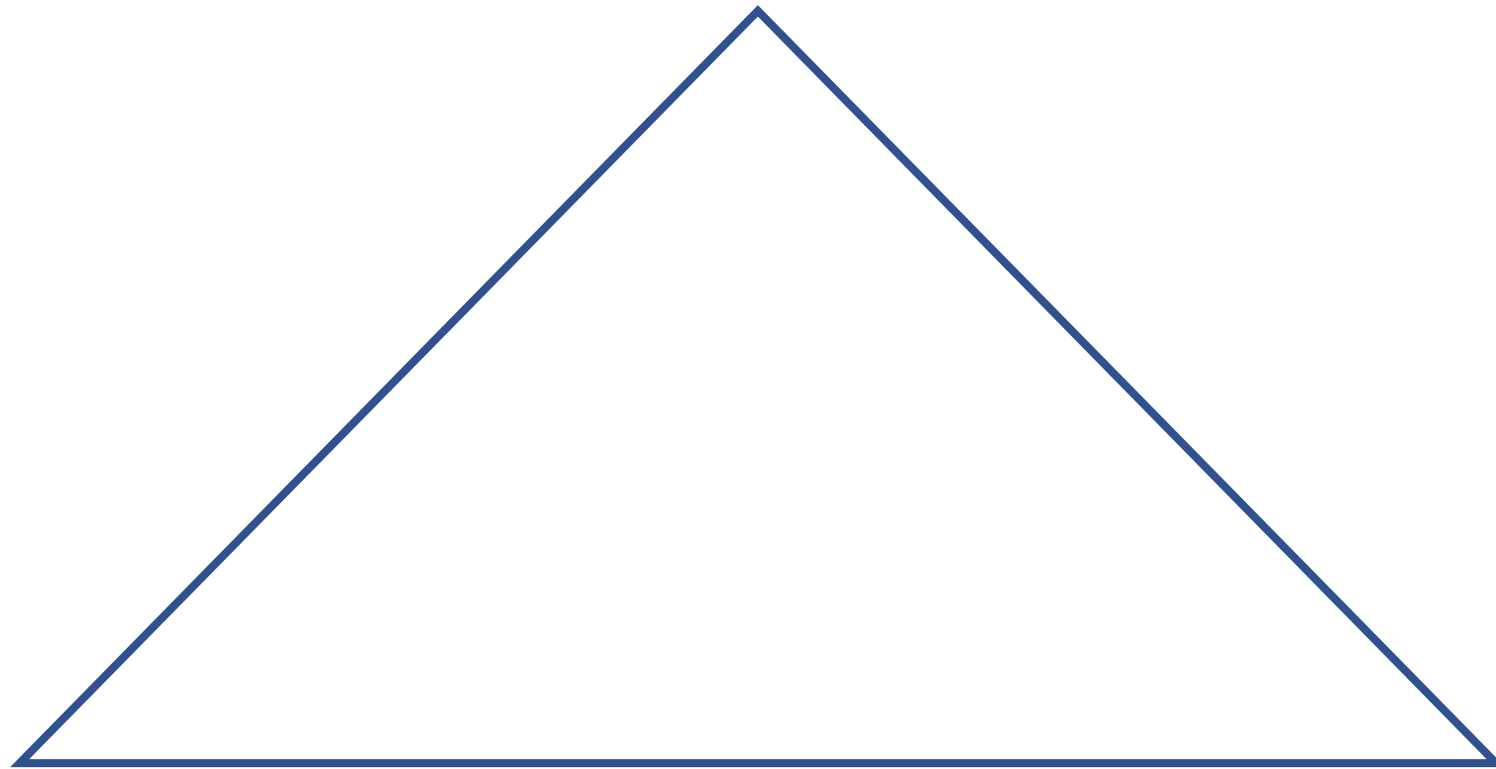


# Aula 6

## Desenho de políticas sociais e microsimulação

ENAP – Programa de Aperfeiçoamento para Carreiras  
Pobreza e Políticas de Proteção Social  
Luis Henrique Paiva

Proteção social (cobertura; nível dos benefícios)



Incentivos/desincentivos

Custos, sustentabilidade

# Decisões críticas para a microsimulação

- Qual base de dados utilizar?

A(s) base(s) de dados utilizada(s) deve(m) refletir os desafios da simulação.

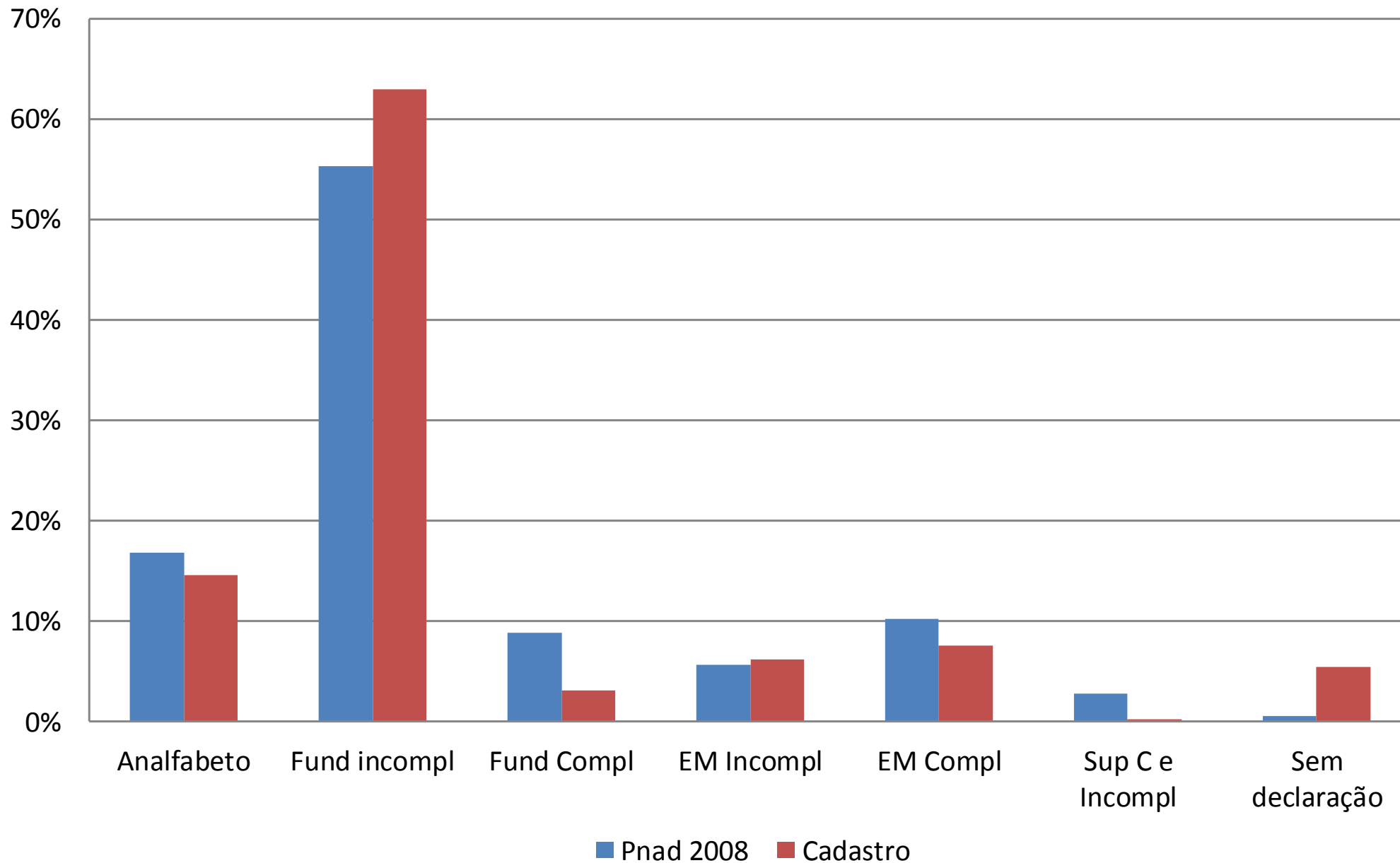
Se o objetivo é mensurar impactos na pobreza, dados administrativos dificilmente serão os mais indicados. O ideal é usar alguma pesquisa amostral (PNAD; POF).

