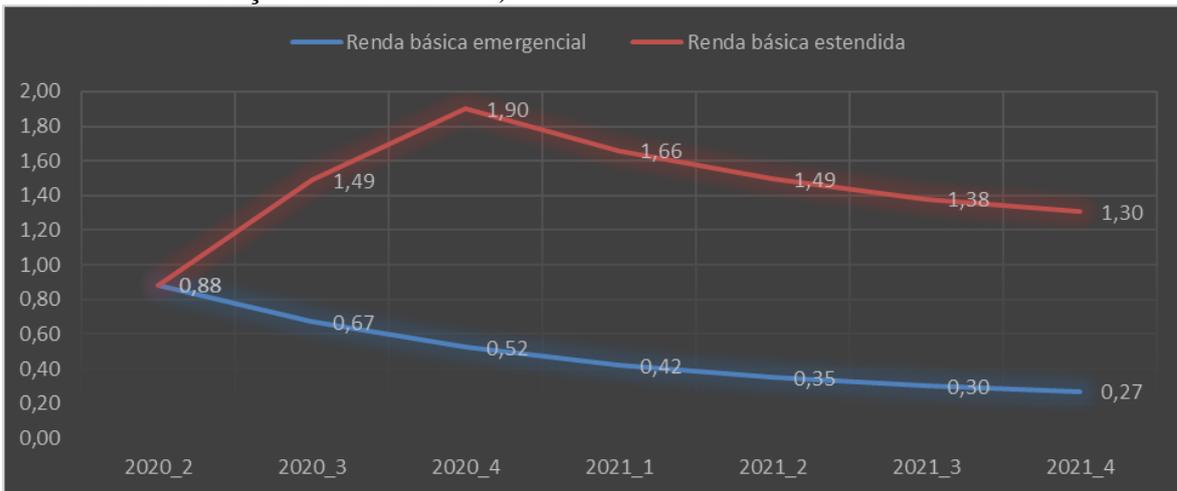
⁸ <https://portalibre.fgv.br/navegacao-superior/noticias/coronavirus-13.htm>

Figura 2: Impacto da Renda Básica Emergencial sobre o Consumo das Famílias (desvio % acumulado em relação ao cenário base)



Fonte: Elaboração própria com base nos resultados do modelo BRIGHT

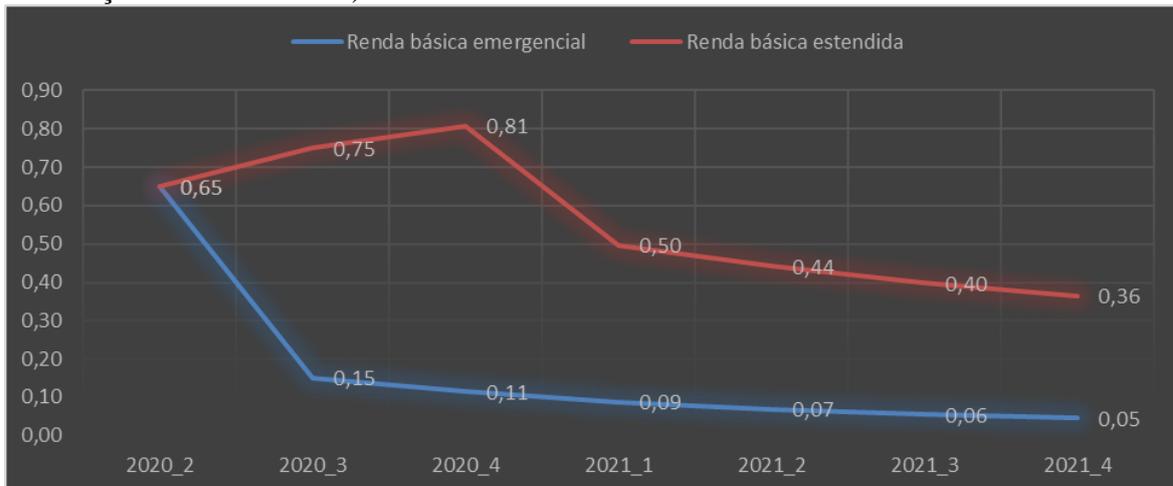
Figura 3: Impacto da Renda Básica Emergencial sobre o Investimento (desvio % acumulado em relação ao cenário base)



Fonte: Elaboração própria com base nos resultados do modelo BRIGHT

As políticas de renda emergencial simuladas têm efeito positivo sobre o emprego. O aumento deste no cenário RBE atingiria 0,65% no primeiro trimestre de adoção do benefício, com impacto anual de 0,11%. No cenário estendido, contudo, a taxa de crescimento do emprego poderia chegar a 0,81% no final de 2020 e de 0,31% em 2021.

