



BANCO MUNDIAL
BIRF • AIF | GRUPO BANCO MUNDIAL



PROTEÇÃO SOCIAL

PARA O BRASIL DO FUTURO

ENFRENTAR MUDANÇAS COM INCLUSÃO E RESILIÊNCIA



Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

© 2022 Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento / Banco Mundial
1818 H Street NW,
Washington DC 20433
Telefone: 202-473-1000
Site web: www.worldbank.org

Este trabalho é um produto da equipe do Banco Mundial com contribuição externa. Os resultados, interpretações e conclusões aqui expressos não refletem, necessariamente, as opiniões do Banco Mundial, de sua Diretoria Executiva ou dos governos que representam.

O Banco Mundial não garante a exatidão, integridade ou atualidade dos dados incluídos neste trabalho e não assume responsabilidade por quaisquer erros, omissões ou discrepâncias nas informações, ou responsabilidade em relação ao uso ou não uso das informações, métodos, processos ou conclusões apresentadas. As fronteiras, cores, denominações e outras informações apresentadas em qualquer mapa deste trabalho não implicam qualquer julgamento, por parte do Banco Mundial, quanto à situação legal de qualquer território, nem o endosso ou aceitação de tais fronteiras.

Nada aqui contido deve constituir ou ser interpretado ou considerado uma limitação ou renúncia aos privilégios e imunidades do Banco Mundial, todos especificamente reservados.

Direitos e Permissões

O material deste trabalho está sujeito a direitos autorais. O Banco Mundial incentiva a disseminação de seus conhecimentos; este trabalho, portanto, pode ser reproduzido, em sua totalidade ou em parte, para fins não comerciais, desde que sejam citados todos os devidos créditos.

Consultas sobre direitos e licenças, inclusive direitos subsidiários, devem ser encaminhadas a: World Bank Publications, The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, EUA; Fax: 202-522-2625; e-mail: pubrights@worldbank.org.

Prefácio

Prezados leitores,

O Banco Mundial e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento têm mantido uma longa e frutífera parceria com o Governo Brasileiro no apoio ao desenvolvimento e às reformas das Políticas de Proteção Social e de Mercado de Trabalho. Estes foram e continuam a ser temas centrais para o modelo de desenvolvimento e para a democracia do Brasil. Vários programas de proteção social têm atraído o interesse mundial e contribuíram para a redução da pobreza, a formação de capital humano e a resiliência durante ciclos econômicos no Brasil.

Apesar desse progresso, o Brasil continua a enfrentar alto nível de vulnerabilidade e desigualdade, com bolsões significativos de pobreza. Além disso, as tendências de longo prazo, incluindo uma mudança demográfica, o progresso tecnológico, o novo mundo do trabalho e as mudanças climáticas, afetarão a eficácia e a sustentabilidade do sistema de proteção social que o Brasil adota hoje. Uma mensagem central do estudo é que o Brasil já possui muitos dos instrumentos necessários para enfrentar o futuro com confiança, no entanto importantes reformas institucionais, investimentos e realocações fazem-se necessários para que a proteção social permaneça relevante e se torne mais eficiente. Particular atenção deve ser dada às políticas que atendam às necessidades da geração futura do Brasil, as crianças de hoje, metade das quais estão crescendo na pobreza, e ao grande número de jovens e adultos já fora da escola que precisarão navegar em um mercado de trabalho sofisticado e novos riscos ambientais nas próximas décadas.

O relatório oferece dez propostas de reformas políticas destinadas a estimular o debate voltado para o futuro, organizadas em torno de um modelo conceitual sobre equidade, oportunidade e resiliência. Entre elas, os leitores encontrarão propostas para a extensão da cobertura e consolidação das transferências de assistência social, a renovação dos programas de mercado de trabalho, a tributação e os benefícios para apoiar a produtividade do trabalho, a adaptação das redes de segurança às mudanças climáticas e a modernização dos sistemas de entrega para melhorar a prestação de serviços. Estas recomendações baseiam-se numa compilação de conhecimentos recentes produzidos pelo Banco Mundial e pelo PNUD e se beneficiaram de um rico diálogo com as autoridades em diferentes momentos. Esperamos que este trabalho seja uma leitura informativa, agradável e estimulante.

Johannes Zutt,
Diretor, Banco Mundial no Brasil

Katyna Argueta,
Representante do PNUD no Brasil

Agradecimentos

Esta nota de política foi um esforço conjunto da Equipe de Proteção Social e Emprego (SPJ) do Banco Mundial no Brasil e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) no Brasil, com o apoio do Hub Regional do PNUD para a América Latina e o Caribe e com análises contribuições da equipe Pobreza e Equidade do Banco Mundial no Brasil. A equipe central do Banco Mundial é composta por Matteo Morgandi (Economista Sênior e TTL), Raquel Tsukada (Consultora), Malin Sofia Ed (Oficial Profissional Júnior) e Asta Zvinieni (Economista Sênior). Contribuições analíticas importantes foram feitas por Gabriel Ibarra (Economista Sênior de Pobreza) e Ricardo Campante (Consultor) do Banco Mundial, e Luis Henrique Paiva (Especialista em Proteção Social) e Betina Barbosa (Coordenadora de Desenvolvimento Humano, Escritório no Brasil) do PNUD. A equipe agradece as contribuições e comentários dos colegas do Banco Mundial Tiago Falcão e Julieta Trias, e o suporte editorial de Fiona Mackintosh e Tamires Amorim. A equipe também é grata a Otávio José Guerci Sidone, Rogério Nagamine Costanzi, Geraldo Andrade da Silva Filho, Eduardo da Silva Pereira e Alexandre Zioli Fernandes, da equipe da SPREV/Ministério do Trabalho do Brasil, pelas informações analíticas sobre estatísticas previdenciárias. A equipe gostaria de agradecer aos revisores que contribuíram com comentários e sugestões em diferentes fases da produção desta nota, incluindo Pablo Acosta, Ugo Gentillini, Margaret Grosh, Robert Palacios, Josefina Posadas, Gabriel Squeff, and William Wiseman.

Índice

| | |
|---|-----------|
| Sumário Executivo | 8 |
| O desafio | 8 |
| O sistema de proteção social do Brasil está pronto para o futuro? | 10 |
| Pavimentando o caminho: 10 propostas de reformas políticas | 14 |
| 1. Introdução | 20 |
| 2. O Desafio: Melhorias sociais recentes e lacunas remanescentes | 25 |
| 2.1 Evolução do sistema de proteção social no Brasil | 26 |
| 2.2 Desafios sociais não resolvidos | 29 |
| 3. Megatendências globais exigem a renovação do sistema de proteção social do Brasil | 35 |
| 3.1 Mudança demográfica | 36 |
| 3.2 Mudanças tecnológicas e o novo mundo do trabalho | 38 |
| 3.3 Mudança climática | 41 |
| 4. Avaliando o desempenho da proteção social: equidade, oportunidade e resiliência | 44 |
| 4.1 A Estrutura de Equidade, Oportunidade, Resiliência e Sustentabilidade na Proteção Social | 45 |
| 4.2 Equidade: Apoiar os mais necessitados ao longo de todo o ciclo de vida | 46 |
| 4.3 Oportunidade: Promover a acumulação de capital humano | 53 |
| 4.4 Resiliência: Proteger as pessoas contra choques diversos | 59 |
| 4.5 Sustentabilidade e Eficiência: Oportunidades e desafios não resolvidos | 67 |
| 5. Pavimentando o caminho: Opções de reforma para as próximas duas décadas | 72 |
| 5.1 Princípios orientadores | 73 |
| 5.2 Dez propostas de reformas políticas para um horizonte até 2040 | 75 |
| i. Consolidação de transferências fragmentadas para as famílias trabalhadoras | 75 |
| ii. Reforma do benefício mínimo por idade avançada | 78 |
| iii. Redução dos diferenciais na tributação | 80 |
| iv. Proteção contra o desemprego no futuro mercado de trabalho | 82 |
| v. Instrumentos financeiros para trabalhadores informais | 83 |
| vi. Renovação dos programas ativos do mercado de trabalho | 85 |
| vii. Inclusão econômica para áreas rurais | 87 |
| viii. Redes de segurança prontas para responder às mudanças climáticas | 88 |
| ix. Provisão parcialmente digital do Cadastro Único e fortalecimento da rede e dos serviços do CRAS | 89 |
| x. Novas modalidades de provisão dos serviços para o desenvolvimento na primeira infância | 90 |
| xi Considerações finais | 92 |
| Referências | 93 |

Lista de Figuras

| | |
|--|----|
| Figura 1. Visão geral dos maiores programas federais de proteção social no Brasil como porcentagem do PIB (2019) | 22 |
| Figura 2. Evolução do sistema de proteção social e regulamentações do trabalho no Brasil | 26 |
| Figura 3. Famílias com acesso a uma fonte de renda protegida | 27 |
| Figura 4. Tendências da pobreza e do crescimento da classe média no Brasil ao longo do tempo (em dólares) | 28 |
| Figura 5. A geografia do capital humano no Brasil | 30 |
| Figura 6. Impactos estimados da pandemia de COVID-19 na pontuação de ICH do Brasil e o número de anos necessários para recuperar os níveis de 2019 | 31 |
| Figura 7. Situação laboral de adultos brancos (esquerda) e adultos não-brancos (direita), por decis de renda per capita | 33 |
| Figura 8. Situação da força de trabalho de mulheres (esquerda) e homens (direita), por decis de renda per capita | 33 |
| Figura 9. Perfil laboral de adultos inscritos no Cadastro Único e no Bolsa Família, por gênero | 34 |
| Figura 10. Razões para estar fora da força de trabalho entre os pobres, por gênero | 34 |
| Figura 11. Pirâmides populacionais em 1991, 2010, 2020, 2040 | 36 |
| Figura 12. Estimativas do tamanho da população por faixa etária no Brasil 2020-2060 | 3 |
| Figura 13. Nível de educação de 70% da força de trabalho em 2040, hoje já em idade ativa | 38 |
| Figura 14. Percentual de adultos que já receberam alguma forma de capacitação além da educação formal | 38 |
| Figura 15. Mudanças no conteúdo médio de tarefas das ocupações, por nível de escolaridade (2012-2020) | 39 |
| Figura 16. Mudanças no conteúdo médio de tarefas das ocupações, por faixa etária (2012-2020) | 39 |
| Figura 17. Contribuintes da previdência, por tipo de plano (2008-2020) | 40 |
| Figura 18. Distribuição dos trabalhadores, por formas de trabalho e decis de renda do trabalho (2019) | 40 |
| Figura 19. Impacto estimado das mudanças climáticas na renda dos 40 por cento mais pobres e na pobreza extrema no Brasil, cenário de alto impacto | 42 |
| Figura 20. Capacidade de adultos brasileiros de arrecadar fundos em caso de emergência, por quintil de renda | 43 |
| Figura 21. Intervenções da política brasileira de proteção social e trabalho para a acumulação de capital humano ao longo do ciclo de vida | 45 |
| Figura 22. Despesas com previdência social, mercado de trabalho e assistência social ao longo do ciclo de vida no Brasil (2019) | 48 |
| Figura 23. Distribuição da população, por faixas etárias e quintis de renda | 48 |
| Figura 24. Simulação da distribuição de benefícios, por decis de renda familiar | 49 |
| Figura 25. Renda líquida total proveniente de transferências para uma família de dois adultos e duas crianças, com um adulto trabalhando no mercado de trabalho formal | 49 |
| Figura 26. Relação custo-benefício dos principais programas de assistência social, de emprego e de incentivos fiscais do Brasil | 51 |
| Figura 27. Benefícios da proteção social e impostos diretos como percentual da renda familiar em cada quintil de renda per capita | 52 |

| | |
|---|----|
| Figura 28. Simulação do valor médio dos benefícios e impostos diretos das famílias, por quintis de renda per capita (2019) | 52 |
| Figura 29. Impacto líquido dos benefícios e impostos diretos na renda disponível das famílias, por quintil | 53 |
| Figura 30. Gastos com assistência social em 2019, por tipo de programa | 54 |
| Figura 31. Participação dos municípios no Programa Criança Feliz, 2021 | 55 |
| Figura 32. Alíquota fiscal de participação de uma família com dois adultos e duas crianças, recebendo apenas 1 salário mínimo de renda | 56 |
| Figura 33. Gastos ativos e passivos com o mercado de trabalho (2018–2020) | 58 |
| Figura 34. Evolução dos gastos com programas de mercado de trabalho (2014-2019) | 58 |
| Figura 35. Acesso a programas de proteção social por situação da força de trabalho | 61 |
| Figura 36. Valor dos benefícios de seguro-desemprego expressos em salários mensais após 24 meses de emprego | 62 |
| Figura 37. Resultados do Brasil no Teste de Estresse da Proteção Social | 63 |
| Figura 38. Taxa interna de retorno por decil de contribuições realizadas, para aposentados urbanos com benefício previdenciário mínimo | 65 |
| Figura 39. Duração dos períodos de contribuição dos beneficiários que se aposentaram com o piso previdenciário em 2008 | 65 |
| Figura 40. Número de aposentadorias por invalidez concedidas por ano | 66 |
| Figura 41. Despesas com previdência social, mercado de trabalho e assistência social como parcela do PIB (2004-2020) | 68 |
| Figura 42. Despesas com assistência social e mercado de trabalho (2019-2022) | 68 |
| Figura 43. Receitas e benefícios do RGPS urbano (esquerda) versus rural (direita) (2016-2020) | 69 |
| Figura 44. Taxa média de reposição dos benefícios previdenciários cai gradualmente devido ao impacto progressivo da última reforma previdenciária | 69 |
| Figura 45. Receitas, despesas e déficits projetados do RGPS | 69 |
| Figura 46. Projeção dos déficits dos programas previdenciários de servidores estaduais selecionados (como percentual das receitas correntes) | 70 |
| Figura 48. Percentual da população em cada decil de renda, de acordo com o número de programas recebidos pelas famílias | 70 |
| Figura 47. Proporção de beneficiários e pensionistas em relação aos servidores ativos de governos subnacionais | 70 |
| Figura 49. Cadeia de entrega na provisão de um sistema de proteção social | 71 |
| Figura 50. Direção dos impactos fiscais e sobre a pobreza das reformas propostas para o sistema de proteção social do Brasil | 73 |
| Figura 51. Incidência da proposta de transferência consolidada para crianças e famílias de baixa renda, | |
| Figura 52. Consolidação dos componentes das aposentadorias por idade (BPC e aposentadoria rural) e da garantia previdenciária contributiva mínima rateada | 79 |
| do trabalho | 80 |
| Figura 53. Cunha fiscal total como percentual dos rendimentos do trabalho para diferentes formas de trabalho no Brasil, desenho atual e potencial reforma | 81 |
| Figura 54. Fonte de financiamento caso o seguro-desemprego e o FGTS fossem articuladas | 83 |
| Figura 55. Políticas complementares para o desenvolvimento na primeira infância | 90 |
| Figura 56. Pilares para o fortalecimento das ações de desenvolvimento na primeira infância | 91 |