Bases são adequadas para simulação? (Ver slides a seguir.)

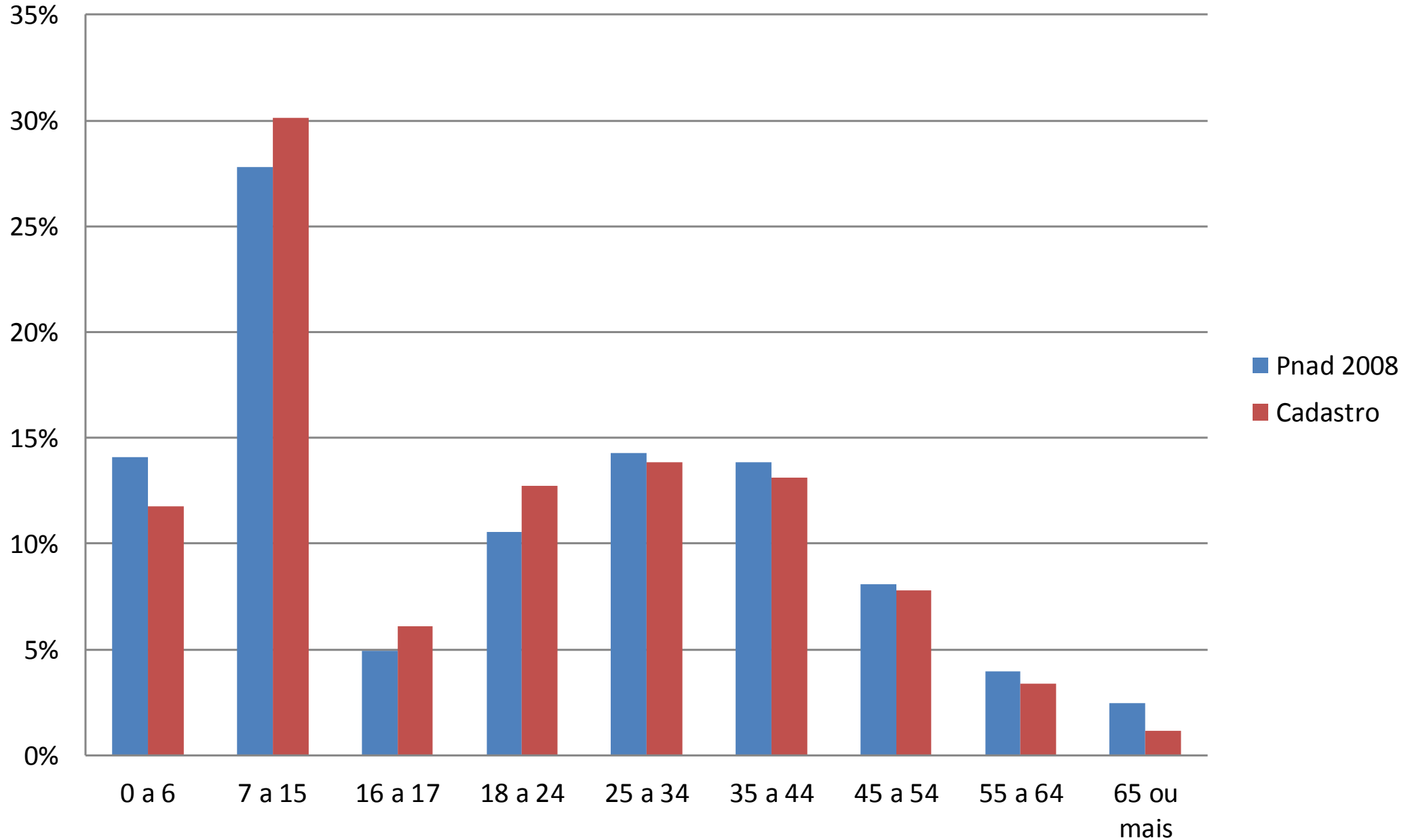
Se o objetivo é mensurar o impacto nos custos, dados administrativos têm maior potencial. O impacto nos custos de um reajuste do Programa Bolsa Família, por exemplo, será mensurada de maneira muito precisa por meio dos dados do Cadastro Único e da folha de pagamentos do programa.

Mas dados administrativos muitas vezes não são adequados para mensurar custos. Alternativa: “calibrar” pesquisas amostrais.