Figura 4: Impacto da Renda Básica Emergencial sobre o Emprego (desvio % acumulado em relação ao cenário base)



Fonte: Elaboração própria com base nos resultados do modelo BRIGHT

Os impactos setoriais são apresentados nas Tabelas 4 e 5 para os Cenários RBE e RBS, respectivamente. Os resultados são reportados em variação percentual acumulada no 2º trimestre de 2020 (resultado mais imediato da política), 4ª trimestre de 2020 (que representa o resultado acumulado no ano) e 4ª trimestre de 2021, que corresponde ao resultado permanente em 2021.

Conforme já ressaltado, o aumento do consumo de bens e serviços pelas famílias estimula a produção de setores, notadamente daqueles que detêm maior participação no consumo das famílias que recebem o benefício. Isto pode ser observado nos setores mais beneficiados tanto pelo Cenário de Renda Básica Emergencial (Tabela 4) quanto no Cenário de Renda Básica Estendida (Tabela 5). Dentre os setores, destacam-se, Eletrodomésticos, Perfumaria, higiene e limpeza, Artefatos de couro e calçados, Saúde mercantil, Artigo do vestuário e acessórios, Outros serviços e Alimentos e Bebidas. Isto é, setores voltados para o mercado interno, de maneira geral altamente impactados pela crise. No cenário RBE, o impacto é mais expressivo ao longo dos 3 meses de adoção do benefício, ao passo que no cenário RBS, o nível de atividade mais intenso se mantém ao longo de 2020 e 2021. Em outras palavras, o efeito líquido é permanente, quando a política é estendida.

Os impactos repercutiriam de forma indireta, dado o encadeamento da estrutura produtiva da economia, sobre setores de pecuária e pesca, construção, cimento, dentre outros. Estes efeitos setoriais tendem a suavizar os impactos negativos na atividade que já estão ocorrendo devido à paralisação de setores específicos. Ainda, atenuaria o

potencial impacto recessivo que tem sido projetado para o corrente ano, notadamente no cenário em que o auxílio é estendido.

Tabela 4: Impactos setoriais do Cenário de Renda Básica Emergencial (variação % acumulada em relação ao cenário base)

Setores mais beneficiados	2º trimestre de 2020	4º trimestre de 2020	4º trimestre de 2021
Eletrodomésticos	2,75	0,19	0,18
Perfumaria, higiene e limpeza	2,04	0,14	0,15
Artefatos de couro e calçados	1,89	0,17	0,15
Saúde mercantil	1,42	0,13	0,12
Artigos do vestuário e acessórios	1,30	0,09	0,10
Outros serviços	1,20	0,12	0,09
Alimentos e bebidas	1,13	0,05	0,07
Produtos farmacêuticos	1,08	0,08	0,09
Aparelhos/instrumentos médico-hospitalar	1,06	0,29	0,20
Educação mercantil	1,06	0,15	0,12
Comércio	1,05	0,16	0,12
Pecuária e pesca	0,96	0,08	0,08
Móveis e produtos das indústrias diversas	0,94	0,13	0,10
Material eletrônico e eq. de comunicações	0,85	0,31	0,18
Máquinas para escritório e eq. de informática	0,84	0,43	0,23
Serviços de manutenção e reparação	0,76	0,08	0,09
Construção	0,73	0,44	0,23
Eletricidade e serviços urbanos	0,69	0,08	0,09
Produtos do fumo	0,64	-0,01	0,00
Cimento	0,57	0,33	0,17
Automóveis, camionetas e utilitários	0,41	0,20	0,13
Jornais, revistas, discos	0,35	0,04	0,04
Intermediação financeira e seguros	0,32	0,06	0,04
Serviços de alojamento e alimentação	0,29	0,01	0,02
Tintas, vernizes, esmaltes e lacas	0,24	0,20	0,10
Serviços de informação	0,18	0,02	0,02
Outros produtos de minerais não-metálicos	0,14	0,24	0,12
Agricultura, silvicultura, exploração florestal	0,14	0,00	0,00
Máquinas e equipamentos	0,08	0,29	0,13
Serviços imobiliários e aluguel	0,06	0,03	0,05

Fonte: Elaboração própria com base nos resultados do modelo BRIGHT

Tabela 5: Impactos setoriais do Cenário de Renda Básica Estendida (variação % acumulada em relação ao cenário base)