Lista de Siglas

| | |
|-------|--|
| AB | Auxílio Brasil |
| AE | Auxílio Emergencial |
| AEPS | Anuário Estatístico da Previdência Social |
| ALC | América Latina e Caribe |
| AMC | Adaptação às Mudanças Climáticas |
| AS | Abono Salarial |
| AS | Assistência Social |
| ATER | Assistência Técnica e Extensão Rural |
| BEm | Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda |
| BEPS | Boletim Estatístico da Previdência Social |
| BESE | Benefício Emergencial de Suporte ao Emprego |
| BF | Bolsa Família |
| BPC | Benefício de Prestação Continuada |
| BSM | Brasil Sem Miséria |
| CAGED | Cadastro Geral de Empregados e Desempregados |
| CLT | Consolidação das Leis Trabalhistas |
| CNIS | Cadastro Nacional de Informações Sociais |
| CPP | Contribuição Patronal Previdenciária |
| CRAS | Centro de Referência em Assistência Social |
| CVG | Cadeia de Valor Global |
| DPI | Desenvolvimento na Primeira Infância |
| FAT | Fundo de Amparo ao Trabalhador |
| FGTS | Fundo de Garantia por Tempo de Serviço |
| GFIP | Guia de Recolhimento do FGTS e de Informações à Previdência Social |
| GRD | Gestão de Risco de Desastres |
| IdC | Internet das Coisas |
| INCRA | Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária |
| INSS | Instituto Nacional de Seguridade Social |
| IPC | Índice de Preços ao Consumidor |
| IR | Imposto de Renda |
| IRPF | Imposto de Renda da Pessoa Física |
| MEI | Microempreendedor Individual |
| MT | Mercado de Trabalho |
| OCDE | Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico |
| PAA | Programa de Aquisição de Alimentos |
| PAMT | Políticas Ativas de Mercado de Trabalho |
| PAR | Países de Alta Renda |

| | |
|---------|---|
| PCF | Programa Criança Feliz |
| PIB | Produto Interno Bruto |
| PIE | Programas de Inclusão Econômica |
| PJ | Pessoa Jurídica |
| PMT | Política de Mercado de Trabalho |
| PNADC | Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua |
| PNAE | Política Nacional de Alimentação Escolar |
| PPC | Paridade de Poder de Compra |
| PPMT | Políticas Passivas de Mercado de Trabalho |
| PRM | Países de Renda Média |
| PS | Proteção Social |
| PSA | Proteção Social Adaptativa |
| PSE | Proteção Social e Emprego |
| RBU | Renda Básica Universal |
| RGPS | Regime Geral de Previdência Social |
| ROE | Resiliência, Oportunidade e Equidade |
| RP | Regra de Permanência |
| RPPS | Regime Próprio de Previdência Social |
| SAP | Sistema de Alerta Precoce |
| SD | Seguro Desemprego |
| SF | Salário Família |
| SIMPLES | Simples Nacional |
| SINE | Sistema Nacional de Emprego |
| SISAN | Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional |
| SM | Salário Mínimo |
| SS | Seguro Social |
| SUAS | Sistema Único de Assistência Social |
| TA | Trabalhadores Autônomos |
| TCR | Transferência Condicionada de Renda |
| TICs | Tecnologias de Informação e Comunicação |

Sumário Executivo

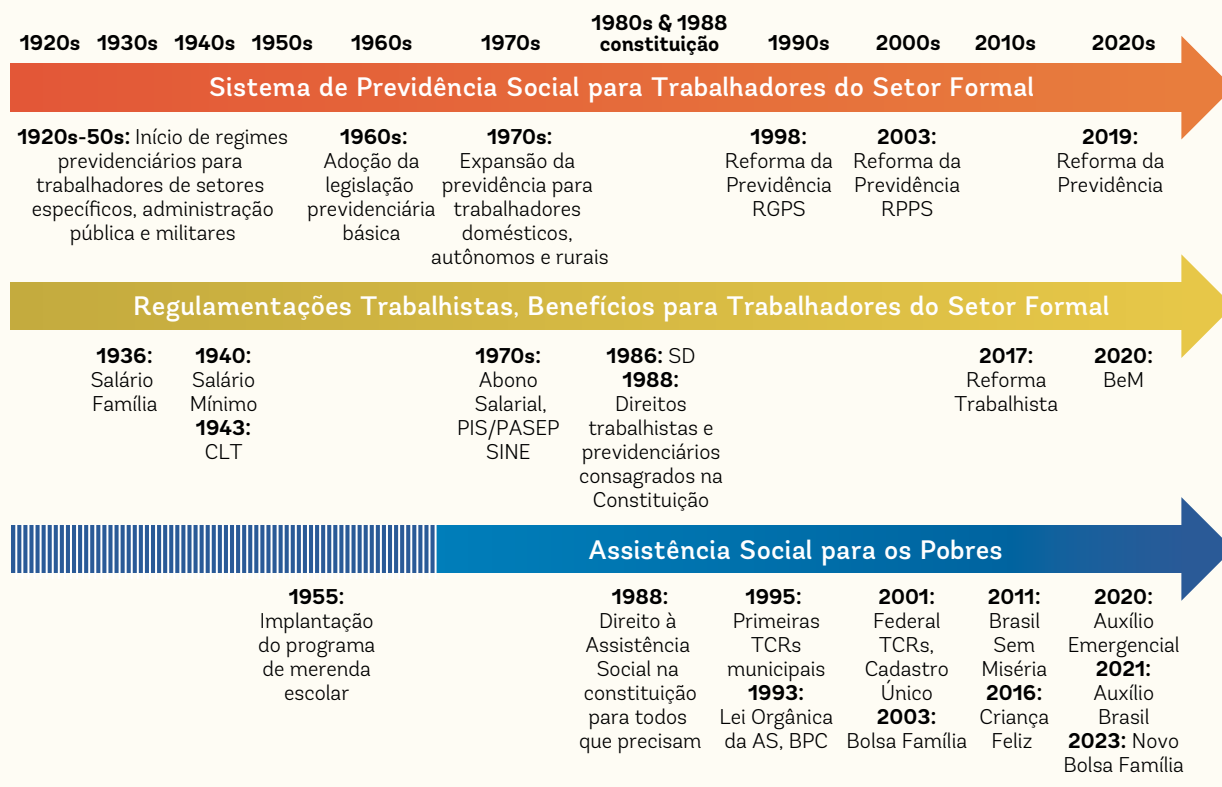


O desafio

Esta nota de política econômica analisa como os sistemas de proteção social e de trabalho do Brasil podem ser reformados de forma mais eficaz em resposta aos desafios que o país enfrentará nas próximas duas décadas, além de promover a inclusão social e a prosperidade compartilhada. Essa discussão é oportuna, pois o Brasil está se recuperando lentamente da crise global de COVID-19, que trouxe novos desafios e acelerou as transformações socioeconômicas já existentes. Apesar da lenta recuperação do mercado de trabalho após as crises econômicas no Brasil, a implementação de políticas adequadas pode permitir que o país aproveite as mudanças no mundo do trabalho, as novas oportunidades de formação de capital humano e os desenvolvimentos recentes em tecnologia e sistemas de prestação de serviços para reconstruir melhor do que antes. Servindo como parte complementar sobre proteção social e políticas de mercado de trabalho do Relatório *Futuros Alternativos para o Brasil: Inclusão, Produtividade e Sustentabilidade* do Banco Mundial (World Bank, no prelo), esta nota é baseada em um grande conjunto de análises recentes da equipe do Banco Mundial no Brasil. A perspectiva do *flagship report* é de que o Brasil chegue a 2040 com uma população mais produtiva e resiliente e menos desigual.

O Brasil produziu avanços significativos em termos de redução da pobreza e da desigualdade desde seu retorno à democracia no final da década de 1980. A expansão das políticas de proteção social desempenhou um papel importante para aumentar a inclusão, chegando perto de atingir a universalidade no acesso à educação e expandindo a utilização de serviços de saúde preventiva (figura i). O Brasil desenvolveu o Cadastro Único, um registro unificado de beneficiários cuja tecnologia exclusiva de segmentação híbrida (usando autodeclarações e dados administrativos) foi consagrada melhor prática global. O modelo de prestação de assistência social descentralizada do Brasil compreende Centros de Referência de Assistência Social

► **Figura i. Evolução do sistema de proteção social e regulamentações do trabalho no Brasil**



Fonte: Autores.

(CRAS) em quase todos os 5.570 municípios do país. Na esteira da pandemia de COVID-19, o país demonstrou sua capacidade de implementar um registro em massa eficiente e rapidamente executar o Auxílio Emergencial (AE), o maior programa de transferência temporária do mundo (Morgandi et al., 2021a).

Apesar desses avanços, a crise de COVID-19 evidenciou as restrições que impedem grande parte da população de se beneficiar do crescimento econômico. A redução da pobreza estagnou na última década e as taxas de pobreza são maiores entre as famílias afrodescendentes, crianças e moradores das regiões Norte e Nordeste. Os níveis de capital humano das crianças brasileiras, conforme estimado pelo Índice de Capital Humano (ICH) do Banco Mundial, variam amplamente e em todo o país são mais baixos do que em outros países de renda média alta na região da América Latina e Caribe (ALC). As variações nos níveis de capital humano das crianças no Brasil podem ser explicadas por resultados de aprendizagem diferenciados entre os municípios e também por diferenças de raça, gênero e renda familiar. Essa desigualdade de capacidades

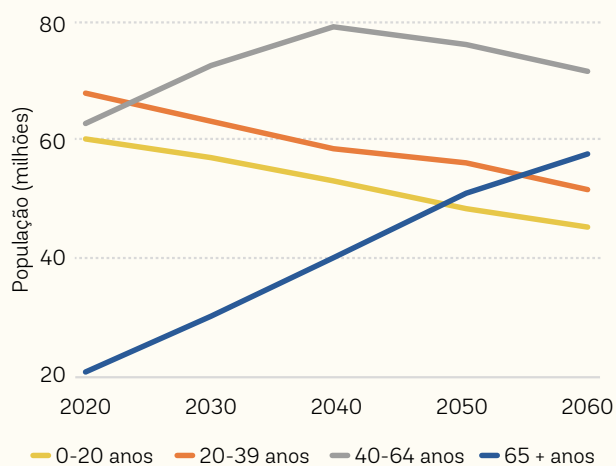
e bens se traduz em fortes diferenciais nas taxas de emprego e rendimentos, com meninas e crianças de minorias étnicas e áreas carentes apresentando maior probabilidade de ir para o trabalho informal. Os sistemas de proteção social e de trabalho têm um papel fundamental na superação de todas essas barreiras estruturais que travam os benefícios do crescimento econômico.

Além disso, várias tendências mundiais - incluindo o envelhecimento demográfico, o aquecimento global e as novas formas de trabalho - evidenciarão novas necessidades e desafios para que todos os brasileiros usufruam da prosperidade compartilhada no futuro.¹ Em 2040, a maioria da população brasileira estará em idade ativa, mas não será mais jovem; muitos precisarão navegar pelo mercado de trabalho com baixos níveis de escolaridade (figura ii). O número de crianças diminuirá, mas, enquanto isso, quase metade das crianças de hoje (futura força de trabalho do Brasil) estão crescendo em condição de pobreza. Prevê-se que o número de adultos com mais de 65 anos irá dobrar, tornando as atuais promessas

¹ Essas tendências são exploradas com mais detalhes no relatório Futuros Alternativos para o Brasil (World Bank, no prelo).

previdenciárias fiscalmente insustentáveis, mesmo após a recente reforma da previdência. Uma segunda grande tendência é a mudança climática, que não é mais uma ameaça distante, mas imediata. Espera-se que os efeitos do aquecimento global no Brasil incluam desastres naturais mais frequentes e menor produtividade agrícola. Enquanto isso, o declínio da competitividade da indústria intensiva em carbono acelerará uma mudança estrutural da economia em direção aos serviços. Terceiro, a mudança tecnológica e a automação devem mudar a produção e a maneira como as empresas obtêm e utilizam a mão de obra. Haverá mais oportunidades para aproveitar os serviços globais de *trade-in*, mas também um maior risco de desalocação de trabalhadores sem que esses tenham as habilidades necessárias para usar as novas tecnologias. A capacidade do Brasil de navegar por essas mudanças estruturais dependerá da sua capacidade de adaptar o conjunto de instituições, programas e despesas, principalmente na área de proteção social e políticas de mercado de trabalho.

► **Figura ii. Estimativas do tamanho da população por faixa etária no Brasil 2020-2060**



Fonte: Estatísticas da ONU.

O sistema de proteção social do Brasil está pronto para o futuro?

A renovação dos sistema de proteção social (PS) e de trabalho no Brasil será fundamental para que o país faça a transição para uma sociedade mais inclusiva, próspera e menos desigual. Esta nota adota uma estrutura de quatro vertentes, inspirada no recente documento *Social Protection and Jobs Compass* (World Bank, 2022a), para avaliar até que ponto o sistema

de proteção social do Brasil está preparado para as próximas décadas. Nesta nota, definimos sistema de proteção social como o conjunto de programas federais, arranjos institucionais e mecanismos de entrega para fornecer assistência social em dinheiro e em serviços, aposentadorias e programas de mercado de trabalho à população. Neste formato, o sistema de proteção social deve ser concebido de modo a: (i) promover a *equidade*, ajudando os pobres a sair da pobreza e a proteger o seu capital humano acumulado de se esgotar em caso de choques; (ii) potencializar as *oportunidades*, promovendo a acumulação de capital humano e viabilizando o trabalho produtivo; (iii) fomentar a *resiliência*, protegendo os vulneráveis contra os impactos de diferentes choques, incluindo aqueles decorrentes do desemprego ou da idade avançada; e (iv) maior *eficiência e sustentabilidade*, garantindo a prestação eficaz e eficiente de serviços e benefícios (World Bank, 2022a).