## Distribuição dos titulares do benefício do Bolsa Família segundo escolaridade - Pnad 2008 versus CadÚnico 2008

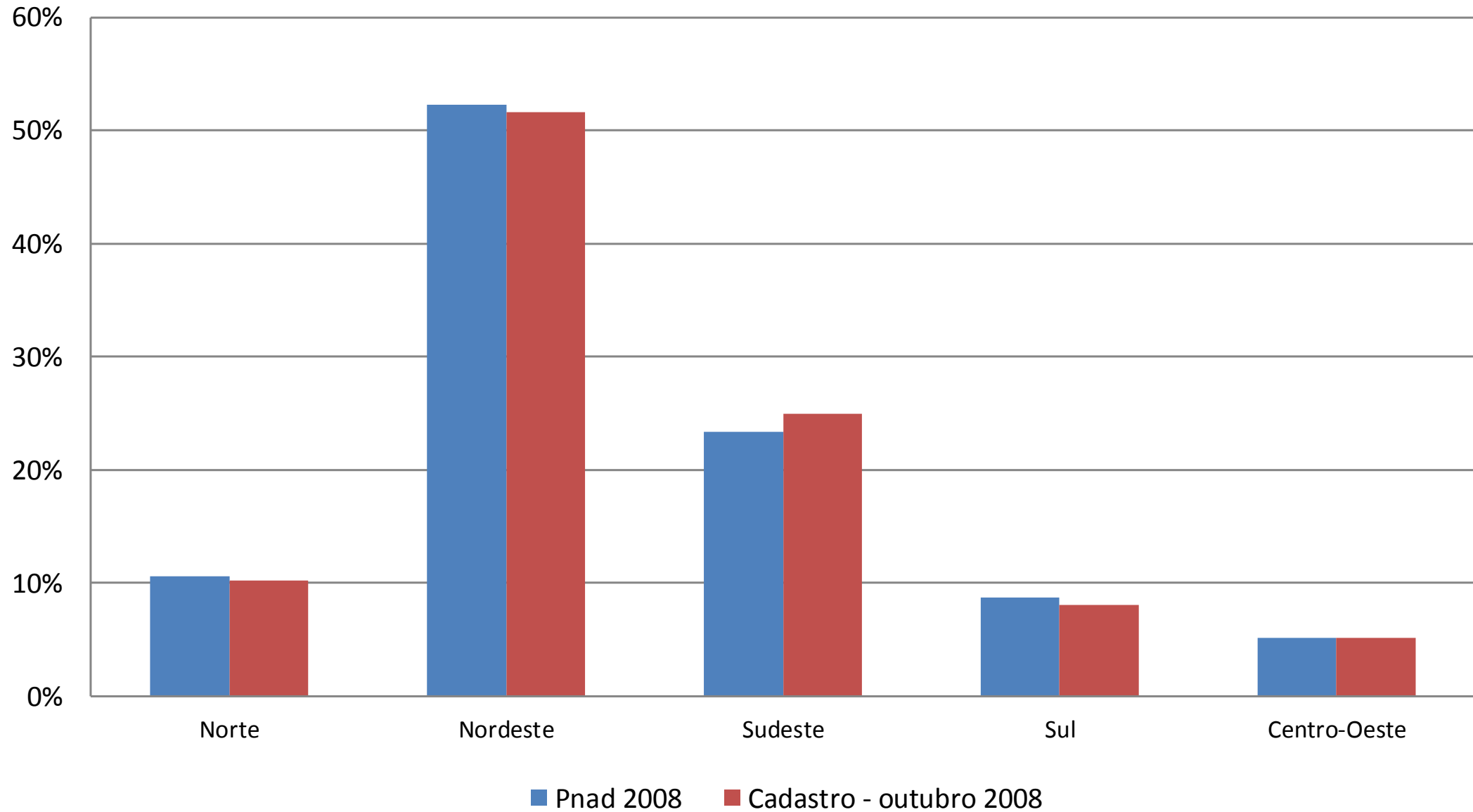


# Distribuição dos beneficiários do Bolsa Família segundo idade - Pnad/2008 versus CadÚnico 2008



# Distribuição dos titulares do benefício do Bolsa Família segundo Região Geográfica

## - Pnad 2008 versus CadÚnico 2008



# Decisões críticas para a microssimulação

- Como simular as dimensões?

Os possíveis resultados das alterações de desenho nos incentivos e desincentivos para os agentes exigirão um modelo de equilíbrio geral (complexo).

Simulação das dimensões de proteção social e de custos requer definir com precisão o que se pretende avaliar.

Como mensurar os níveis de proteção social? Cobertura e pobreza são indicadores clássicos.

Pobreza: definir quais as medidas (como taxa e hiato, por exemplo. **Qual a linha??**). Supostos de taxas de *take up* são importantes. Retirada de benefícios: reação no MT?

Cobertura: suposto de taxas de *take up* são importantes. Estimar pós-transição.

Custos: simular curto ou longo prazo? (Benefícios de natureza obrigatória e muito influenciados pela demografia devem ter simulação de médio-longo prazos). Como simular longo prazo?

# Possíveis alterações no BPC

**Como aumentar os níveis de proteção social?**

**Como reduzir o custo do BPC?**

**Como reduzir eventuais distorções geradas pelo BPC?**



# Possíveis alterações no BPC

## **Como aumentar os níveis de proteção social?**

- Aumentando o critério de elegibilidade
- Tornando o BPC um benefício de natureza universal

## **Como reduzir o custo do BPC?**

- Aumentando a idade de elegibilidade
- Reduzindo o valor do benefício em relação ao piso previdenciário

## **Como reduzir eventuais distorções geradas pelo BPC?**

- Recompensando contribuições feitas abaixo do período mínimo contributivo

# Possíveis alterações no BPC

## Como aumentar os níveis de proteção social?

- Aumentando o critério de elegibilidade (1/2 SM?)
  - **Possível justificativa.** Diversos PLs no Congresso e diversas decisões judiciais sugerindo um limite mais alto de elegibilidade. Manter o benefício focalizado, ainda que com critério mais elevado, reduz o custo total com pagamentos de benefícios.
- Tornando o BPC um benefício de natureza universal
  - **Possível justificativa.** Pensões sociais de natureza universal fazem parte, com algumas variações de desenho, de sistemas de proteção social de diversos países. A universalização reduz custos administrativos (procedimentos do INSS; judicialização).
  - Para redução de custo, pode-se imaginar um benefício pago a todos aqueles que não recebem um benefício previdenciário.

# Possíveis alterações no BPC

## Como reduzir o custo do BPC?

- Aumentando a idade de elegibilidade
- Reduzindo o valor do benefício em relação ao piso previdenciário

**Possíveis justificativas.** Há duas maneiras de reduzir o custo: reduzindo o público; ou reduzindo o valor do benefício. O público, por sua vez, pode ser reduzido de duas maneiras: utilizando um critério de elegibilidade mais restrito (improvável); ou aumentando a idade de elegibilidade.

Além disso, benefício assistencial concedido na mesma idade e no mesmo nível financeiro do benefício previdenciário básico tende a gerar desincentivos para a contribuição previdenciária (próximo tópico).

# Possíveis alterações no BPC

## **Como reduzir eventuais distorções geradas pelo BPC?**

- Recompensando contribuições feitas abaixo do período mínimo contributivo.

**Possíveis justificativas.** Critérios de elegibilidade discretos (por exemplo, mínimo de 15 anos de contribuição) geram potenciais desincentivos para a contribuição. Todos aqueles que têm dúvida de que podem alcançar esse mínimo podem decidir não contribuir, para evitar o risco de “perder” todo seu aporte contributivo no caso de não alcançarem o mínimo (Holzmann et al., “Extending Coverage in Multi-Pillar Pension Systems”).

Além disso, benefício assistencial concedido na mesma idade e no mesmo nível financeiro do benefício previdenciário básico tende a gerar desincentivos para a contribuição previdenciária.