Setores mais beneficiados	2º trimestre de 2020	4º trimestre de 2020	4º trimestre de 2021
Eletrodomésticos	2,75	2,80	1,01
Perfumaria, higiene e limpeza	2,04	2,08	0,80
Artefatos de couro e calçados	1,89	1,98	0,84
Saúde mercantil	1,42	1,48	0,73
Artigos do vestuário e acessórios	1,30	1,32	0,52
Outros serviços	1,20	1,24	0,65
Alimentos e bebidas	1,13	1,10	0,30
Produtos farmacêuticos	1,08	1,08	0,47
Aparelhos/instrumentos médico-hospitalar	1,06	1,48	1,02
Educação mercantil	1,06	1,11	0,93
Comércio	1,05	1,25	0,63
Pecuária e pesca	0,96	1,03	0,32
Móveis e produtos das indústrias diversas	0,94	1,09	0,55
Material eletrônico e eq. de comunicações	0,85	1,39	0,90
Máquinas para escritório e eq. de informática	0,84	1,64	1,15
Serviços de manutenção e reparação	0,76	0,81	0,42
Construção	0,73	1,58	1,10
Eletricidade e serviços públicos	0,69	0,74	0,42
Produtos do fumo	0,64	0,58	-0,05
Cimento	0,57	1,21	0,85
Automóveis, camionetas e utilitários	0,41	0,69	0,75
Jornais, revistas, discos	0,35	0,36	0,26
Intermediação financeira e seguros	0,32	0,37	0,29
Serviços de alojamento e alimentação	0,29	0,26	0,16
Tintas, vernizes, esmaltes e lacas	0,24	0,61	0,53
Serviços de informação	0,18	0,18	0,16
Outros produtos de minerais não-metálicos	0,14	0,63	0,56
Agricultura, silvicultura, exploração florestal	0,14	0,12	-0,03
Máquinas e equipamentos	0,08	0,70	0,61
Serviços imobiliários e aluguel	0,06	0,10	0,15

Fonte: Elaboração própria com base nos resultados do modelo BRIGHT

Os impactos da Renda básica no consumo das famílias, Investimento, Emprego, atividade setorial e PIB, projetam-se também na arrecadação de impostos do Governo Geral. Este é um impacto importante a ser analisado. Estudos de políticas desse tipo em um arcabouço de equilíbrio parcial desconsideram os efeitos na economia que culminam em impactos na base tributária. Assim, comparam o custo fiscal bruto da política com seus benefícios diretos, seja na renda das famílias ou na economia, sem considerar os impactos indiretos, advindos dos efeitos na atividade econômica, e o efeito endógeno da política na arrecadação de impostos. Isto é, o impacto fiscal de interesse deveria ser o

custo fiscal líquido, que desconta do custo da política o impacto gerado na arrecadação de receita tributária pelo Governo. Modelos de equilíbrio geral computável como o BRIGHT possibilitam captar esses efeitos. A Tabela 6 exhibe os impactos da Renda básica emergencial na arrecadação de impostos.

A Renda básica emergencial por 3 meses geraria, ao fim do ano de 2021, considerando seus desdobramentos na economia, um desvio de 0,9% na arrecadação nominal do Governo Geral (União, Estados e Municípios). Com a retirada do benefício, o impacto permanente na arrecadação se dilui ao longo do tempo, tornando a trajetória da arrecadação com a política mais próxima da trajetória da arrecadação sem a política.

Se a Renda básica fosse estendida até o fim do ano de 2020, o desvio acumulado na arrecadação seria de 5% ao final de 2021. Em termos monetários, o impacto permanente da RBE seria de R\$ 22,3 bilhões para o período de 3 meses, e de R\$ 128 bilhões caso a política fosse entendida para 3 trimestres. Estender o período da renda básica geraria um efeito permanente 5,7 vezes maior na arrecadação. Logicamente, esse efeito não é suficiente para acomodar custo do programa, mas indica que o custo líquido deste é menor que o desembolso do programa, seja por 3 meses ou até o final do ano.