Os programas de proteção social e de trabalho do Brasil já visam alcançar muitos dos resultados desejáveis descritos neste arcabouço. Os principais programas e benefícios incluem (figura iii):

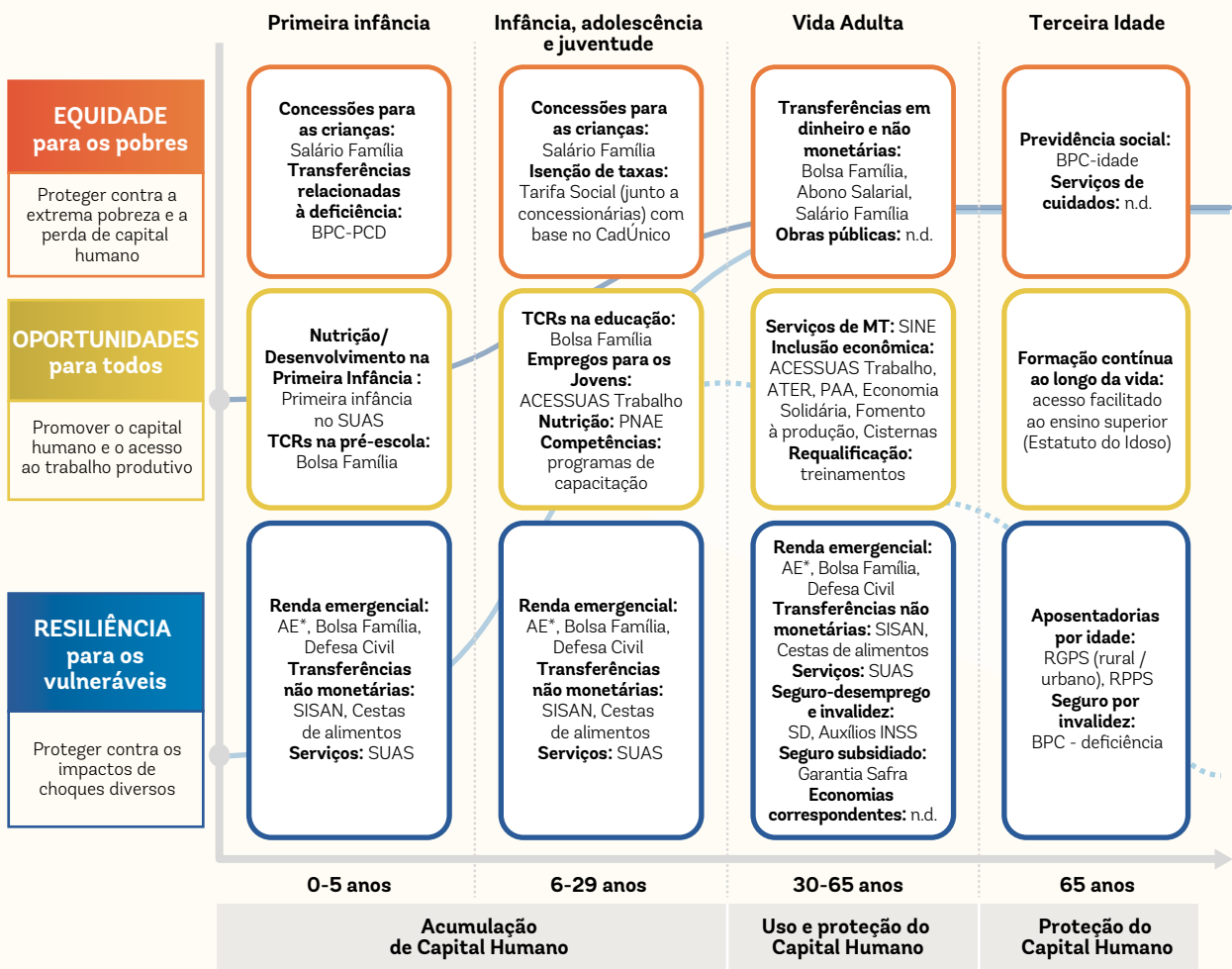
- Em relação ao aumento da *equidade*, vários programas aumentam a renda das famílias, incluindo o principal programa de transferência condicionada de renda (TCR) (Bolsa Família até 2021, depois reformulado como Auxílio Brasil até 2022), voltado para os pobres, e os dois complementos salariais Salário Família e Abono Salarial, voltados para trabalhadores formais de baixa renda. Todos esses programas têm diferentes níveis de generosidade, populações-alvo e métodos para determinar a elegibilidade.
- Os programas que promovem *oportunidades* são providos principalmente de forma não-pecuniária ou como serviços. Para as crianças, isso inclui (embora ainda não implementado em escala total) o Programa Criança Feliz, ou outro programa de estímulo à primeira infância, e a merenda escolar, mas as crianças também se beneficiam da implementação de condicionalidades no programa de TCR. Há uma série de intervenções para adultos em idade ativa (na maioria dos casos, não em escala), incluindo programas de capacitação de adultos, um sistema nacional de intermediação de trabalho (*Sistema Nacional de Emprego - SINE*) e intervenções de inclusão econômica, como mercados protegidos para pequenos agricultores e promoção do empreendedorismo.

- O sistema também oferece uma ampla gama de benefícios para promover a resiliência das famílias diante de grandes riscos. Estes incluem os regimes de previdência contributiva pública e privada (o Regime Geral de Previdência Social ou RGPS e o Regime Próprio de Previdência Social ou RPPS) e os programas de aposentadoria social para trabalhadores urbanos, rurais e pessoas com deficiência (Benefício de Prestação Continuada (BPC) e Aposentadoria Rural). O Seguro Desemprego e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço visam mitigar as perdas econômicas decorrentes do desemprego. Com exceção do BPC, todos esses benefícios são contributivos e reservados aos ex-contribuintes do setor formal.

progressividade, incidência, generosidade e equidade intergeracional (figura iv). Quatro quintos dos gastos com proteção social do país são alocados a programas que visam principalmente os idosos, como também ocorre em muitos países da OCDE. Em termos de incidência, o programa de transferência condicionada de renda continua sendo o programa mais voltado para os pobres na constelação de benefícios do Brasil e, após aumentos recentes temporários na generosidade de seus benefícios, seu impacto em termos de alívio da pobreza foi fortalecido. No entanto, outros programas contributivos, incluindo aposentadorias do setor formal, beneficiam desproporcionalmente as famílias dos quintis de renda superior, embora sejam subsidiados em graus diferentes a partir da receita geral (figura v). Assim, considerando-se a conjuntura, o sistema de benefícios fiscais do Brasil é apenas levemente redistributivo.

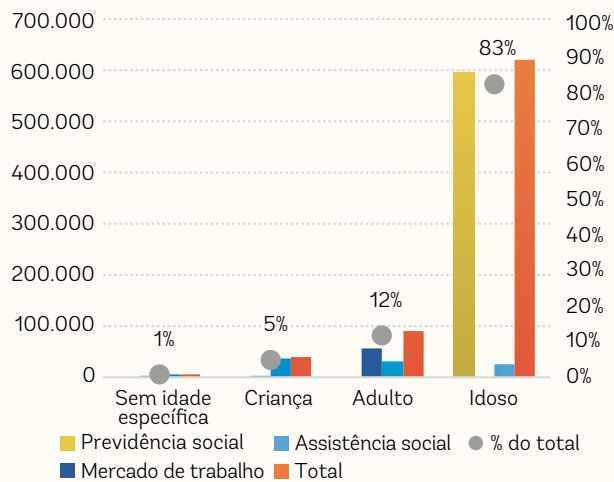
Apesar de sua extensão, as despesas com proteção social no Brasil são limitadas em termos de

► **Figura iii. Intervenções da política brasileira de proteção social e trabalho para a acumulação de capital humano ao longo do ciclo de vida**



Fonte: Adaptado de Resilience, Equity, and Opportunity: The World Bank Social Protection and Labor Strategy 2012–2022.
Nota: *O Auxílio Emergencial (AE) foi uma resposta temporária à crise de COVID-19; o programa foi encerrado em 2021.

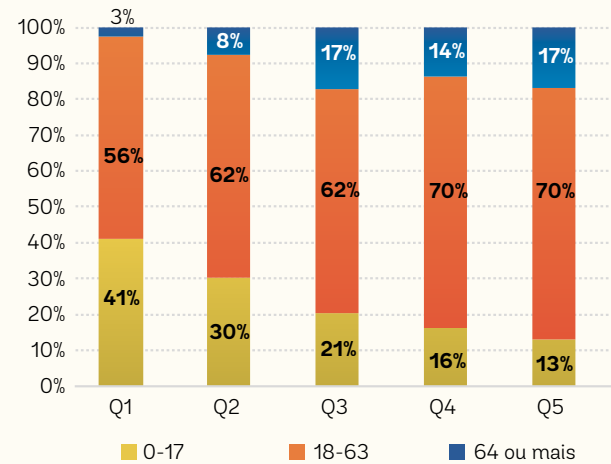
► **Figura iv. Despesas com previdência social, mercado de trabalho e assistência social ao longo do ciclo de vida no Brasil (2019)**



Fonte: Banco Mundial, usando dados de despesas do Portal da Transparência, 2019.

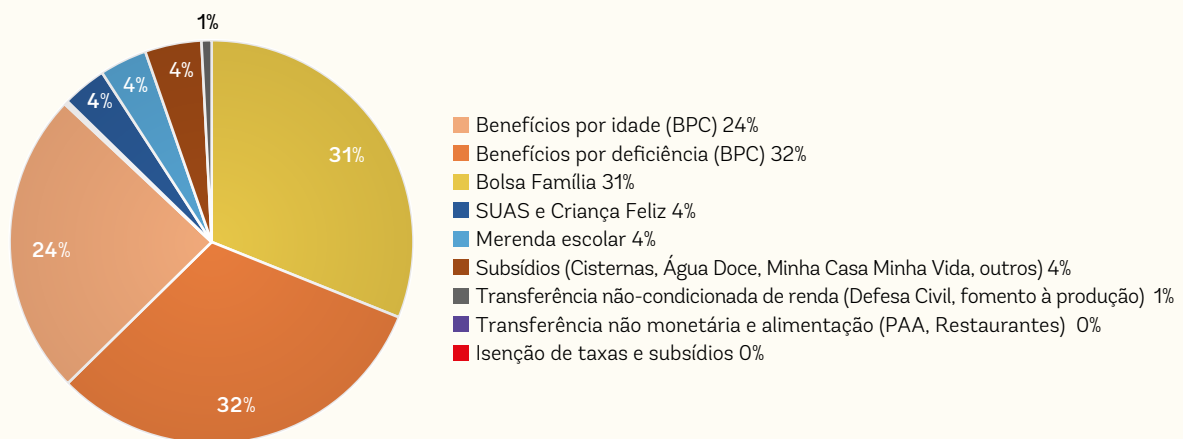
Nota: Inclui os programas de previdência social, assistência social e mercado de trabalho, classificados pelos autores de acordo com as principais faixas etárias às quais os programas se dirigem. O Bolsa Família é classificado como assistência social - criança, o SUAS e as políticas habitacionais são classificados como assistência social-todos e o Salário Família é mercado de trabalho-criança.

► **Figura v. Distribuição da população, por faixas etárias e quintis de renda**



Fonte: PNADC 2019.

► **Figura vi. Gastos com assistência social em 2019, por tipo de programa**



Fonte: Banco Mundial, usando dados do Portal da Transparência, 2019.

Nota: Programas categorizados de acordo com a metodologia ASPIRE do Banco Mundial.

Além disso, poucos programas de proteção social promovem capital humano e oportunidades. Os gastos totais com políticas de mercado de trabalho no Brasil estão em patamares semelhantes aos das economias de alta renda, mas os programas ativos de mercado de trabalho - como programas de desenvolvimento de competências e os serviços de intermediação de mão de obra - recebem apenas uma parcela mínima desses gastos e atendem, em grande parte, aos trabalhadores

formais (figura vi). Além disso, a parcela dedicada aos serviços vem caindo ao longo do tempo desde a crise de 2014 e o ajuste fiscal. À medida que surgem novas formas de trabalho, será essencial desenvolver formas para que os trabalhadores continuem a aprender e a serem treinados enquanto trabalham em período integral, bem como facilitar transições de emprego a um baixo custo. Apesar dos altos gastos do Brasil com programas de renda para idosos, não existe

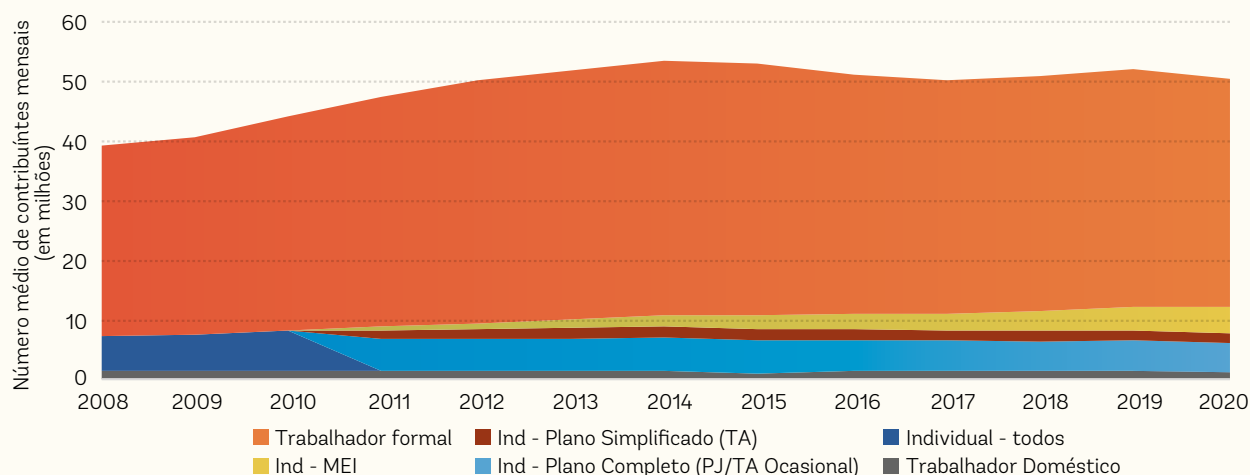
uma estratégia nacional para reduzir o peso sobre as famílias que cuidam de pessoas idosas, que deverá aumentar significativamente à medida que as taxas de dependência aumentarem.

Ademais, o desenho atual e a trajetória de gastos do sistema previdenciário são insustentáveis, apesar da reforma recente. Embora as aposentadorias contributivas no Brasil sejam centrais para o contrato social do país, em sua concepção atual, a expectativa é de que exijam níveis insustentáveis de gastos antes de 2040. Suposições obsoletas sobre a duração e a natureza da vida dos trabalhadores agravam o problema. As aposentadorias contributivas e não contributivas operam isoladamente umas das outras, mas em conjunto minam os incentivos de muitos indivíduos para contribuir ou compensam pouco aqueles que mais contribuem. Uma segunda questão importante é a proliferação de regimes de aposentadoria subsidiados para os trabalhadores autônomos, a maioria dos quais rende benefícios a uma fração do custo dos assalariados e são cada vez mais cooptados por pessoas de alta renda. Por fim, existem milhares de regimes previdenciários oferecidos por governos subnacionais que garantem benefícios previdenciários privilegiados e representam uma grande parcela de seus gastos totais. A menos que esses esquemas sejam reformados, eles deverão provocar uma desalocação (*crowding out*) dos gastos subnacionais em outras áreas sociais prioritárias no futuro.

A natureza de evolução do trabalho desafia ainda mais a relevância e a eficácia dos instrumentos atuais para lidar com choques de curto prazo. A transformação das relações de trabalho em função da tecnologia, terceirização e tributação preferencial para os trabalhadores autônomos provavelmente aumentará a parcela de trabalhadores autônomos formais que, portanto, não estão cobertos por mecanismos para mitigar a volatilidade da renda do trabalho (figura vii). No entanto, as Políticas Passivas de Mercado de Trabalho (PPMTs) absorvem a maior parte dos recursos dos programas de mercado de trabalho e alcançam apenas os empregados formais. Atualmente, o único programa disponível para apoiar trabalhadores autônomos e informais em períodos de desemprego e transição é o programa de TCR (caso preencham os critérios de elegibilidade). Mesmo para aqueles que são elegíveis para o seguro-desemprego, os benefícios são generosos, mas de curta duração e, portanto, não são úteis para apoiar os desempregados enquanto passam por capacitação e requalificação. Assim, os programas de proteção de renda do Brasil precisarão ser adaptados para apoiar as gerações futuras de trabalhadores, e ser mais equitativo (figura viii).