# Possíveis distorções relacionadas ao valor do BPC

**Table 1 - Benefits and contributions: accumulated present value\* at the age of 65 for social insurance and social assistance male beneficiaries**

**Scenario 1 - Irregular contributions between the ages of 35 and 65 (15 years of contribution)**

	<b>Contributions (present value) (A)</b>	<b>Benefits (present value) (B)</b>	<b>(B) - (A)</b>
1. Social insurance beneficiary	16,465.11	68,769.31	52,304.20
2. Non-contrib beneficiary (100% min wage)	-	68,769.31	68,769.31
3. Non-contrib beneficiary (75% min wage)	-	51,576.99	51,576.99

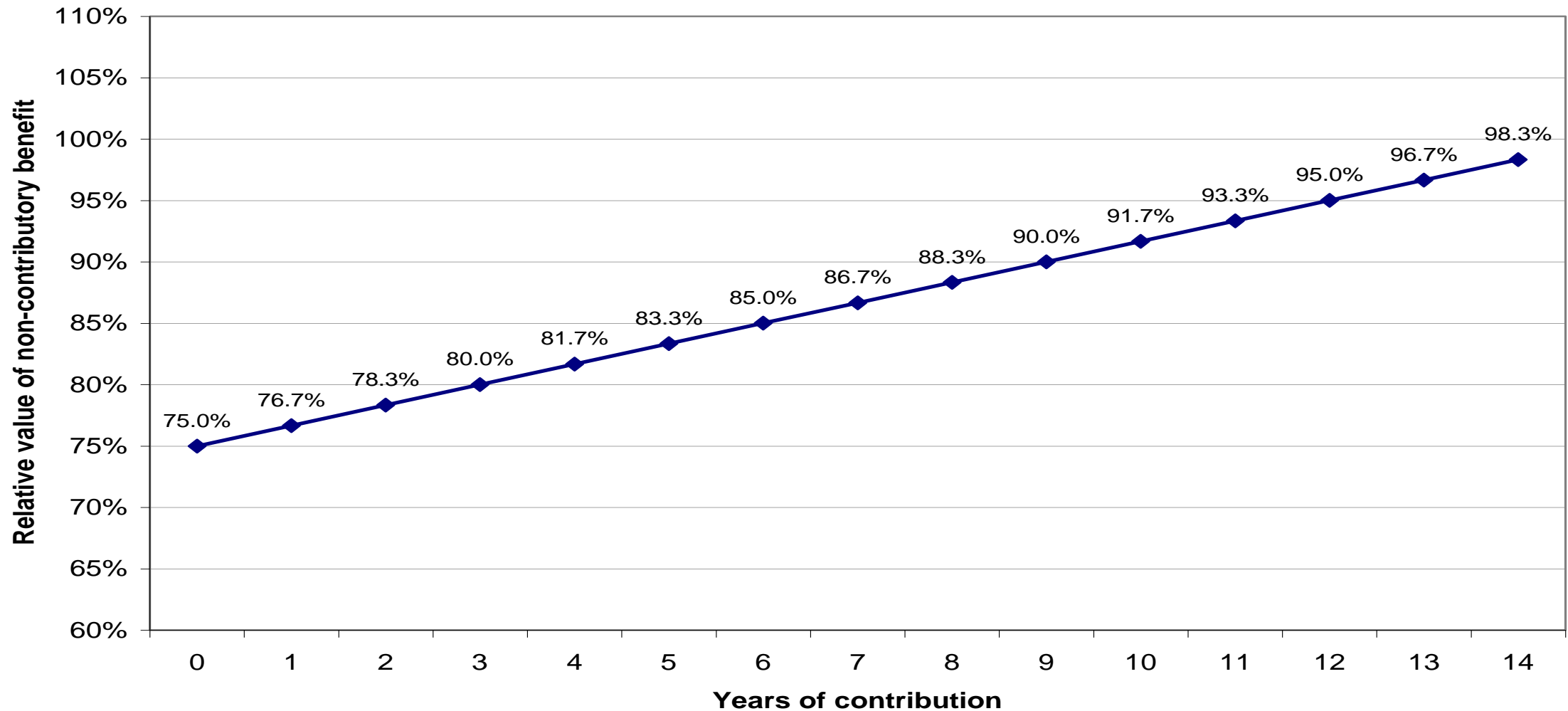
**Scenario 2 - Steady contributions between the ages of 50 and 65 (15 years of contribution)**

	<b>Contributions (present value) (A)</b>	<b>Benefits (present value) (B)</b>	<b>(B) - (A)</b>
4. Social insurance beneficiary	12,134.63	68,769.31	56,634.68
5. Non-contrib beneficiary (100% min wage)	-	68,769.31	68,769.31
6. Non-contrib beneficiary (75% min wage)	-	51,576.99	51,576.99

\* To compute the present value, contributions were adjusted by a rate of 3 per cent a year; future benefits were discounted at the same rate.

# Possível distorção relacionada ao caráter discreto do tempo mínimo de contribuição: como evitar

**Figure 3 - Non-contributory benefit (as a % of the social insurance floor) according to years of contribution to social insurance**



# Possíveis alterações no BPC

- Frequentemente, elaboramos alternativas para mudar o desenho de programas sociais olhando para apenas uma das dimensões (proteção; custos; distorções).
- Como esses são dimensões fundamentais para qualquer benefício social, as análises devem, sempre que possível, considerá-las conjuntamente.
- Se o objetivo for aumentar os níveis de proteção, deve-se perguntar como isso pode ser feito gerando o menor custo e os menores níveis possíveis de distorção (mercado de trabalho; contribuições; demografia). Exemplo: onde o mesmo volume de recursos gera mais impacto no Bolsa Família? No Benefício Básico ou no Benefício Variável?
- Se o objetivo for reduzir custos ou distorções, deve-se perguntar como isso pode ser feito gerando o menor impacto negativo possível nos níveis de proteção social (cobertura; pobreza).
- Importante: **custo é sempre custo de oportunidade.**

# Possíveis desenhos para o BPC

<b>Benefit</b>	<b>Delivery</b>	<b>Age of entitlement</b>	<b>Income limit</b>	<b>Benefit level</b>	<b>Take-up rate</b>
Current soc assistance benefit	Means-tested	65+	1/4 of the MW	100% of the MW	
New Univ. 65+	Universal	65+	Non-existent	79.2% or 86.7% of the MW	100%
New Univ. 67+	Universal	67+	Non-existent	79.2% or 86.7% of the MW	100%
New Univ. 70+	Universal	70+	Non-existent	79.2% or 86.7% of the MW	100%
New Targ. 1/2 MW 65+	Means-tested	65+	1/2 of the MW	79.2% or 86.7% of the MW	100% or 80%
New Targ. 1/2 MW 67+	Means-tested	67+	1/2 of the MW	79.2% or 86.7% of the MW	100% or 80%
New Targ. 1/2 MW 70+	Means-tested	70+	1/2 of the MW	79.2% or 86.7% of the MW	100% or 80%



# Resultados das simulações do BPC – cobertura

**Table 1 - Old-age social security coverage\* (60+) in Brazil - Impact of new benefits**

	Covered	Universe	Coverage 60+	Impact
Current situation (2007)	16,080,718	19,954,511	80.6%	-
Univ. 65+	18,033,737	19,954,511	90.4%	12.1%
Univ. 67+	17,436,743	19,954,511	87.4%	8.4%
Univ. 70+	16,616,491	19,954,511	83.3%	3.3%
Targ. 1/2 MW 65+ (100% take-up)	16,423,983	19,954,511	82.3%	2.1%
Targ. 1/2 MW 67+ (100% take-up)	16,162,757	19,954,511	81.0%	0.5%
Targ. 1/2 MW 70+ (100% take-up)	15,735,094	19,954,511	78.9%	-2.1%
Targ. 1/2 MW 65+ (80% take-up)	16,355,330	19,954,511	82.0%	1.7%
Targ. 1/2 MW 67+ (80% take-up)	16,112,947	19,954,511	80.7%	0.2%
Targ. 1/2 MW 70+ (80% take-up)	15,701,575	19,954,511	78.7%	-2.4%

Source: own calculations, based on the National Household Sample Survey - PNAD/Brazilian Institute of Geography and Statistics - 2007.