Tabela 6: Impacto da Renda Básica Emergencial sobre a arrecadação nominal de impostos do Governo Geral (desvio acumulado em 2021)

	Desvio % na Receita de impostos	Desvio monetário na Receita de impostos (em R\$ bi)	Custo estimado da política (em R\$ bi)	Participação (%) da arrecadação gerada no custo estimado da política
Renda básica emergencial	0,88%	22,33	94,43	24%
Renda básica estendida	5,01%	127,95	283,28	45%

Fonte: Elaboração própria com base nos resultados do modelo BRIGHT

A comparação correta entre a receita gerada pela RBE com o custo do benefício para as contas públicas, se dá pela contraposição entre a estimativa do que seria gasto com a política com a projeção do impacto permanente na receita. Isso porque, como o benefício não é perene, ao paralisar as transferências, a receita passa a se aproximar da sua trajetória tendencial (sem a política). Portanto, precisamos avaliar o impacto líquido no acumulado, ao final do período de simulação. O custo da RBE por três meses estimado

neste estudo é de R\$ 94,4 bilhões⁹. A manutenção do benefício até o fim de 2020 geraria um custo 3 vezes maior (R\$ 283,3 bilhões), mantidos constante o número de famílias. O efeito permanente nominal na arrecadação de impostos que estimamos está em torno de R\$ 22 bilhões para 3 meses de RBE e de R\$ 128 bilhões para 3 trimestres. Assim, 3 meses de benefício geraria um montante de receita de impostos que cobre 24% do seu custo, enquanto a manutenção dos benefícios até o fim de 2020 produziria uma compensação de 45% do seu custo. Vale destacar que esta é uma comparação nominal entre o custo da política com a receita gerada. Naturalmente, existem variações inflacionárias que atuam tanto do lado da despesa quanto da receita. No entanto, dadas as projeções bastante modestas para inflação para os próximos períodos, este efeito tende a ser pequeno.

O impacto mais proeminente tanto nas variáveis econômicas como investimento, emprego, atividade setorial e PIB, bem como na receita de impostos, gerado pelo cenário com renda básica estendida, realça a manutenção de efeitos mais perenes associados à acumulação de capital e ao mercado de trabalho que o período mais estendido de benefícios gera. Tanto a acumulação de capital, quanto o ajustamento do mercado de trabalho, apresentam respostas defasadas, de modo que o período mais estendido da política permite ajustamentos de maior magnitude. Em outras palavras, um período mais estendido de manutenção da renda de famílias informais e vulneráveis traz um espaço de tempo maior para o ajustamento dos produtores, principalmente quanto às decisões do investimento e sua consolidação, que levam mais tempo para serem concretizadas. Tornar o programa de renda emergencial mais longo pode ter um papel de melhorar as expectativas quanto à recuperação da economia na pandemia, tanto do lado do consumo das famílias como do investimento das empresas.

A avaliação se as medidas de renda básica emergencial são suficientes para o impacto da crise da COVID-19 requer estudo específico dos impactos da crise propriamente dita. O foco da renda básica está na atenuação da queda de renda de grupos familiares mais pobres e vulneráveis, mas também pode ter um papel na diminuição dos efeitos da pandemia em toda a economia.

Os dados observados até o momento (abril de 2020) mostram que a retração de consumo, investimento e comércio externo se disseminaram em toda a economia.

⁹ Novamente, este custo foi estimado a partir do cruzamento das base do CadUnico e PNAD, com dados de 2019. Portanto, retratam a situação das famílias no ano de 2019. Assim, não capta novos entrantes a partir dos efeitos da crise. Exemplo: pessoas que antes da crise estavam empregadas e perdem o emprego a partir dos impactos da Pandemia.

Segundo dados do IBGE para os 3 primeiros meses do ano, a retração do setor de serviços foi de -0,1%, mas com grandes variações em Serviços Prestados às Famílias (-10,1%). A indústria de transformação caiu -1,1%, a indústria extrativa -5,8%, e alguns segmentos foram ainda mais afetados (veículos automotores, -9%; outros equipamentos de transporte, exceto veículos automotores -11,9%, vestuário -10,9%). Algumas projeções de queda da atividade econômica estimam um impacto de -5% a -10% em 2020.