Por fim, o Brasil precisará aumentar sua capacidade de prestar serviços de proteção social, pois dinheiro por si só não é capaz de lidar com vulnerabilidades multidimensionais. O sistema de proteção social no Brasil é atualmente dominado por transferências

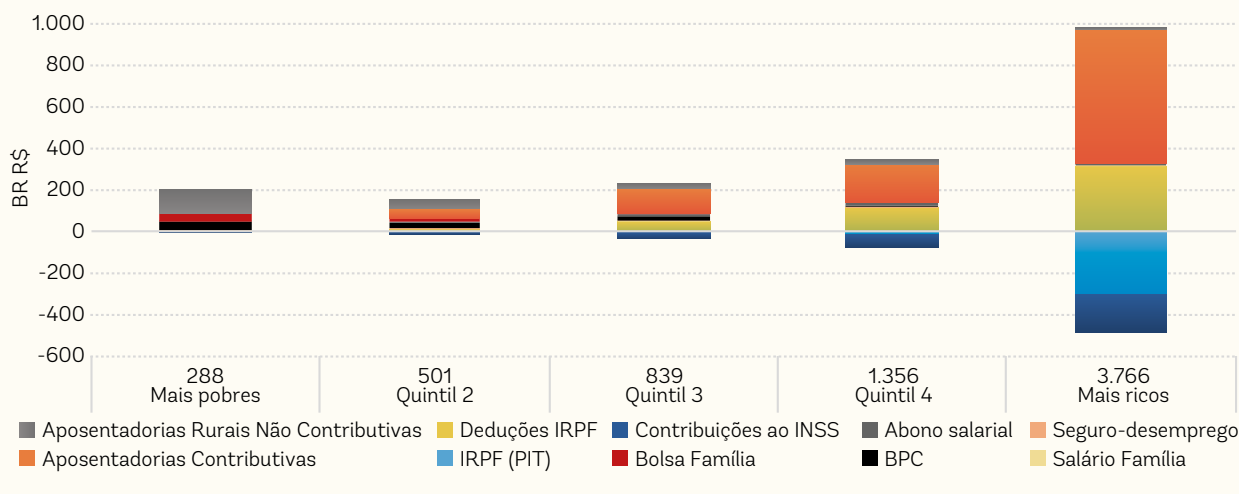
► **Figura vii. Contribuintes da previdência, por tipo de plano (2008–2020)**



Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social, Ministério do Trabalho (vários anos).

Nota: Contribuintes de pensão formal anual, de acordo com o regime de pensões. "Ind" = Planos individuais para trabalhadores não assalariados. Estes incluem: Empreiteiros individuais (Trabalhador Autônomo, TA). Empresários (Pessoa Jurídica, PJ), Micro Empreendedores (MEI).

► **Figura viii. Simulação do valor médio dos benefícios e impostos diretos das famílias, por quintis de renda per capita (2019)**



Fonte: Ferramenta de microsimulação BraSim desenvolvida pela equipe de Pobreza e Equidade do Banco Mundial, com base na PNAD Contínua 2019.

Nota: IRPF é o Imposto de Renda da Pessoa Física. Quintis foram calculados sobre a renda per capita disponível (após tributação), seguindo a metodologia do BraSim.

monetárias, o que só resolve parte dos desafios estruturais descritos acima. Embora o Brasil tenha conseguido desenvolver uma estrutura descentralizada para a prestação de serviços, o financiamento para benefícios não-monetários vem caindo ao longo do tempo, provavelmente devido ao viés a favor de benefícios monetários. Exemplos incluem as insuficientes políticas ativas de mercado de trabalho, a eliminação gradual dos programas de inclusão produtiva, o financiamento insatisfatório para ampliar os cuidados com as crianças, e a falta de políticas para atender às necessidades de cuidados de longo prazo de uma população em processo de envelhecimento. Em todos esses casos, a economia política complexa do país e a fraca capacidade de coordenação intergovernamental prejudicaram a mudança.

Pavimentando o caminho: 10 propostas de reformas políticas

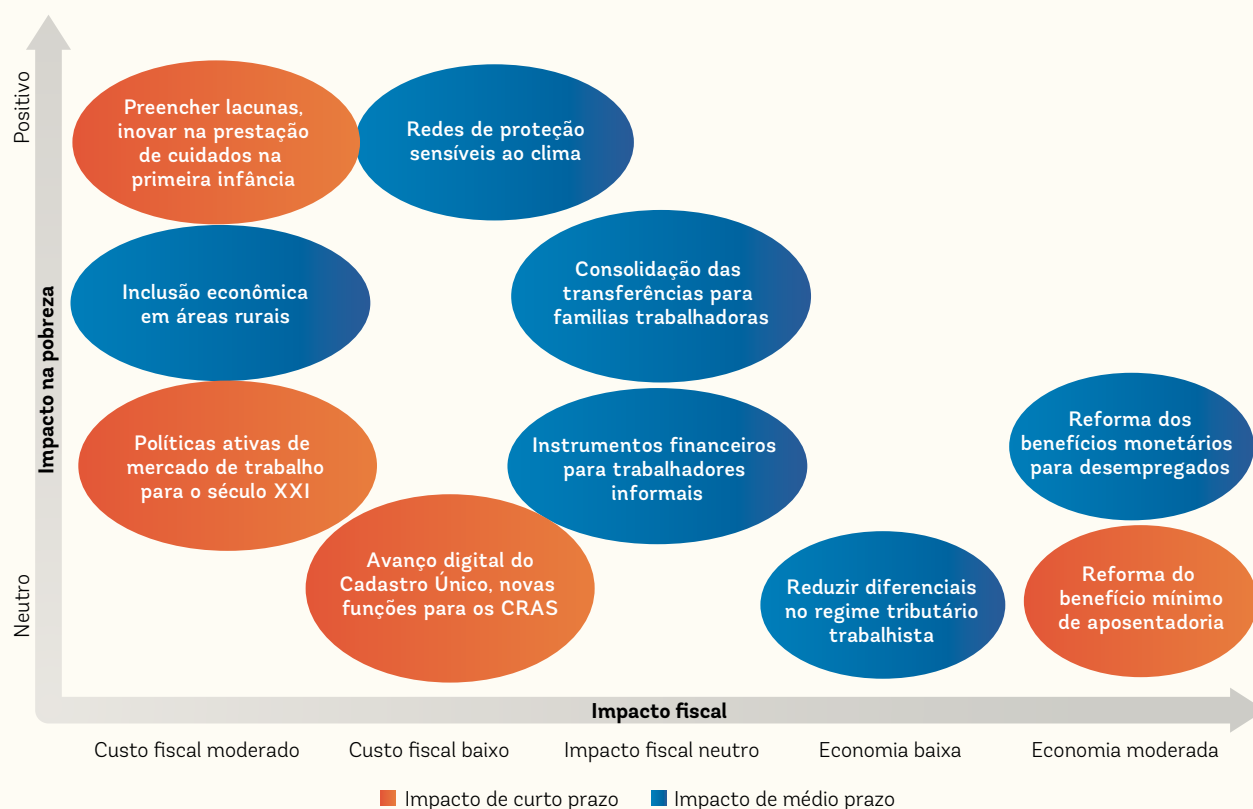
Para enfrentar os desafios do futuro, o sistema de proteção social e de trabalho do Brasil precisará aprimorar seu apoio tradicional à renda, adicionando desenhos que promovam oportunidades econômicas e a resiliência dos brasileiros em todos os diferentes estágios do ciclo de vida. Esta nota de política recomenda 10 reformas principais, derivadas de análises recentes, que aprofundariam a capacidade do sistema de proteção social de continuar promovendo a inclusão, o crescimento e a resiliência. Embora

as despesas de Proteção Social e Emprego (PSE) do Brasil já estejam no mesmo nível de países com capacidade de receita semelhante, as reformas propostas podem tornar o sistema mais eficiente e equitativo sem necessariamente aumentar os custos estruturais, desde que as reformas sejam implementadas em pacotes de reforço mútuo. Para aumentar a *resiliência* da futura força de trabalho e das famílias, a nota propõe (figura ix): (i) aumentar a eficiência dos programas de seguro-desemprego; (ii) expandir os instrumentos financeiros disponíveis às famílias para administrar a volatilidade da renda; e (iii) integrar recursos sensíveis ao clima em programas de assistência social. Para aumentar as *oportunidades* disponíveis para todos os brasileiros, o governo pode: (iv) encontrar mais e melhores maneiras de ofertar programas de desenvolvimento na primeira infância; e (v) desenvolver novas políticas destinadas a apoiar os trabalhadores que estão em transição de empregos ou entrando no mercado de trabalho pela primeira vez. Para fortalecer o impacto do sistema de proteção social na redução da pobreza, o governo pode considerar: (vi) consolidar as várias transferências direcionadas a famílias trabalhadoras em um único programa; e (vii) investir na capacidade dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) de prestar serviços sociais. Para poder financiar essas mudanças ambiciosas, será necessário aumentar a eficiência e a equidade dos gastos, principalmente dos gastos com crianças e jovens, da seguinte forma: (viii) coordenando

explicitamente as previdências não contributivas com o desenho da aposentadoria mínima contributiva; (ix) inovações no sistema de entrega da assistência social com base nas lições aprendidas com a experiência de

implementação do programa AE durante a pandemia; e (x) reduzir os diferenciais nas contribuições e impostos pagos sobre os rendimentos em diferentes tipos formais de trabalho, seja dependente ou autônomo.

► **Figura ix. Direção dos impactos fiscais e sobre a pobreza das reformas propostas para o sistema de proteção social do Brasil**



Fonte: Autores.

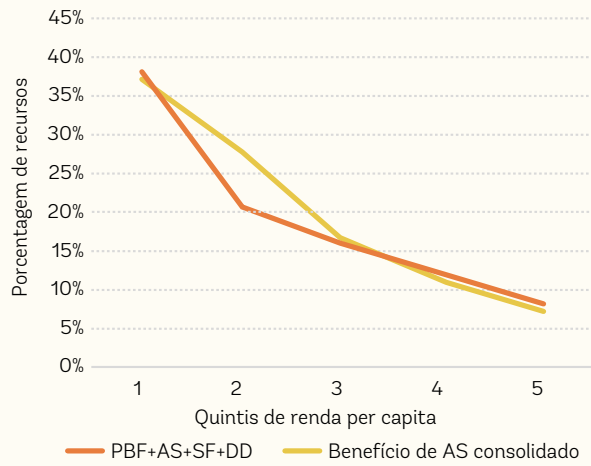
As 10 reformas propostas nesta nota de política são:

1 Consolidar programas de transferência fragmentados para famílias trabalhadoras

Vários benefícios pecuniários que deveriam ser direcionados aos trabalhadores pobres estão, na prática, beneficiando famílias com rendas mais altas. Portanto, sugere-se a introdução de uma transferência universal para cada criança, combinada com um benefício baseado em condições de renda direcionado às famílias pobres. O benefício para crianças consolidaria as transferências existentes, que atualmente estão espalhadas em diferentes políticas fiscais (os benefícios

para crianças e jovens fornecidos pelo programa de TCR, o Salário Família - crédito de contribuições à seguridade social, e deduções de imposto de renda da pessoa física relacionadas aos filhos). O componente baseado na renda seria unicamente direcionado aos pobres, e consolidaria o benefício familiar do programa de TCR com o complemento garantido pelo Abono Salarial: o valor do benefício baseado na renda estabilizar-se-ia acima da linha de elegibilidade de pobreza para incentivar os beneficiários a participar do mercado de trabalho formal. A reforma faria o sistema mais equitativo (figura x), diminuiria erros de exclusão e promoveria o acúmulo de capital humano nas crianças, que são o futuro da força de trabalho brasileira.

► **Figura x. Incidência da proposta de transferência consolidada para crianças e famílias de baixa renda, comparada à soma de todas as principais transferências fiscais para famílias in 2019**



Fonte: Simulações dos autores com base na ferramenta de Microsimulação BraSim 2019.

Nota: A figura mostra a incidência da transferência consolidada proposta em comparação com a incidência de todas as transferências focadas na família (Bolsa Família, Abono Salarial, Salário Família e a Dedução de Dependentes no Imposto de Renda de Pessoa Física).

2 Reformar o benefício mínimo por idade avançada e eliminar as diferenças de idade na aposentadoria

A reforma previdenciária de 2019, que elevou as taxas de contribuição e aumentou os parâmetros de idade de aposentadoria, reduziu benefícios e desacelerou o crescimento do déficit previdenciário, mas ainda há preocupações com a sustentabilidade da previdência. O nível da aposentadoria mínima por idade no Brasil é superior aos padrões internacionais e está causando um desequilíbrio de apoio e proteção entre as diferentes gerações em favor dos idosos. Para tornar o sistema mais justo e liberar espaço fiscal para outros investimentos importantes, o pagamento *pro-rata* da aposentadoria contributiva de acordo com o número de anos de contribuição pode ser considerado (veja a figura xi), que seria complementado por uma transferência de assistência social para idosos pobres elegíveis (ou mesmo um benefício universal para idosos) até um valor de garantia de benefício mínimo. A previdência não contributiva continuaria sendo uma garantia importante para os idosos, ao mesmo tempo em que o novo programa restauraria os incentivos certos para incentivar os adultos em idade ativa a contribuir, pois

qualquer pessoa com histórico de contribuição terá direito a acumular benefícios previdenciários. A reforma da atual aposentadoria mínima, que é alta, resultaria em considerável economia fiscal. Com o tempo, o valor do benefício poderia ser indexado aos índices de custo de vida, em vez do salário mínimo, pois o último destinava-se a servir a ambos os objetivos da política de trabalho.