\* Share of those receiving pensions or social assistance benefits plus those contributing to social security out of the total number of older people.

# Resultados das simulações do BPC – cobertura

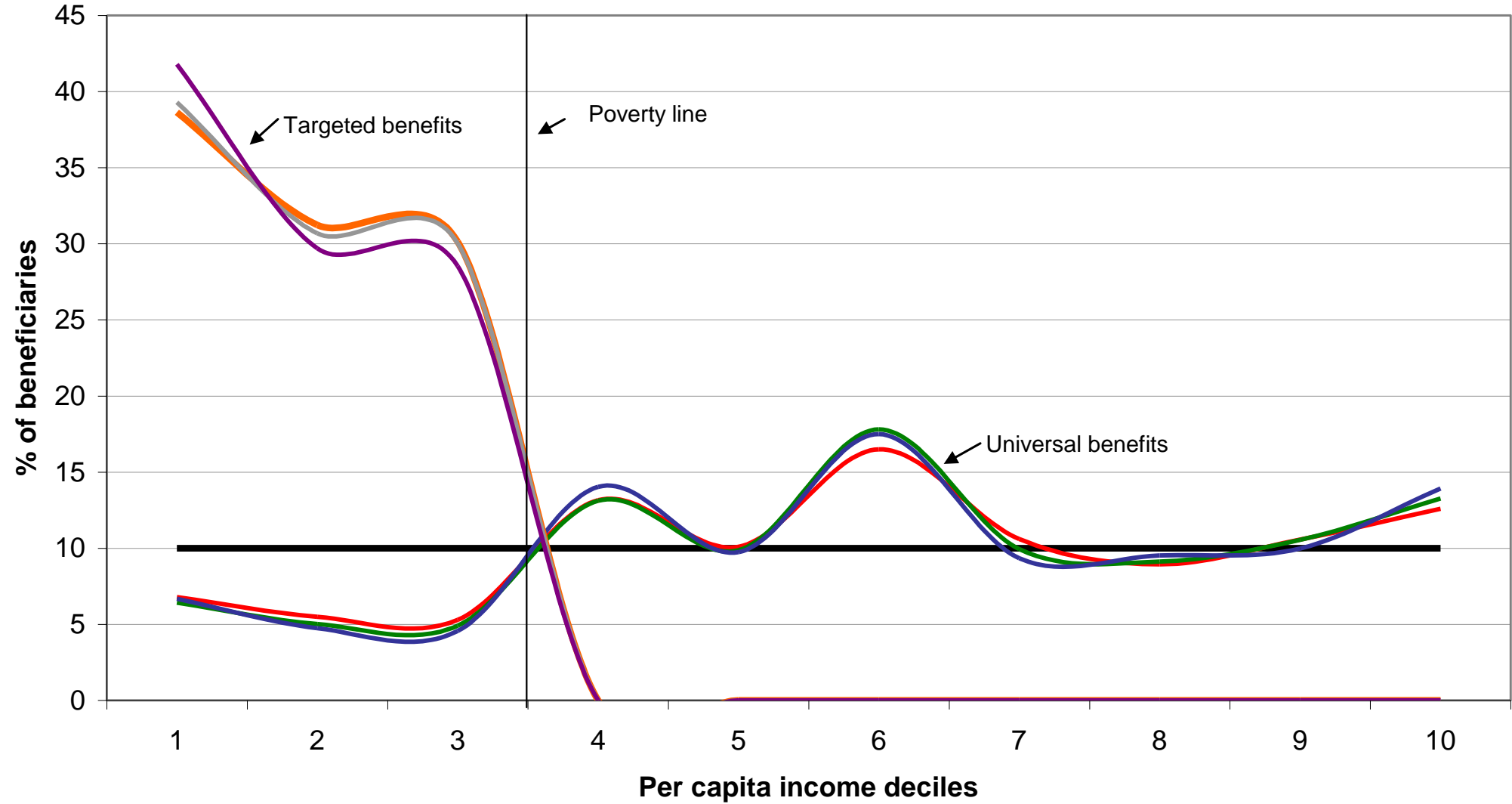
**Table 2 - Old age social security coverage\* (65+) in Brazil - Impact of new benefits**

	<b>Covered</b>	<b>Universe</b>	<b>Coverage 65+</b>	<b>Impact</b>
Current situation (2007)	11,837,931	13,790,950	85.8%	-
Univ. 65+	13,790,950	13,790,950	100.0%	16.5%
Univ. 67+	13,193,956	13,790,950	95.7%	11.5%
Univ. 70+	12,373,704	13,790,950	89.7%	4.5%
Targ. 1/2 MW 65+ (100% take-up)	12,181,196	13,790,950	88.3%	2.9%
Targ. 1/2 MW 67+ (100% take-up)	11,919,970	13,790,950	86.4%	0.7%
Targ. 1/2 MW 70+ (100% take-up)	11,492,307	13,790,950	83.3%	-2.9%
Targ. 1/2 MW 65+ (80% take-up)	12,112,543	13,790,950	87.8%	2.3%
Targ. 1/2 MW 67+ (80% take-up)	11,870,160	13,790,950	86.1%	0.3%
Targ. 1/2 MW 70+ (80% take-up)	11,458,788	13,790,950	83.1%	-3.2%

Source: own calculations, based on the National Household Sample Survey - PNAD/Brazilian Institute of Geography and Statistics - 2007.

\* Share of those receiving pensions or social assistance benefits plus those contributing to social security out of the total number of older people.

**Figure 5 - Percentage of beneficiaries according to per capita income deciles**



Population

Univ. 70+

Targ. 1/2 MW 70+ (100% take-up)

Univ. 65+

Targ. 1/2 MW 65+ (100% take-up)

Univ. 67+

Targ. 1/2 MW 67+ (100% take-up)

# Resultados das simulações do BPC – pobreza

**Table 3 - Poverty among older people (60+) in Brazil - Impact of new benefits\***

	Poor	Universe**	Poverty	Impact on poverty		Impact on the poverty gap
Current situation (2007)	1,973,894	19,213,811	10.3%	-	-	-
Univ. 65+	1,696,234	19,213,811	8.8%	(277,660)	-14.1%	-23.5%
Univ. 67+	1,854,430	19,213,811	9.7%	(119,464)	-6.1%	-8.5%
Univ. 70+	2,107,560	19,213,811	11.0%	133,666	6.8%	16.0%
Targ. 1/2 MW 65+ (100% take-up)	1,696,234	19,213,811	8.8%	(277,660)	-14.1%	-23.5%
Targ. 1/2 MW 67+ (100% take-up)	1,857,502	19,213,811	9.7%	(116,392)	-5.9%	-8.2%
Targ. 1/2 MW 70+ (100% take-up)	2,111,714	19,213,811	11.0%	137,820	7.0%	16.3%
Targ. 1/2 MW 65+ (80% take-up)	1,756,819	19,213,811	9.1%	(217,075)	-11.0%	-19.5%
Targ. 1/2 MW 67+ (80% take-up)	1,900,841	19,213,811	9.9%	(73,053)	-3.7%	-3.8%
Targ. 1/2 MW 70+ (80% take-up)	2,165,967	19,213,811	11.3%	192,073	9.7%	22.1%

Source: own calculations based on the PNAD/IBGE, 2007.