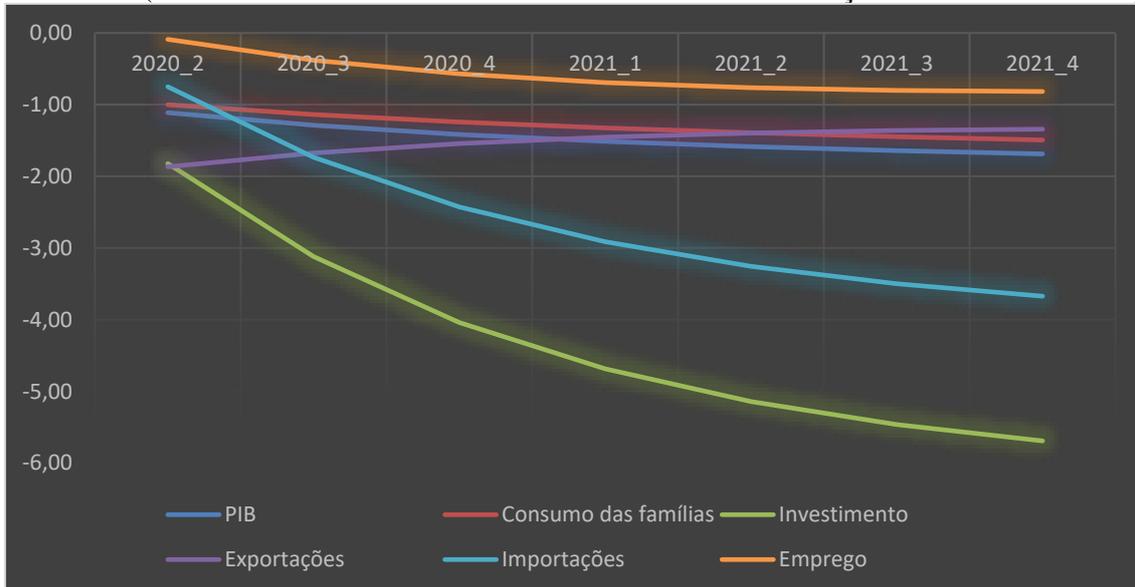
Utilizando os dados de perdas de atividade econômica no primeiro trimestre de 2020 divulgados pelo IBGE, efetuamos uma simulação que avalia seus efeitos na economia. Os resultados (Figura 5) apontam que os resultados setoriais negativos observados no primeiro trimestre gerariam desvio no trimestre de -1,1% no PIB, -1,0% no consumo das famílias, -1,8% no investimento, -1,8% nas exportações, -0,8% nas importações e -0,1% no emprego.

Na ausência de políticas de apoio por parte do poder público, essas perdas se acumulariam ao longo do ano de 2020, chegando a um desvio de -1,4% no PIB, 1,2% no Consumo das famílias, 4,0% no Investimento e 0,6% no emprego no último trimestre de 2020 (apenas em função da retração observada no primeiro trimestre de 2020). Naturalmente, a extensão da crise da pandemia pelos semestres subsequentes a este primeiro de 2020, que já está sendo observada, acentuaria os impactos negativos. Os resultados projetados para a RBE por três meses nos permitem sugerir uma mitigação de 0,44% no PIB, de 2,15% no consumo das famílias, de 0,8% no investimento e de 0,6% no emprego, no impacto imediato da crise, ao final do seu período de vigência. A manutenção do benefício até o fim de 2020 amplifica esta mitigação por um fator maior que o aumento do custo da política, como mostraram os resultados.

Face a esses números e aos resultados obtidos nas simulações da renda emergencial, nos parece que, apesar do alívio temporário importante às classes de renda mais afetadas, essas medidas representarão um efeito insuficiente para os impactos que já se mostram na economia. A medida de 3 meses é claramente insuficiente dado o acúmulo de impactos negativos que têm sido observados e a morosidade que se espera da recuperação econômica, face a característica sanitária dessa crise. Ainda que ocorra a flexibilização das medidas de isolamento, nos próximos meses, incertezas sobre vacinas e tratamentos seguros estimularão medidas de precaução por parte das famílias, de modo que a retração do consumo, em especial de serviços específicos como comércio, alimentação fora de casa, eventos culturais e outros, tende a se manter ou, pelo menos,

apresentar recuperação muito lenta, como tem sido observado em outros países que já adotaram a flexibilização.

Figura 5: Impactos macroeconômicos da crise da pandemia de Covid19 no primeiro trimestre (desvio em bilhões de reais acumulado em relação ao cenário base)



Fonte: Elaboração própria com base nos resultados do modelo BRIGHT.

Assim, a manutenção do benefício por um período maior é necessária para atenuar os impactos nas famílias mais vulneráveis, garantindo um nível mínimo de vida, mas, conforme esse estudo sugere, também é adequada para atenuar impactos econômicos severamente deletérios. A corrosão profunda do poder de compra das famílias da base da distribuição, que se trata da maior parte da população, com elevada propensão marginal a consumir, e com importante característica de participação informal no mercado de trabalho, pode trazer impactos severos às atividades econômicas voltadas para o mercado interno no país. Manter a renda dessas classes é evitar o aprofundamento da recessão e, potencialmente, a depressão econômica.