3 Reduzir os diferenciais das alíquotas tributárias para os trabalhadores em diferentes tipos de ocupações

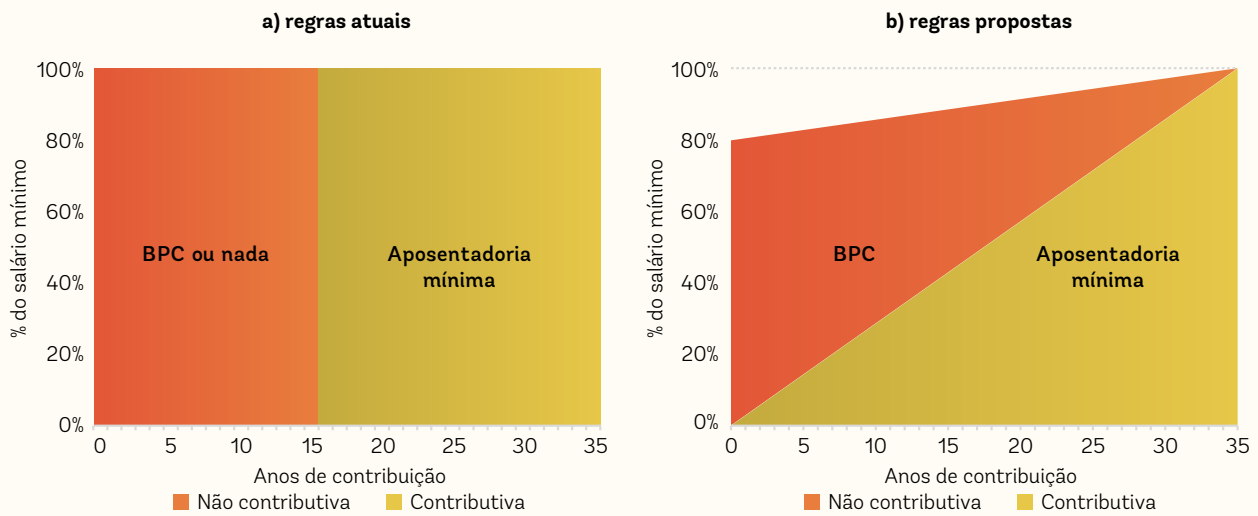
A cunha fiscal sobre o empregado formal dependente no Brasil é uma das mais altas da ALC devido aos altos custos não salariais, especialmente para trabalhadores de baixa produtividade (salário-mínimo). Em contrapartida, os trabalhadores não dependentes estão sujeitos a regimes fiscais especiais e contribuições reduzidas para a previdência, o que torna os empregadores pouco dispostos a contratá-los. Para eliminar essas distinções entre as diferentes formas de trabalho, sugere-se: (i) reduzir a diferença no nível de impostos e contribuições de um assalariado dependente e de um trabalhador autônomo; (ii) alinhar os impostos em diferentes tipos de renda (como dividendos/lucros, pensões, salários e aluguéis) para alcançar a neutralidade fiscal; e (iii) aumentar a progressividade do regime de impostos de renda da pessoa física. Isso seria alcançado ao se aplicar uma base contributiva máxima às contribuições patronais para a segurança social, equiparando as taxas de contribuição dos trabalhadores sob a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT)² e dos trabalhadores que atuam por conta própria e aumentando a taxa de contribuição dos microempreendedores individuais e dos empregadores no regime SIMPLES.

4 Reformar os programas de proteção contra o desemprego para trabalhadores formais no mercado de trabalho atual e futuro

A forma como o seguro-desemprego é atualmente concebido no Brasil é falha, pois proporciona incentivos perversos que dissuadem os trabalhadores de procurar emprego devido a demissões frequentes e longas buscas por emprego. Para aumentar a eficiência dos programas de proteção contra o desemprego, os formuladores de

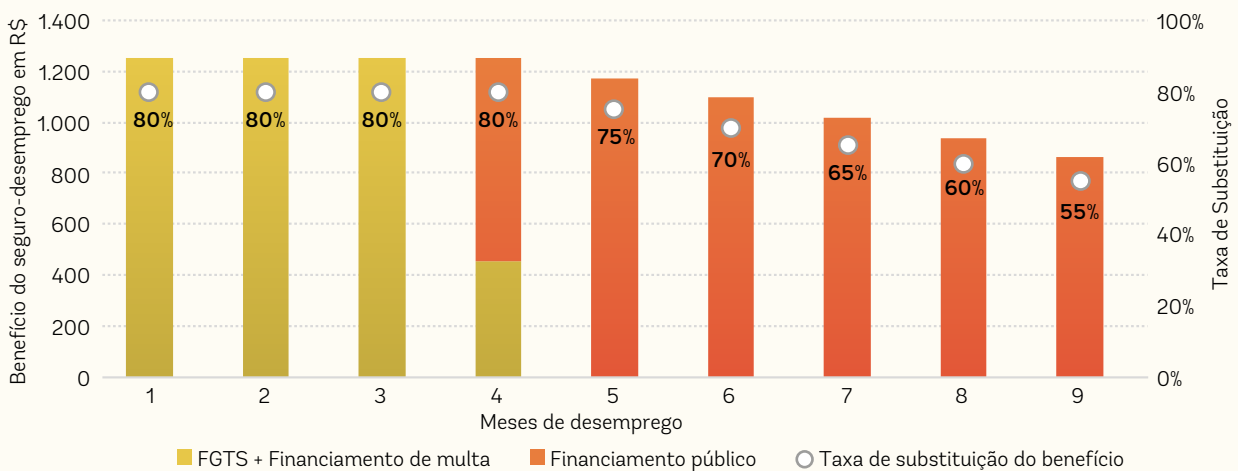
² Trabalhadores dependentes do setor formal, conhecidos no Brasil como celetistas.

► **Figura xi. Consolidação dos componentes das aposentadorias por idade (BPC e aposentadoria rural) e da garantia previdenciária contributiva mínima rateada**



Fonte: Autores.

► **Figura xii. Fonte de financiamento caso o seguro-desemprego e o FGTS fossem articulados**



Fonte: Morgandi et al. (2021).

Nota: Benefício-desemprego para trabalhador demitido com salário pré-desemprego igual a 1,5 salário mínimo e tempo de emprego de 24 meses.

políticas podem considerar que o Seguro-Desemprego do Brasil implementasse mudanças paramétricas em relação às condições de acesso, reduzindo a generosidade do benefício e redistribuindo as corresponsabilidades. Seguindo as melhores práticas internacionais, as poupanças individuais acumuladas no Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) deveriam ser utilizadas como primeira linha de financiamento do seguro-desemprego, enquanto os recursos subsidiados do pool de risco seriam acessados

somente após esgotar-se o FGTS do trabalhador (figura xii). Isso pode fazer com que os pagamentos durem mais, caso o indivíduo precise de tempo para encontrar um emprego melhor, mas sem incentivar a informalidade ou longos e desnecessários períodos em desemprego. Sequenciar e integrar as verbas rescisórias, assistência social e previdência também tornaria o programa de seguro-desemprego mais adequado ao desemprego de longa duração e abordaria os problemas de incentivo causados pelo benefício atual.

5 Introduzir programas complementares de gestão da volatilidade da renda para trabalhadores informais

Os trabalhadores informais continuam ineligíveis para a previdência, embora muitos possam ser definidos como pobres e vulneráveis. Políticas de inclusão financeira que estimulem a criação de arranjos de poupança por precaução são necessárias para fortalecer a resiliência de renda e a alfabetização financeira dos pobres e vulneráveis. O Cadastro Único e o programa de transferência de renda poderiam ser usados para fornecer produtos de poupança a essa vasta população, principalmente aos que se enquadram na Regra de Emancipação, regulamentada no Bolsa Família, segundo a qual os beneficiários do programa podem tentar um emprego formal sem medo de perder os benefícios por até dois anos, mesmo que sua renda ultrapasse o limite de elegibilidade. A experiência internacional mostra que os produtos de poupança associados ao seguro reduzem as chances das famílias recaírem na pobreza, fornecendo-lhes as ferramentas para administrar o custo dos choques. No entanto, o Brasil ainda precisa desenvolver essa política.

6 Expansão, reformulação e redirecionamento de programas ativos de mercado de trabalho

As políticas ativas de mercado de trabalho (PAMT) no Brasil limitam-se a oferecer treinamento, o que é bastante difundido, mas não coordenado. A entrega de PAMT no Brasil precisa seguir uma estrutura que comece com uma etapa de traçar o perfil do trabalhador (durante a qual um especialista avalia a capacidade e o histórico profissional do candidato) e continue com a prestação de serviços como aconselhamento de carreira, apoio à procura de emprego, desenvolvimento de competências estruturadas, desenvolvimento de habilidades socioemocionais e/ou a provisão de um subsídio salarial temporário para permitir que o indivíduo acumule experiência de trabalho. O principal desafio à implementação de tal estrutura provavelmente reside na coordenação de ações e instituições, e não em qualquer restrição de financiamento. Os gastos do Fundo de Amparo ao Trabalhador deveriam ser realocados dos suplementos regressivos para os trabalhadores formais, na direção de serem utilizados em maior proporção para investimentos em intermediação de mão-de-obra e PAMTs disponíveis para todos os trabalhadores. Os serviços públicos de

emprego a nível local (Sistema Nacional de Emprego ou SINE) necessitam ser reformulados em termos de qualidade dos serviços, protocolos e coordenação com outras políticas públicas. Além disso, os candidatos a emprego deveriam poder continuar a receber o seguro-desemprego enquanto estiverem usando os serviços dos PAMT.

7 Expandir a inclusão econômica para cobrir as áreas rurais

Programas de inclusão econômica produtiva (PIE) em todo o mundo produziram resultados positivos em termos de proteção e aumento da renda, ativos e poupança da população marginalizada, sempre que os programas foram bem coordenados geograficamente. O Brasil tem uma tradição de experimentação em políticas de IE, especialmente na esfera rural, que produziram resultados positivos. A maioria dos programas, no entanto, sucumbiu sob o ajuste fiscal. O principal desafio para o futuro passa a ser identificar as instituições mais adequadas e os arranjos institucionais eficazes para prover esses programas em nível local. O Cadastro Único e o SUAS (Sistema Único de Assistência Social) serão centrais na coordenação desses esforços em todo o país, especialmente para apoiar a fase crítica de identificação de potenciais beneficiários, definição de perfis e diagnóstico das necessidades. Um uso mais integrado dos dados existentes e a melhoria do questionário de admissão do Cadastro podem apoiar esse esforço. O SUAS poderia, então, encaminhar essas famílias a um conjunto de intervenções coordenadas para atender às suas necessidades, inclusive para programas de IE disponíveis localmente.

8 Desenvolver uma estratégia adaptativa e de rápida resposta para lidar com as mudanças climáticas

A resiliência da população frente às mudanças climáticas será fundamental para sustentar a competitividade e a produtividade do Brasil daqui para frente. A proteção social adaptativa (PSA) pode aumentar a capacidade das famílias e comunidades de se preparar, atravessar e se adaptar a choques covariáveis com flexibilidade e rapidez. Embora o Brasil tenha um sistema de proteção social bem estabelecido, ele atualmente carece de prontidão e capacidade para montar uma resposta oportuna e adequada a emergências. Algumas das

melhores práticas desenvolvidas durante a pandemia e com o *Auxílio Emergencial* podem ser integradas para futuras respostas a desastres. Assim, é recomendável o desenvolvimento de uma estratégia integrada de PSA com compromisso fiscal que possa conceber uma forma de reagir aos choques climáticos mais recorrentes e disruptivos do país (como o excesso de chuvas e secas) de forma mais rápida e forte do que atualmente. Dados de nível domiciliar e de nível local do Cadastro Único podem ser usados para identificar o risco *ex ante* e a probabilidade de danos *ex post* por desastres.

9 Fortalecimento da rede e dos serviços dos CRAS

As redes presenciais de assistência social continuarão sendo fundamentais para a prestação de serviços de proteção social, mesmo com a crescente digitalização do acesso. A função de busca-ativa permite encontrar famílias extremamente pobres onde quer que estejam localizadas, incluindo aquelas em áreas rurais, e esses dados poderiam ser usados para informar políticas de emprego e o desenho de programas de inclusão econômica. É recomendável fortalecer o CRAS como ponto de referenciamento e coordenação das políticas de proteção social em cada município, incluindo referenciamento para políticas de inclusão econômica para os pobres e vulneráveis. As funções do CRAS devem ser estendidas para abranger o monitoramento de erros induzidos por máquinas, implementando uma avaliação de necessidades mais sistemática e integrada que possa desencadear uma intensificação da gestão e acompanhamento de casos, desenvolvendo abordagens eficazes para problemas complexos (como a violência de gênero) e para atender grupos vulneráveis, como refugiados e migrantes, bem como ensinar os beneficiários a acessar serviços digitais, o que será uma condição necessária para a inclusão social no futuro.

10 Ampliar a cobertura dos serviços de desenvolvimento na primeira infância, adotando novas formas de prestá-los

Intervenções de desenvolvimento na primeira infância coordenadas com a assistência social e o sistema de saúde podem se tornar um instrumento econômico para apoiar o desenvolvimento integral das crianças em casa. Um conjunto de melhorias aos esforços existentes do governo federal e de entes subnacionais poderiam possibilitar a expansão do programa para todos os municípios brasileiros. A introdução de novas modalidades de provisão, por exemplo, usando tecnologias para fornecer os serviços (por exemplo, aplicativo móvel, WhatsApp, etc.) reduziria os custos para os municípios. O desenvolvimento de protocolos de interação com grupos específicos (por exemplo, indígenas e quilombolas) melhoraria a qualidade das intervenções. Visitas domiciliares são reconhecidas como uma forma eficaz de apoiar domicílios mais necessitados em uma gama de vulnerabilidades psicossociais, incluindo-se práticas parentais. Estes deveriam ser coordenados com outras atividades municipais do SUAS e integrados aos protocolos de acompanhamento de caso das famílias.

Introdução



Este documento avalia como os sistemas de proteção social e de trabalho do Brasil podem ser reformados de forma mais eficaz para encarar os desafios que o país terá que enfrentar nas próximas duas décadas, ao mesmo tempo em que promove a inclusão social e a prosperidade compartilhada. O estudo é baseado em um grande conjunto de análises recentes sobre assistência social, políticas de mercado de trabalho e previdência social do Brasil, realizados pela equipe do Banco Mundial no Brasil durante os últimos dois anos (ver tabela 1). Suas recomendações são construídas com base em informações contidas em bases de dados oficiais e em dados administrativos. A equipe também consultou representantes do governo em vários pontos durante a elaboração da nota e colheu seus comentários sobre os achados e resultados.

A metodologia utilizada nesta nota consistiu em modelos de microssimulação desenvolvidos pelo Banco Mundial especificamente para a análise da proteção social e calibrados para o Brasil. Foi utilizado o ASPIRE para classificar os gastos sociais, BOOST para simular cenários previdenciários e modelos de benefícios fiscais BraSim e BraSim *de jure* para simular mudanças paramétricas de políticas e sugerir redesenhos dos programas.

A nota aborda o desenho e a estrutura dos sistemas de proteção social e de trabalho como um todo e, portanto, concentra-se nas políticas federais. Para uma discussão mais detalhada do diagnóstico de cada setor, remetemos o leitor aos artigos originais listados na tabela 1. No entanto, reconhecemos que as diferenças regionais e a dinâmica territorial do mercado de trabalho podem desempenhar um papel importante na formação da demanda por programas de proteção social e de trabalho. Por isso, discutimos a relevância do contexto na implementação local de políticas específicas, como os serviços voltados para o emprego e o programa de primeira infância, e na necessidade de articulação entre os CRAS locais na prestação de serviços de assistência social.