\* Benefit valued 79.2% of the monthly minimum wage.

\*\* Exclusive 740,700 people without information about income.

# Resultados das simulações do BPC – pobreza

**Table 4 - Poverty among older people (65+) in Brazil - Impact of new benefits\***

	Poor	Universe**	Poverty	Impact	Impact %	Impact on the poverty gap
Current situation (2007)	1,178,775	13,261,755	8.9%	-	-	
Univ. 65+	922,918	13,261,755	7.0%	(255,857)	-21.7%	-38.8%
Univ. 67+	1,068,195	13,261,755	8.1%	(110,580)	-9.4%	-14.1%
Univ. 70+	1,300,662	13,261,755	9.8%	121,887	10.3%	26.4%
Targ. 1/2 MW 65+ (100% take-up)	922,918	13,261,755	7.0%	(255,857)	-21.7%	-38.8%
Targ. 1/2 MW 67+ (100% take-up)	1,071,267	13,261,755	8.1%	(107,508)	-9.1%	-13.7%
Targ. 1/2 MW 70+ (100% take-up)	1,304,816	13,261,755	9.8%	126,041	10.7%	26.9%
Targ. 1/2 MW 65+ (80% take-up)	980,670	13,261,755	7.4%	(198,105)	-16.8%	-32.0%
Targ. 1/2 MW 67+ (80% take-up)	1,110,108	13,261,755	8.4%	(68,667)	-5.8%	-7.2%
Targ. 1/2 MW 70+ (80% take-up)	1,355,494	13,261,755	10.2%	176,719	15.0%	35.8%

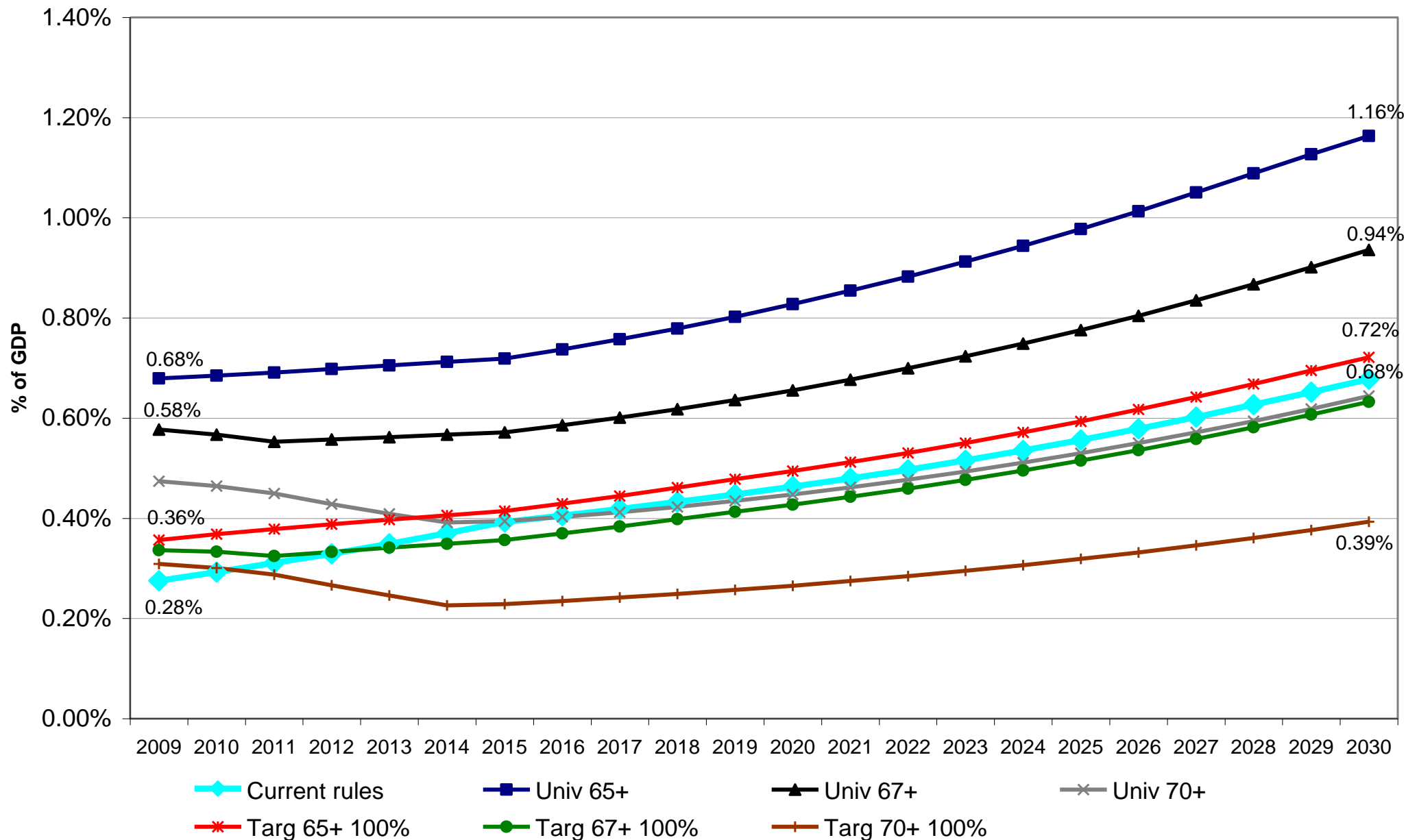
Source: own calculations based on the PNAD/IBGE, 2007.

\* Benefit valued 79.2% of the monthly minimum wage.