As projeções realizadas nesse estudo contribuem para o debate público ao realçar os impactos econômicos positivos desse tipo de medida, que devem ser considerados na decisão da possível extensão da medida, principalmente quanto ao tempo do benefício. Muitas vezes a ótica meramente contábil desconsidera esses impactos, tomando decisões puramente baseadas no custo da política e seu impacto fiscal no déficit público, esquecendo-se que o gasto do governo tem potencial de gerar impacto na própria receita de impostos e em amplos segmentos da economia. Manter a renda de famílias vulneráveis

diante da pandemia de Covid19 e seus impactos, que tendem a se prolongar, é evitar quedas ainda mais proeminentes na atividade econômica e maior deterioração das contas públicas.

Portanto, consideramos que existem evidências econômicas a favor da manutenção do benefício de renda ao longo do ano de 2020, mesmo implicando aumento do endividamento no ano corrente, ou mesmo que seja financiado por emissão de moeda. Nos anos seguintes à crise pode-se passar a discutir, por exemplo, uma reforma tributária que permita o financiamento/manutenção desse tipo de Renda básica, mas com mecanismos e regras mais adequados ao público alvo. Os impactos negativos dessa crise tendem a se perenizar em aumento da pobreza e desigualdade, caso não consolidemos uma estrutura de proteção social adequada. Temos uma estrutura tributária bastante desigual e com espaço para a formulação de políticas redistributivas. A tributação de dividendos distribuídos na pessoa física e/ou a criação de uma faixa mais elevada no IRPF para as super rendas são exemplos de fontes tributárias para a consolidação de um sistema de proteção social para os mais vulneráveis. O estudo de alternativas de desenho e dos impactos desse financiamento é o próximo passo desse trabalho. Proteger os mais vulneráveis é, além de moralmente correto, bom para a economia.

Referências

CASALECCHI, A. **Cenários para a despesa com o auxílio emergencial**. Instituição Fiscal Independente – Senado Federal. Nota Técnica n. 42. Brasília: 2020.

DATAPREV. Auxílio Emergencial: Dataprev finaliza processamento de 97,7% dos cadastros. Disponível em: <http://portal2.dataprev.gov.br/auxilio-emergencial-dataprev-finaliza-processamento-de-977-cadastros>. Acesso em: maio, 2020.

DIXON, P. B. et al. Effects on the U.S. of an H1N1 Epidemic: Analysis with a Quarterly CGE Model. **Journal of Homeland Security and Emergency Management**, v. 7, n. 1, 2010.

FREIRE, D. **Capital e trabalho no brasil no século XXI: o impacto de políticas de transferência e de tributação sobre desigualdade, consumo e estrutura produtiva**. (UFMG/CEDEPLAR), 2016. Tese de Doutorado.

GEARD, N; MADDEN, JR.; McBryde, E; MOSS, R; TRAN, NH. **Modelling the economic impacts of epidemics in developing countries under alternative intervention strategies**. In: 19th Annual Conference on Global Economic Analysis, The World Bank, Washington DC, 2016.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua - 2018. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/condicoes-de-vida-desigualdade-e-pobreza/17270-pnad-continua.html>>. Acesso em: abril, 2020.

INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF). Policy responses to covid19. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19>. Acesso em: 01/05/2020.

KEOGH-BROWN, M R et al. The macroeconomic impact of pandemic influenza: estimates from models of the United Kingdom, France, Belgium and The Netherlands. **The European Journal of Health Economics**, v. 11, n. 6, p. 543-554, 2010.

KOMATSU, B. K.; MENEZES FILHO, N. **Simulações de Impactos da COVID-19 e da Renda Básica Emergencial sobre o Desemprego, Renda, Pobreza e Desigualdade**. Ínsper. Policy paper n. 43. São Paulo: Abril, 2020.

MDS - Ministério da Cidadania. Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - 2018, Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/portal/index.php?grupo=212>>. Acesso em: abril, 2020a.

MDS - Ministério da Cidadania. Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - 2018, Disponível em: <<http://desenvolvimentosocial.gov.br/auxilio-emergencial/auxilio-emergencial-de-600>>. Acesso em: abril, 2020b.

SOUZA, P.; SOARES, S.; PAIVA, L. H.; BARTOLO, L. . **Estimativas de Público Elegível e Custos do Benefício Emergencial Criado Pelo PL 9.236/2017**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2020.