► **Tabela 1. Últimas publicações do Banco Mundial sobre proteção social e trabalho no Brasil**

| Tópico | Título | Ano de Publicação |
|--|--|-------------------|
| Modelo brasileiro de impostos e benefícios | BraSim Microsimulation Tool: Technical Document | 2020 |
| Reforma dos programas de desemprego | Aumentar a Cobertura e a Eficiência da Proteção ao Desemprego no Brasil: Aprendizados da Experiência Internacional | 2020 |
| <i>Regra de Permanência no Bolsa Família</i> | Equilibrando Estabilidade e Transição: Primeira Avaliação da Regra de Permanência no Programa Bolsa Família | 2021 |
| Instrumentos financeiros para trabalhadores de baixa renda | Enhancing Resilience of Low-Income Workers in Brazil: Financial Instruments and Innovations | 2021 |
| Estudos da integração de migrantes venezuelanos no Brasil | Economic and Fiscal Impacts of Venezuelan Refugees and Migrants in Brazil | 2021 |
| | Integration of Venezuelan Refugees and Migrants in Brazil | 2021 |
| Relatório de Capital Humano no Brasil | Relatório de Capital Humano Brasileiro: Investindo nas Pessoas | 2022 |
| Lições aprendidas com o Auxílio Emergencial | <i>Auxílio Emergencial: Lições da experiência brasileira em resposta à COVID-19 – Nota Resumo</i> | 2021 |
| | Sharing Lessons Learned from Brazil's Social Protection Response to COVID-19: The <i>Auxílio Emergencial</i> Program | 2021 |
| | Coverage Profile of Brazil's <i>Auxílio Emergencial</i> and Special Design Features for Protecting Women and Other Vulnerable Groups: Lessons from Brazil's <i>Auxílio Emergencial</i> . | 2022 |
| | Documentando Aprendizados com a Experiência do Auxílio Emergencial: Auxílio Emergencial e o Sistema de Pagamento | 2022 |
| Regimes previdenciários subnacionais | Regime de Previdência para Servidores Públicos Estaduais e Municipais no Brasil: Contexto, História e Lições da Reforma | 2022 |
| Enfrentando a violência de gênero por meio do SUAS | Projeto Piloto Salvador: Prevenção à Violência de Gênero por meio do Sistema Único de Assistência Social | No prelo |
| Relatório de Despesas do Brasil | Um Ajuste Justo: Uma análise da Eficiência e Equidade do Gasto Público no Brasil | 2017 |
| Estratégia de inclusão econômica | A profile of the poor in Brazil's Labor Market and Economic Inclusion Policies | No prelo |
| Proteção Social Adaptativa no Brasil | Towards Shock Responsive Social Protection in Brazil: Assessing the Adaptiveness of Brazil's Social Protection System. | No prelo |

Uma mensagem-chave que surge da análise é que o sistema de proteção social tem sido central para o progresso social do Brasil, particularmente após o estabelecimento da constituição democrática.

O Brasil teve avanços importantes na provisão de proteção social no passado recente. Possui o

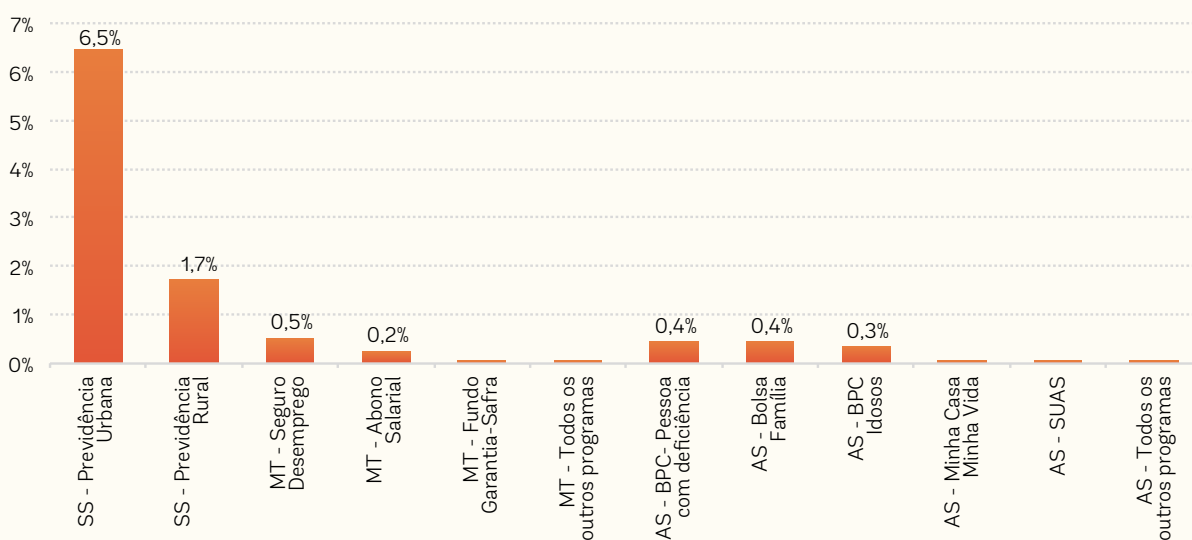
maior programa de transferência condicionada de renda (TCR) do mundo (o Bolsa Família), programa de desenvolvimento na primeira infância (DPI) com capilaridade, uma extensa rede de centros de assistência social que abrange quase todos os 5.570 municípios do país e um grande registro unificado de

beneficiários (o Cadastro Único). O país também está bem preparado para implementar respostas rápidas, extensas e ágeis em tempos de emergência. Isso ficou particularmente evidente no caso das políticas implementadas pelo governo federal durante a crise de COVID-19, incluindo benefícios trabalhistas e a maior transferência temporária de assistência social do mundo (o Auxílio Emergencial). No entanto, o importante papel de apoio desempenhado pelo sistema de proteção social durante a pandemia de COVID teve implicações para o sistema tributário e para a estratégia de macrodesenvolvimento do governo. Este documento é um complemento do Relatório Futuros Alternativos para o Brasil, que discute as áreas acima mencionadas e apresenta recomendações sobre a reforma tributária e sobre a necessidade de rever-se o modelo de crescimento do Brasil.

Apesar desses avanços impressionantes e gastos expressivos, os programas de proteção social do Brasil tiveram resultados mistos em termos de redução da desigualdade e superação dos determinantes estruturais da pobreza que limitam o aumento da produtividade. Embora o Brasil tenha desenvolvido políticas de proteção social em quase todas as áreas possíveis (em linha com a classificação ASPIRE do Banco Mundial de programas de proteção social),³ a amplitude e o alcance desses programas estão desequilibrados. Uma análise estrutural dos gastos em 2019 mostram que os idosos são os mais bem protegidos contra o risco de pobreza, enquanto as crianças e alguns trabalhadores permanecem mais vulneráveis. As aposentadorias representam uma grande parcela (8,2 por cento) dos gastos do PIB, enquanto assistência social e políticas de mercado de trabalho representam apenas 2,1 por cento do PIB (figura 1).⁴

“Os gastos com proteção social no Brasil são dominados pelos programas previdenciários contributivos e não contributivos”.

Figura 1. Visão geral dos maiores programas federais de proteção social no Brasil como porcentagem do PIB (2019)



Fonte: Elaborado pelos autores utilizando dados do Portal da Transparência do governo do Brasil para 2019, usando a classificação ASPIRE. O gráfico exclui gasto com previdência dos servidores públicos (Regimes Próprios da Previdência Social).

Nota: Despesas classificadas de acordo com a metodologia do WB ASPIRE: SS=Seguro Social, AS= Assistência Social e MT=Mercado de Trabalho.

3 Atlas de Indicadores de Proteção Social de Resiliência e Equidade.

4 As figuras 42-43 discutem as tendências em 2020-2021, onde observou-se um aumento dos gastos com assistência social e políticas de mercado de trabalho.

Para alcançar um crescimento sustentável e que conduza à prosperidade compartilhada, é essencial fomentar a acumulação de capital humano e protegê-lo em tempos de choque. O Brasil tem usado TCRs para apoiar a conquista da cobertura universal na educação básica, o que acelerou a acumulação de capital humano antes da crise de COVID-19. Essa acumulação também foi estimulada, embora de forma mais modesta, por esforços para apoiar o crescimento da produtividade e a inclusão econômica dos pobres. Nesta nota, destacamos o fato de que poucas dessas iniciativas foram implementadas em escala para lidar com vulnerabilidades multidimensionais. Por exemplo, fornecer apenas transferências de renda para famílias pobres ajuda pouco na resolução de problemas estruturais que limitem a participação dos membros da família no mercado de trabalho. Estas barreiras estruturais, particularmente as que impedem a acumulação de capital humano, reduzem a resiliência das famílias, que precisam desgastar os seus limitados ativos de capital físico e humano em caso de choques.

Várias mudanças globais nas próximas décadas exigirão que os governos adaptem seus sistemas de proteção social e de emprego (PSE) para que novas oportunidades possam ser aproveitadas e novos riscos possam ser mitigados. No período entre agora e 2040, o Brasil passará por algumas transições importantes que desafiarão a sustentabilidade de vários de seus programas de proteção social como resultado de três “megatendências” globais:⁵

- A **mudança demográfica** caracterizada pelo envelhecimento da população exercerá uma pressão insustentável sobre o sistema, particularmente sobre as aposentadorias. Em 2040, a maior parte da população brasileira estará em idade ativa, mas não será mais jovem, e muitos precisarão navegar no mercado de trabalho com baixos níveis de escolaridade. O número de crianças – a futura força de trabalho do Brasil – diminuirá e, enquanto isso, quase metade das crianças de hoje vive na pobreza. Prevê-se que o número de adultos com mais de 65 anos dobre, tornando as atuais promessas previdenciárias difíceis de serem sustentadas, mesmo após a recente reforma da previdência. Além disso, a pandemia de COVID-19 causou imensos retrocessos na acumulação de capital humano, o que terá um impacto negativo e duradouro na força

de trabalho do futuro e em sua necessidade de proteção social. O desafio que os países de todo o mundo enfrentam é como recuperar essas perdas e recuperar o ritmo de acumulação de capital humano para acelerar o crescimento econômico.

- As **mudanças climáticas** tornarão a população mais vulnerável a choques e acelerarão a transformação estrutural da economia. Estima-se que os efeitos do aquecimento global no Brasil incluam desastres naturais mais frequentes e menor produtividade agrícola. Enquanto isso, o declínio da competitividade da indústria intensiva em carbono deve acelerar uma mudança estrutural na economia em direção aos serviços.
- **A inovação tecnológica e as mudanças no mundo do trabalho** remodelarão tanto a produção quanto o consumo de bens e aumentarão o risco de desemprego entre os trabalhadores que não conseguem adquirir as habilidades necessárias para trabalhar (ou competir com) as tecnologias mais recentes. Pode-se prever que, à medida que o número de empregos estáveis e dependentes diminui, há o risco de muitos trabalhadores perderem o acesso à previdência social.

Repensar os sistemas de PSE do Brasil será fundamental para que o país se torne uma sociedade mais inclusiva, próspera e igualitária. O Brasil já gasta uma quantia adequada em programas de PSE em comparação a países com capacidade de arrecadação semelhante, mas nesta nota argumentamos que o que é necessário para educar e preparar trabalhadores produtivos para o futuro é reavaliar os investimentos atuais em proteção social, principalmente no sentido de redistribuição da proteção entre as faixas etárias.

A nota também defende que várias reformas poderiam tornar o sistema mais eficiente e equitativo sem, necessariamente, aumentar seus custos fiscais. Apresentamos algumas opções de reforma visando aumentar: (i) a resiliência, tornando os programas de desemprego mais eficientes e criando mais instrumentos para permitir que as famílias gerenciem a volatilidade da renda; (ii) as oportunidades, ao expandir as formas como os programas de desenvolvimento na primeira infância (DPI) são executados e ao apoiar trabalhadores vulneráveis na transição entre empregos;

⁵ Essas tendências são exploradas em mais detalhes em Futuros Alternativos para o Brasil (World Bank, no prelo), a publicação associada a esta nota.

e (iii) a equidade, consolidando as transferências direcionadas às famílias trabalhadoras e ampliando os serviços de assistência social prestados pelos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS). Sugerimos também outro conjunto de reformas nos sistemas de financiamento e prestação, como a redução dos privilégios previdenciários, a consolidação das aposentadorias não contributivas ou a introdução de uma reforma previdenciária mínima, incorporando permanentemente as inovações do programa Auxílio Emergencial da COVID-19 nos sistemas de prestação e revisando aspectos de financiamento/tributação.

A nota está estruturada da seguinte forma:

- O Capítulo 2 apresenta um breve panorama do sistema de proteção social brasileiro e sua evolução desde a redemocratização do país no final da década de 1980.
- O Capítulo 3 aprofunda as três megatendências (demográfica, climática e de mudanças tecnológicas) que afetarão o Brasil nas próximas duas décadas e que exigirão a preparação e a adaptação dos atuais sistemas de proteção social e de emprego.
- O Capítulo 4 fornece um diagnóstico dos atuais sistemas de proteção social, previdência social e de emprego por meio de um marco conceitual de resiliência, oportunidade, equidade e sustentabilidade.
- O Capítulo 5 apresenta uma visão de como um sistema de PSE renovado seria capaz de abordar tanto os problemas históricos quanto os vindouros e apresenta 10 propostas de reformas que resultariam em um sistema capaz de enfrentar esse desafio.



O Desafio: Melhorias sociais recentes e lacunas remanescentes



PRINCIPAIS MENSAGENS

- O Brasil é mundialmente conhecido pelo progresso que alcançou no aumento da cobertura da proteção social por meio de seus programas de assistência social e seu sistema de entrega, incluindo um dos maiores programas de TCR do mundo.
- A crise de 2014 interrompeu os avanços na redução da pobreza. No entanto, diante da pandemia de COVID-19, o sistema de proteção social brasileiro respondeu prontamente com diversas medidas em grande escala.
- O Brasil também alcançou progressos significativos no desenvolvimento do capital humano dos mais pobres, mas a pandemia reverteu anos de avanços e o país deve levar mais de uma década para alcançar novamente aos níveis pré-pandemia de conquistas na educação.
- Quase metade das crianças de hoje, que constituem a força de trabalho do futuro, estão sendo criadas em famílias pobres. A pobreza reduz sua capacidade de aproveitar os serviços e de se preparar para o sofisticado mercado de trabalho do futuro, que exigirá uma série de habilidades cognitivas, digitais e sociais.
- Cerca de 70 por cento da força de trabalho projetada para o Brasil em 2040 já tem mais de 24 anos hoje e está fora do alcance da educação tradicional, enquanto 40 por cento não concluiu o ensino médio. Portanto, aumentar a produtividade do trabalho no futuro exigirá investimentos imediatos e sustentados em programas de aprendizagem ao longo da vida.

2.1 Evolução do sistema de proteção social no Brasil

Desde a democratização do Brasil no final da década de 1980, o país tornou-se mundialmente conhecido por suas políticas voltadas para a inclusão dos pobres e vulneráveis no sistema de proteção social.