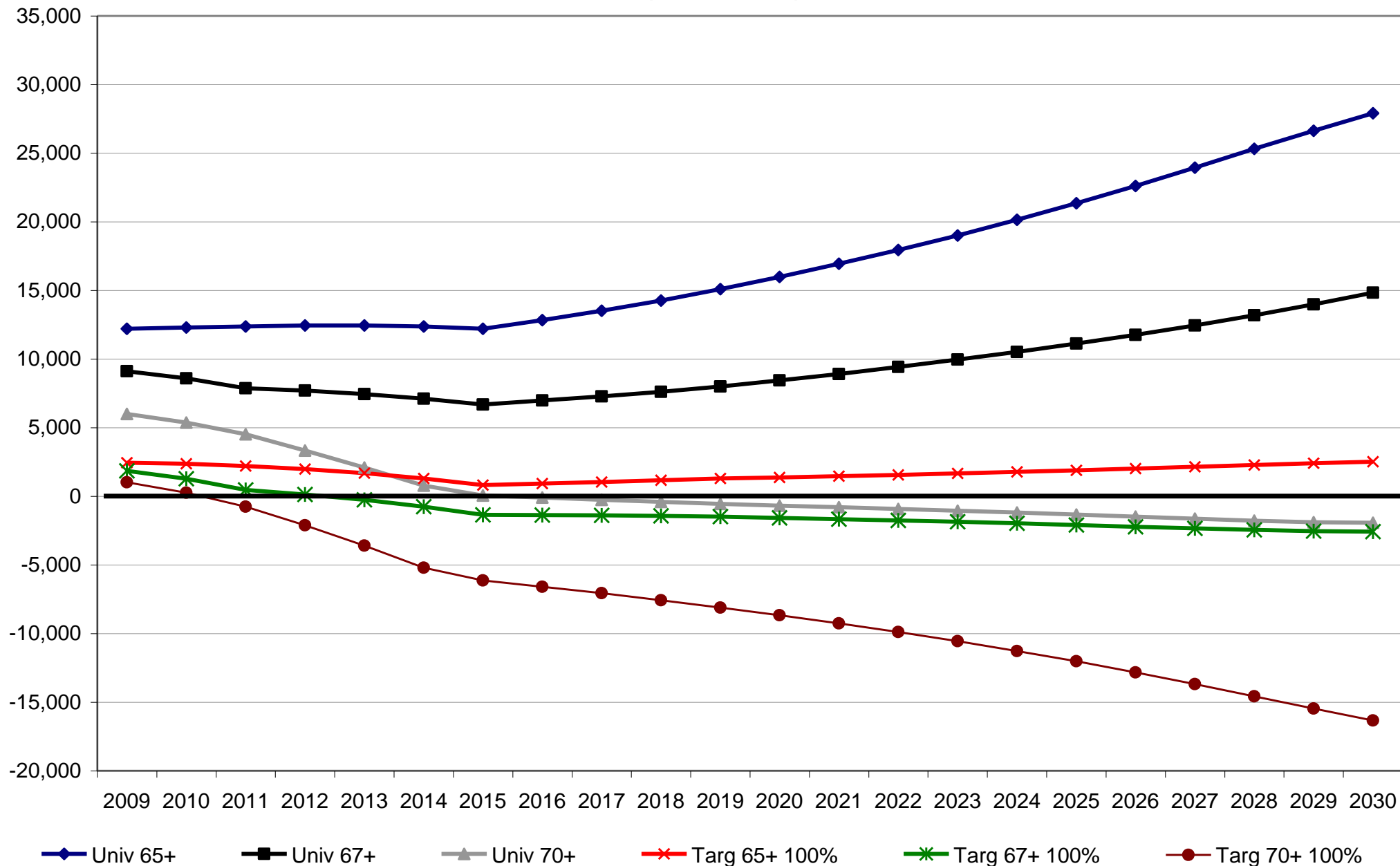
\*\* Exclusive 529,195 people without information about income.

Resultados das simulações do BPC – custos

**Figure 8 - Projections of costs for the current social assistance benefit (LOAS) and for new non-contributory benefits - Hypothesis mean benefit value - 79.2% min wage (as a percentage of GDP)**



**Figure 7 - Differences between projections of cost for new non-contributory benefits and for the current social assistance benefits (LOAS) - Hypothesis mean benefit value - 79.2% min wage (in R\$ million)**





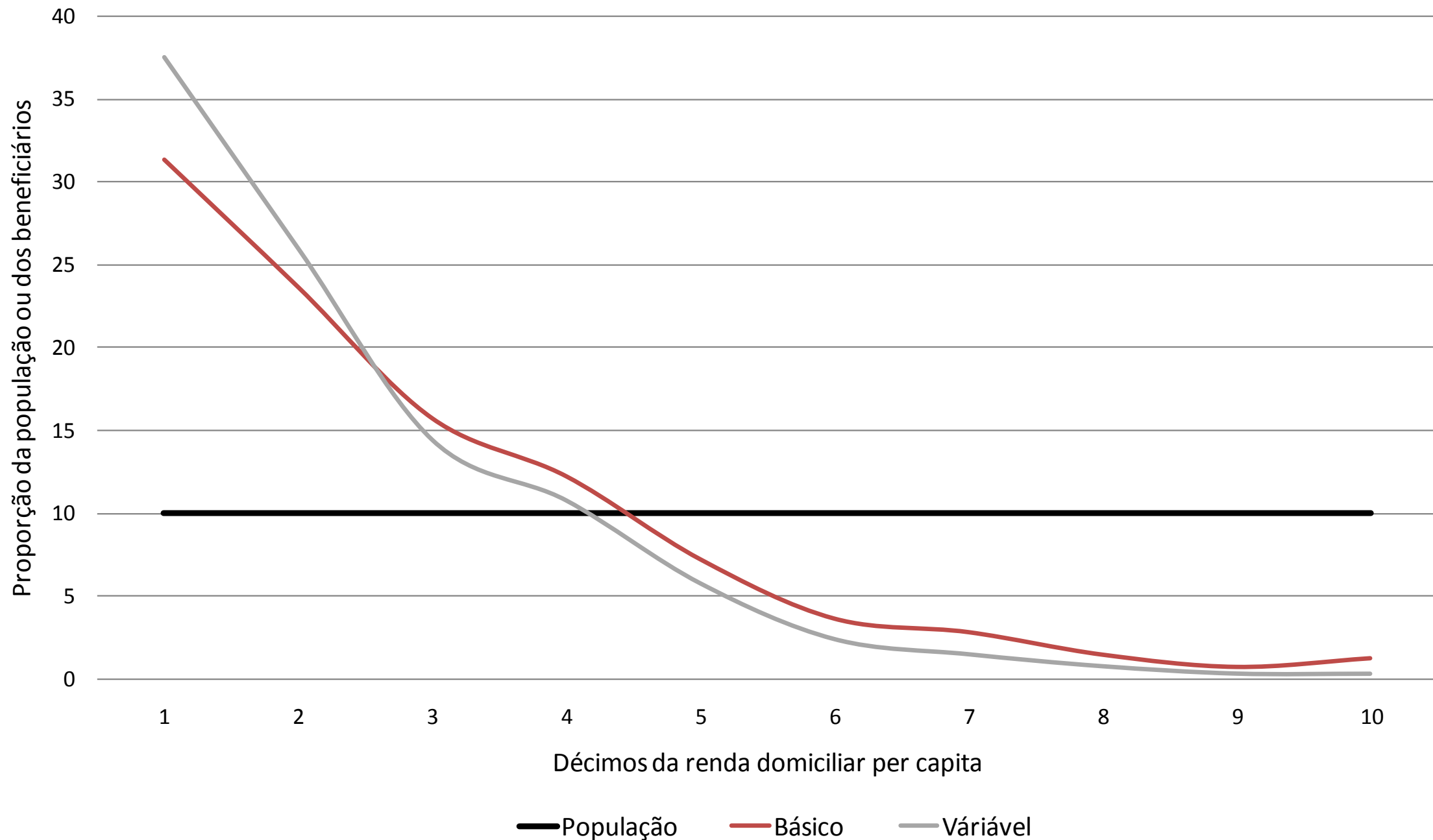
# Discussão

- **Pobreza:** benefícios focalizados acabam gerando impactos razoavelmente semelhantes sobre a pobreza (mesmo quando se assume taxas de *take up* abaixo de 100%). Por que? Porque 83% dos beneficiários da pensão universal estão acima da linha da pobreza.
- Benefícios focalizados são potencialmente mais **custo-efetivos** (mas levantam preocupações com taxas de *take up* e perda de focalização).
- Estratégias de reduzir o custo de **benefícios universais** (como aumentar a idade de elegibilidade) são uma alternativa pobre para enfrentar a pobreza. Benefício universal 70+ custaria no longo prazo o mesmo que o BPC atual, mas taxas de pobreza seriam maiores.
- Adotar um benefício universal (para todos que não recebem nenhum benefício previdenciário) a partir dos 65 anos custa o mesmo que todo o Programa Bolsa Família. **Custo é sempre custo de oportunidade.**