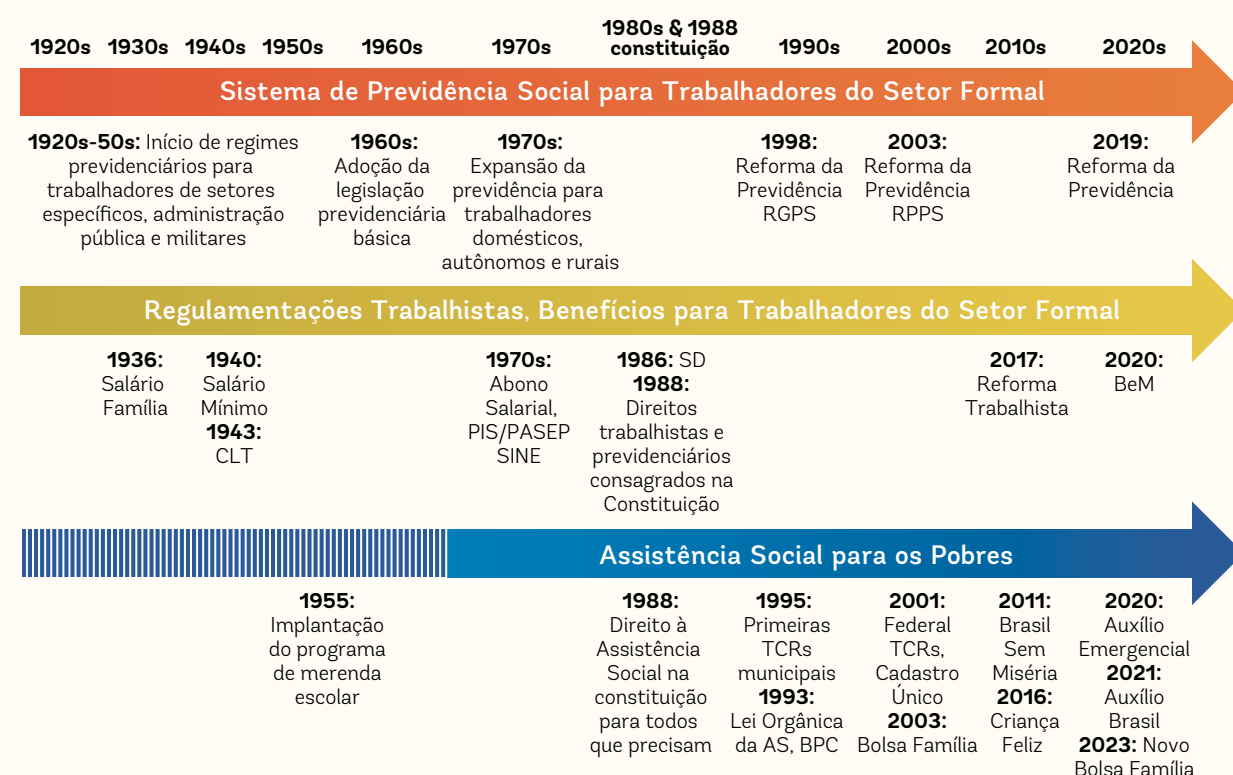
A Constituição Federal de 1988, também conhecida como Constituição Cidadã, foi o catalisador da expansão dos direitos sociais e do acesso aos serviços públicos, incluindo um sistema de proteção social com financiamento público. Esse sistema foi construído sobre três pilares: (i) previdência social; (ii) atenção à saúde; e (iii) assistência social. Durante a década de 1990, a prestação de serviços públicos foi substancialmente reorganizada com a criação de 1.438 novos municípios, a expansão da força de trabalho no serviço público e o desenvolvimento de centenas de novos regimes de previdência subnacionais para servidores públicos municipais (Zvinieni et al., 2022). No entanto, como mostra a figura 2, os programas de mercado de trabalho e os previdenciários avançaram muito mais do que a proteção social não contributiva, refletindo o contrato social que remonta ao passado corporativista do

Brasil. Foi somente nos anos 2000 que se estabeleceu um sistema efetivo de assistência social, por meio da criação do Cadastro Único, da consolidação de diversos benefícios não monetários e transferências estaduais no programa Bolsa Família e da instituição do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Ao contrário dos programas de mercado de trabalho e previdenciários, nenhum dos programas de assistência social da nova geração foi consagrado na Constituição.

A assistência social, sendo o braço mais recente do sistema de proteção social brasileiro, tem um desenho mais inovador do que os programas de mercado de trabalho e previdenciários do país.

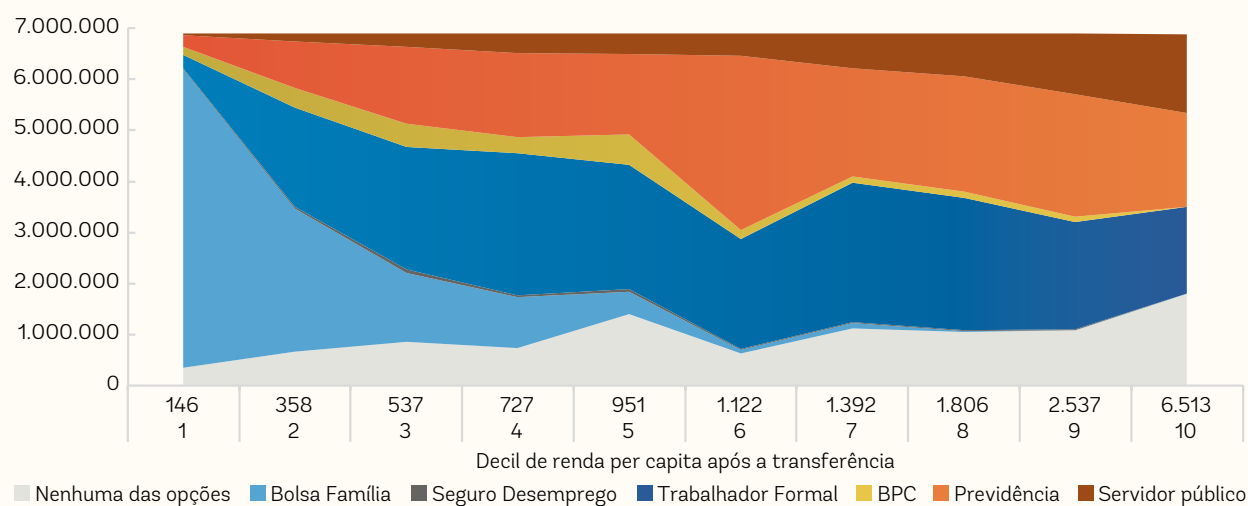
Uma vasta literatura tem destacado os problemas de concepção e sustentabilidade que atormentam os benefícios trabalhistas e previdenciários no Brasil, que se provam difíceis de resolver. A assistência social, especificamente o Programa Bolsa Família, sendo mais recente, foi desenvolvido desde sua concepção de acordo com um desenho técnico e baseado em evidências, com sistemas de monitoramento e avaliação que superaram, até recentemente, aqueles vigentes para benefícios contributivos.

► **Figura 2. Evolução do sistema de proteção social e regulamentações do trabalho no Brasil**



“Assumindo uma implementação perfeita do programa, cerca de 90% dos domicílios brasileiros têm pelo menos um membro elegível a uma fonte de renda protegida por meio de um contrato de trabalho formal (via seguro social), benefício a idosos ou transferência de renda da assistência social”.

Figura 3. Famílias com acesso a uma fonte de renda protegida



Fonte: Modelo de microsimulação BraSim desenvolvido pela equipe de Pobreza e Equidade do Banco Mundial, com base no conjunto de dados PNADC 2019.

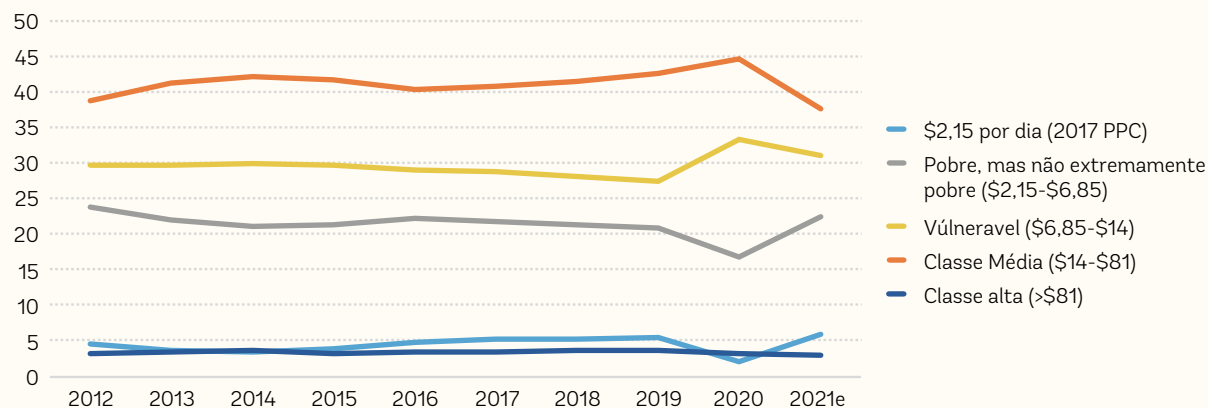
Nota: O modelo identifica o recebimento em nível de domicílio de pelo menos uma fonte de renda protegida por meio de transferência, emprego formal privado ou emprego na administração pública. Os domicílios que recebem benefícios múltiplos/rendimentos protegidos foram atribuídos à categoria de renda mais segura, nesta ordem: Servidor Público, Previdência, BPC, Trabalhador formal (CLT), Seguro-Desemprego, Bolsa Família. O modelo BraSim teoricamente aplica os benefícios a todas as famílias elegíveis, presumindo uma implementação perfeita.

Enquanto o sistema de proteção social do Brasil foi se expandindo, o acesso à educação e creches aumentou. Entre 2000 e 2019, as taxas líquidas de matrícula na pré-escola (5 a 6 anos) saltaram de 66 por cento para 94 por cento, e mais que dobraram no ensino médio. As taxas de abandono do ensino médio diminuíram de 10 por cento em 2010 para 5 por cento em 2019 (INEP, 2021a). No mesmo período, o número total de ingressantes em cursos de ensino superior passou de pouco mais de 2,5 milhões para cerca de 3,6 milhões. Além disso, a cobertura das creches cresceu de 14 por cento em 2001 para 37 por cento em 2019. No entanto, esses serviços ainda são, em grande parte, inacessíveis às famílias mais pobres e que vivem em áreas rurais (OPNE, 2021).

Como resultado da expansão incremental dos benefícios, os sistemas de proteção social e emprego do Brasil oferecem a quase todas as famílias alguma forma de renda protegida. As simulações sugerem que, até a recente pandemia, cerca de 90 por cento das famílias em teoria tinham pelo menos um membro elegível para uma fonte de renda protegida por ser trabalhador formal, ou devido à sua idade ou nível de renda familiar⁶ (figura 3). Essas simulações pressupõem a perfeita implementação de cada programa. Apesar do alto percentual, o nível de proteção e segurança de renda varia entre a população, com menor cobertura para trabalhadores informais nos decis de renda média, autônomos e jovens sem filhos. Além disso, a ampla cobertura não se traduz em igualdade em termos de

⁶ É importante destacar que 90 por cento é a porcentagem apenas se o sistema de proteção social funcionar perfeitamente - ou seja, se todas as famílias solicitarem os benefícios a que têm direito, todos os benefícios estiverem disponíveis e não houver listas de espera ou desinformação.

► **Figura 4. Tendências da pobreza e do crescimento da classe média no Brasil ao longo do tempo (em dólares)**



Fonte: Plataforma de Pobreza e Desigualdade do Banco Mundial (<https://pip.worldbank.org/home>) e Banco Mundial (2022) Brasil – Macro Poverty Outlook, outubro, com base na Pnad Contínua 2011-2021.

Nota: As taxas de pobreza são calculadas usando linhas de pobreza internacionais aplicadas ao Brasil em Paridade do Poder de Compra USD 2017.

generosidade. O grande alcance do sistema também explica por que é tão politicamente complexo alterar seu desenho, já que muitas pessoas podem ter medo de perder com a mudança.

A década iniciada em 2010 foi marcada pelo crescimento econômico, pela crise de 2014 e pela reversão da redução da pobreza. Até a crise econômica de 2014, a economia do Brasil era caracterizada por um notável crescimento do PIB e queda das taxas de pobreza (figura 4). Isso foi auxiliado pela natureza do crescimento econômico e das políticas públicas voltadas para os pobres, como o Brasil Sem Miséria (BSM), que ajudou 14 milhões de pessoas a superar a pobreza extrema por meio de garantias de renda, medidas de inclusão produtiva e ampliação do acesso a serviços públicos e moradia. Esse processo deu continuidade à expansão constante da classe média emergente. No entanto, a crise de 2014 foi um ponto de virada para o crescimento inclusivo. A pobreza extrema e moderada aumentou e, antes que o Brasil se recuperasse completamente, principalmente devido à letargia persistente do mercado de trabalho, veio a crise da COVID-19 no início de 2020 (World Bank, 2021a).

A recessão de 2015 criou pressão por reformas previdenciárias e trabalhistas para estimular a recuperação e reduzir os déficits orçamentários. A reforma trabalhista de 2017 flexibilizou diversas relações

de trabalho na tentativa de aumentar as oportunidades de emprego formal e ampliou o escopo da negociação coletiva sobre regulamentação trabalhista, além de reduzir a contribuição obrigatória aos sindicatos. Isso foi seguido, em 2019, por uma reforma previdenciária que estabeleceu condições mais rígidas de elegibilidade a benefícios e reduziu um pouco a generosidade dos benefícios, aproximando o Brasil dos *benchmarks* globais. Também criou um marco jurídico para reformar os regimes de previdência subnacionais. No entanto, a contenção fiscal devido à recessão resultou em mais de 1 milhão de famílias elegíveis na lista de espera para o Bolsa Família, um programa de transferência condicionada de renda (TCR), entre 2016 e 2020, além de cortes orçamentários em muitos programas de benefícios criados em anos anteriores, especialmente aqueles destinados a promover a inclusão econômica.

O Brasil foi severamente atingido pela COVID-19, com mais de 600.000 mortes em 2020-2021, uma queda acentuada nas taxas de emprego e perdas de capital humano. As perdas de capital humano foram significativas e as desigualdades preexistentes no acesso à água potável, à internet, à saúde privada e à proteção social fizeram com que algumas famílias perdessem ainda mais capital humano do que outras com a pandemia. A alta mortalidade da população mais jovem⁷ teve implicações sociais e produtivas negativas para o país. Os cuidadores principais de cerca de 2,4 a

7 Pessoas com menos de 65 anos representaram apenas 11 por cento das taxas oficiais de óbitos por COVID-19 e excesso de mortalidade nos países desenvolvidos; no Brasil, no entanto, a doença atingiu inesperadamente a população jovem e em idade ativa, com 32 por cento dos óbitos por COVID-19 e 28 por cento do excesso de mortalidade em 2020 atingindo pessoas com idade inferior a 59 anos (Demombynes et al, 2021).

cada 1.000 crianças no Brasil morreram entre março de 2020 e abril de 2021 (Hillis et al., 2021) e essas crianças continuarão expostas a um risco de longo prazo de pobreza e cuidados precários.

Apesar desse quadro sombrio, a resposta de proteção social do Brasil à crise da COVID-19 foi reconhecida internacionalmente como um modelo de robustez, cobertura e velocidade. Para proteger a população mais vulnerável, o governo implantou um conjunto de medidas, incluindo:⁸ (i) expansão do Bolsa Família; (ii) criação de uma transferência temporária de renda, o Auxílio Emergencial; e (iii) subsídios para incentivar a manutenção dos contratos formais de trabalho no âmbito dos programas BEm (Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda) e BESE (Benefício Emergencial de Suporte ao Emprego).⁹ Essa foi uma resposta de proteção social muito mais forte do que jamais havia sido tentada em crises anteriores e está entre as maiores entre os países de renda média (Gentilini et al., 2020).