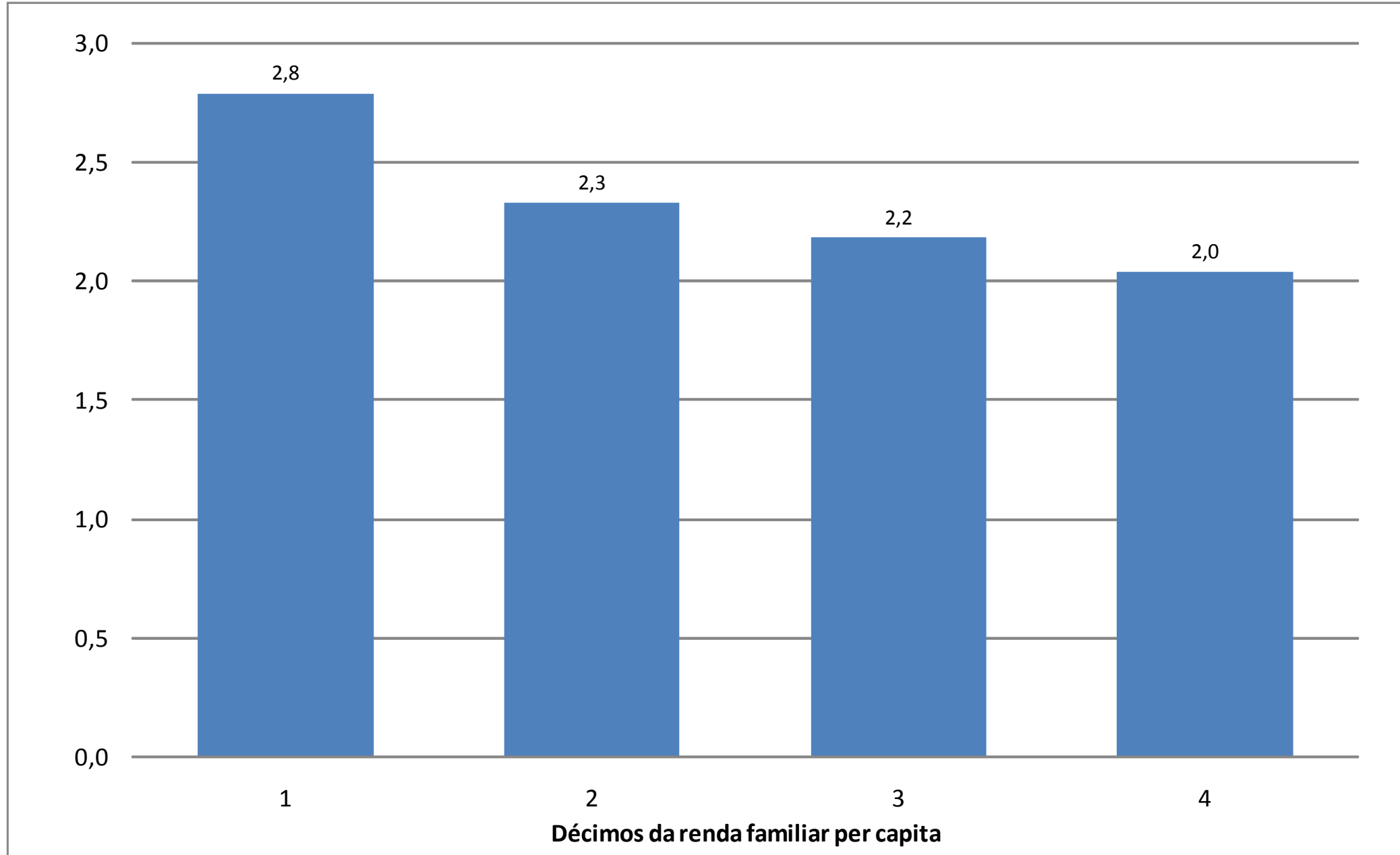
# Outro exemplo: Programa Bolsa Família, onde colocar recursos extras

- Programa Bolsa Família (2010): Benefício Básico (pago apenas às famílias extremamente pobres) e Benefícios Variáveis (por criança, pago a todas as famílias do Programa).
- Objetivo: maximizar o impacto de recursos extras na redução da extrema pobreza. Questão: qual benefício deveria receber o maior reajuste?
- A princípio, o Benefício Básico (pois alcança apenas as famílias extremamente pobres), enquanto o Benefício Variável alcança todas as famílias.
- Mas... Benefício Básico é pago para uma grande fração dos beneficiários. E extrema pobreza afeta desproporcionalmente mais as crianças.
- Análise de focalização:

# Focalização dos benefícios básico e variável do Bolsa Família



# Número de filhos dos beneficiários do BF, segundo décimos da renda domiciliar *per capita*



	<b>Cenário base (BF atual)</b>	<b>BF + aumento básico (var.)</b>	<b>BF + aumento variável (var.)</b>
Extrema pobreza	4,4%	-9,5%	-12,0%
Hiato da ext pobreza	2,0%	-13,7%	-15,2%
Severidade ext pobreza	0,9%	-17,6%	-18,3%
Pobreza	13,6%	-4,0%	-4,6%
Hiato da pobreza	5,2%	-8,0%	-9,1%
Severidade pobreza	2,0%	-11,8%	-13,4%

Fonte: Pnad 2008/IBGE.

Elaboração: Senarc/MDS.

# Outro exemplo: Programa Bolsa Família, onde colocar recursos extras

- Outra questão: aumentar o público ou o valor do benefício?
- Ampliação do público: reduz o erro de exclusão. Como simular?
- Aumento do benefício: impacto nos atuais beneficiários.

	<b>Cenário base (BF atual)</b>	<b>BF + expansão público (var.)</b>	<b>BF + aumento valor (var.)</b>
Extrema pobreza	4,4%	-3,6%	-4,0%
Hiato da ext pobreza	2,0%	-8,3%	-6,4%
Severidade ext pobreza	0,9%	-12,8%	-8,7%
Pobreza	13,6%	-0,9%	-1,7%
Hiato da pobreza	5,2%	-3,0%	-3,6%
Severidade pobreza	2,0%	-5,1%	-5,4%

Fonte: Pnad 2008/IBGE.

Elaboração: Senarc/MDS.

# Questões potencialmente interessantes

- Quanto custaria criar um benefício universal para crianças no Brasil? Qual o seu impacto em termos de redução da pobreza e da desigualdade?
- Quais os impactos sobre a pobreza e a desigualdade da Reforma da Previdência? Quais os impactos na redução de custos?
- Como simular a redução de despesas com a eliminação da redundância entre o FGTS e o seguro-desemprego? Há impactos relevantes, além do custo?
- O que fazer com o Abono Salarial? Quais os impactos relevantes de possíveis alterações? Como simular?