O Auxílio Emergencial alcançou mais da metade da população, pois foi capaz de aproveitar os pontos fortes do sistema de prestação existente. Inicialmente planejado para durar apenas alguns meses, foi prorrogado por dois anos e alcançou 55,6 por cento da população. O programa teve três grupos-alvo: (i) os extremamente pobres e socialmente vulneráveis antes da pandemia (beneficiários do BF); (ii) famílias pobres inscritas no Cadastro Único; e (iii) famílias que caíram na pobreza devido à pandemia (os “extra-cadastro”). Este último grupo, de cerca de 32,8 milhões de pessoas, incluiu trabalhadores informais e autônomos que perderam seus rendimentos durante as medidas de distanciamento social e que não eram beneficiários do sistema de proteção social (Morgandi et al., 2021a).¹⁰ A implementação do Auxílio Emergencial no Brasil

foi extensa o suficiente para evitar que 15 milhões de pessoas caíssem na pobreza.

O Auxílio Emergencial introduziu muitas inovações operacionais que poderiam ser aproveitadas pelos programas permanentes de assistência social no Brasil. Estas incluem a identificação de beneficiários que não estavam inscritos no Cadastro Único por meio de um aplicativo móvel, a verificação da elegibilidade dos beneficiários por meio do cruzamento de *big data*, a realização das transferências para contas digitais sociais, um mecanismo de contestação automático e a colaboração entre vários poderes do Governo Federal para a prestação dos serviços. A experiência do Auxílio Emergencial mostrou que existem potenciais complementaridades entre a provisão digital e a provisão presencial de alguns serviços de assistência social.¹¹ As contas digitais continuam sendo um legado permanente do programa; as outras inovações que foram recentemente estudadas em uma série de relatórios do Banco Mundial ainda não foram adotadas, mas têm o potencial de aumentar a precisão e a eficiência da prestação de serviços.

2.2 Desafios sociais não resolvidos

O Brasil está entrando na década de 2020 com questões socioeconômicas ainda não resolvidas. A pobreza de renda (juntamente com a desnutrição e a falta de autonomia associadas a ela), um capital humano frágil e em diminuição, vulnerabilidade a choques e exclusão social estão limitando as perspectivas de crescimento de renda, coesão social e produtividade do trabalho do Brasil (World Bank, 2022b).

Metade da força de trabalho de 2040 está crescendo hoje na pobreza. O capital humano das crianças é importante para garantir a inclusão e a prosperidade

8 Outras medidas incluíram a suspensão do monitoramento de condicionalidades no Bolsa Família, a prestação de uma vasta gama de serviços de proteção social à distância em vez de presencialmente, incluindo o processo de solicitação do Seguro-Desemprego, e a suspensão da obrigatoriedade de atualização e verificação do Cadastro Único.

9 Uma das primeiras respostas à crise da COVID-19 foi a expansão horizontal do Bolsa Família, que trouxe 1,22 milhão de famílias para o programa. Os programas BESE e BEm estavam em vigor durante o auge da crise e permitiram que cerca de 12,6 milhões de trabalhadores mantivessem seus empregos entre março de 2020 e agosto de 2021. <https://www.gov.br/pt-br/noticias/trabalho-e-previdencia/2021/08/mais-de-tres-milhoes-de-acordos-entre-trabalhadores-e-empresas-foram-fechados-em-2021>, acessado em 29 de outubro de 2021.

10 Foram automaticamente consideradas elegíveis para o Auxílio Emergencial 19,5 milhões de pessoas inscritas no Cadastro Único que já eram beneficiárias do Bolsa Família, 10,5 milhões de pessoas inscritas no Cadastro Único que não recebiam o Bolsa Família e 32,8 milhões de pessoas (das 57,2 milhões que se inscreveram via aplicativo) que se encontravam no grupo extra-cadastro. A primeira fase do Auxílio Emergencial entregou um benefício cerca de três vezes maior do que o benefício mensal do Bolsa Família e cerca de metade do salário-mínimo. A generosidade do benefício diminuiu e os critérios de elegibilidade ficaram mais rígidos da primeira para a terceira fase. O número de beneficiários caiu 40 por cento entre a primeira e a terceira ondas da pandemia e o valor do benefício foi reduzido em 58 por cento.

11 Foi graças aos investimentos anteriores do país no Cadastro Único, atualizado regularmente através dos amplos serviços sociais do país, que o Auxílio Emergencial também foi capaz de alcançar populações tradicionalmente vulneráveis que têm muito menos probabilidade de contar com acesso digital (Arruda et al, 2022).

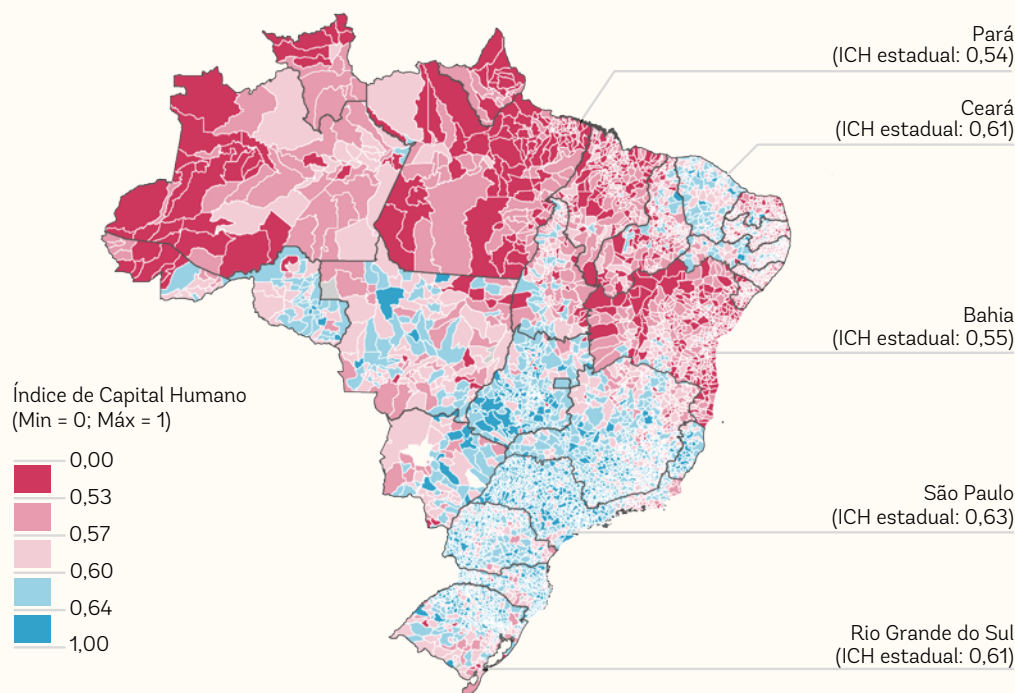
futura no Brasil. À medida que o dividendo demográfico do Brasil se esgota, a produtividade do trabalho da futura força de trabalho precisa compensar a queda do número de trabalhadores. No entanto, quase metade (48 por cento) das crianças entre 0 e 18 anos hoje, que entrarão no mercado de trabalho em 2040, vivem abaixo da linha de pobreza definida pelo Cadastro Único, que é semelhante à linha de pobreza internacional de US\$ 5,5 por dia em PPC, mesmo depois de receber o benefício do Bolsa Família (PNADC, 2019).

As taxas de pobreza individuais e municipais continuam apontando para um futuro com menor capital humano. Grandes disparidades no capital humano persistem entre regiões, raças e gêneros no Brasil (ver quadro 1). A baixa qualidade da educação e a alta taxa de abandono do ensino médio continuam a ser os principais obstáculos para o alcance de níveis de capital humano melhores e mais igualitários. Mesmo antes da pandemia, em 2019, apenas seis em cada dez jovens de 19 anos concluíam o ensino médio (e menos ainda completavam antes dessa idade). Essa taxa está intimamente correlacionada com a origem socioeconômica dos alunos. Nas áreas urbanas, a taxa de conclusão do 9º ano do ensino fundamental é de

80 por cento, mas nas áreas rurais é de apenas 67 por cento. Muitos fatores explicam essas diferenças: falta de compromisso com a escola, longas distâncias entre as residências e as escolas, gravidez na adolescência, pressão financeira e informações distorcidas sobre a importância da conclusão dos estudos (Neri, 2009; BRAVA, 2017). A qualidade da educação também é um desafio, com quase todos os alunos do ensino médio se formando com pouca proficiência em matemática. Como ilustrado na figura 5, os resultados de capital humano são mais baixos nas regiões Norte e Nordeste.

A falta de acesso e a baixa qualidade da educação infantil contribuem para os baixos níveis de capital humano do Brasil. O governo adotou políticas inovadoras para apoiar o desenvolvimento cognitivo e social das crianças nos primeiros 1.000 dias, incluindo a criação do programa Criança Feliz (PLAN-PNUD, 2020), mas a cobertura desse programa é desigual. Da mesma forma, apenas 37 por cento das crianças de 0 a 3 anos estavam matriculadas em creches em 2019, e a maioria dessas crianças não era pobre. Mesmo a matrícula na pré-escola, apesar de obrigatória, ainda não era universal em 2019 e caiu consideravelmente durante a pandemia.¹²

► **Figura 5. A geografia do capital humano no Brasil**

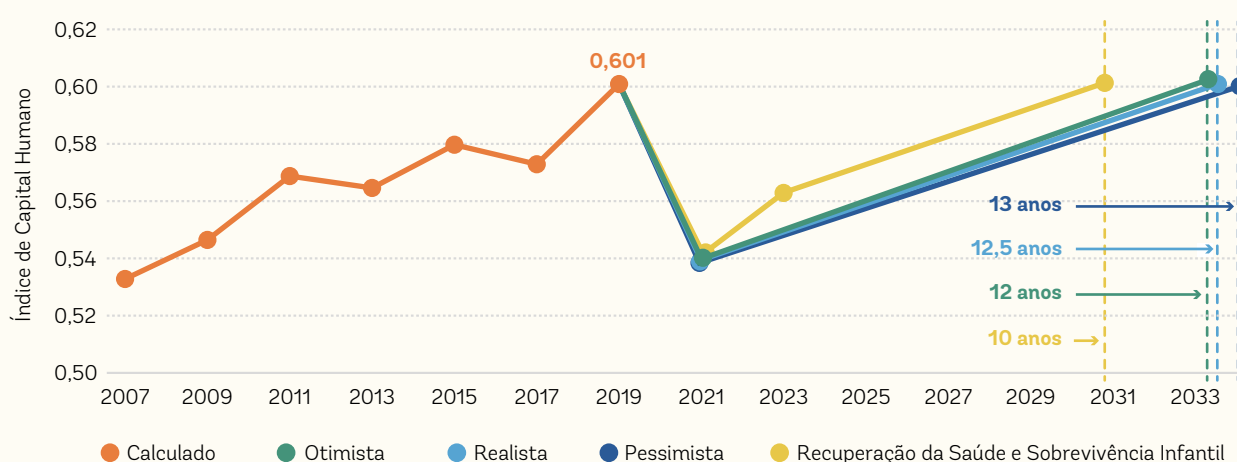


Fonte: Banco Mundial 2022c. Relatório do Capital Humano Brasileiro, Índice de Capital Humano (HCI) Brasil 2020.

12 Cerca de 94,1 por cento das crianças de 4 a 5 anos estavam matriculadas na pré-escola em 2019. <https://www.observatoriodopne.org.br/meta/educacao-infantil>, acessado em 29 de outubro de 2021.

“Devido a perdas de aprendizado e de saúde, o Brasil levará pelo menos 10 anos até que o Índice de Capital Humano volte ao nível pré-pandemia”.

Figura 6. Impactos estimados da pandemia de COVID-19 na pontuação de ICH do Brasil e o número de anos necessários para recuperar os níveis de 2019



Fonte: Relatório de Capital Humano Brasileiro, ICH Brasil 2020.

Nota: A estimativa do número de anos necessários para recuperar os níveis de 2019 utilizou as taxas médias de crescimento de 2007 a 2019.

Os brasileiros sofreram graves perdas de capital humano após a crise de COVID-19.

Devido à COVID-19, a pontuação preliminar do Brasil no Índice de Capital Humano do Banco Mundial para 2020 caiu 5 pontos em relação a 2019, o que equivale a quase 10 anos de progresso (figura 6). Isso se deve, em grande parte, às perdas na educação, pois as escolas brasileiras, públicas e privadas, ficaram fechadas por mais tempo do que em qualquer outro país do mundo (Azevedo et al., 2020). As projeções estimam que a pobreza na aprendizagem¹³ na América Latina e no Caribe (ALC) ainda pode aumentar entre 51 e 67 por cento, acrescentando mais 10,8 milhões de crianças aos “pobres em aprendizagem”, enquanto as taxas de abandono escolar podem aumentar em 15 por cento. Há também outras consequências da pandemia que provavelmente afetarão negativamente a aprendizagem, mas que são menos compreendidas,

como os impactos socioemocionais e os efeitos duradouros do ensino à distância por um longo período de tempo. Além disso, a extensão dos danos de longo prazo à saúde das crianças devido à subutilização dos serviços de saúde durante a pandemia, incluindo imunizações, também terá que ser determinada.

Os trabalhadores com baixa escolaridade têm muito menos chances de conseguir um emprego estável que inclua proteção social e são mais vulneráveis aos impactos das crises do mercado de trabalho.

Adultos em idade ativa em situação de pobreza e com baixa escolaridade estão sobre-representados entre os trabalhadores informais assalariados e os trabalhadores informais autônomos. Além de serem privados do acesso ao seguro-desemprego e seguro contra acidentes e invalidez, os trabalhadores informais

13 A pobreza na aprendizagem é uma medida combinada de privação escolar e privação de aprendizagem. <https://www.worldbank.org/en/topic/education/brief/what-is-learning-poverty>

têm que lidar com maior volatilidade de renda mês a mês (Fietz et al., 2021). Mesmo quando não vivem na pobreza, enfrentam um alto risco de cair nela devido a algum choque. Além disso, a existência generalizada de emprego informal significa que os novos ingressantes no mercado de trabalho têm menos oportunidades de desenvolver competências, acessar treinamento e progredir em carreiras estáveis no setor formal. O baixo nível de capital humano também torna os trabalhadores menos resilientes às crises. Pesquisas recentes também mostram que, entre os trabalhadores formais demitidos, aqueles com menor escolaridade levam seis anos a mais para recuperar seus rendimentos anteriores à demissão do que aqueles com maior escolaridade (Silva et al., 2021).

As desigualdades no mercado de trabalho também têm uma importante dimensão racial. Os afrodescendentes, que representam mais da metade da população brasileira, estão sobre-representados entre os desempregados, os que trabalham informalmente e os que estão fora da força de trabalho (figura 7). Uma revisão recente realizada para o Banco Mundial (ver quadro 1) mostrou que essas diferenças nos resultados do mercado de trabalho não são explicadas apenas por atributos de capital humano, e que os brasileiros afrodescendentes que buscam emprego continuam sujeitos à discriminação salarial e de contratação, o que os mantém na pobreza, os desencoraja e os impede de capitalizar seus investimentos em educação.

► **Quadro 1. Desafios específicos enfrentados pelos Afrodescendentes no mercado de trabalho no Brasil**

Uma avaliação recente financiada pelo Banco Mundial investigou as dificuldades que os jovens afrodescendentes no Brasil enfrentam para acessar o mercado de trabalho, usando dados de pesquisas domiciliares recentes, o censo brasileiro de 2010 e entrevistas qualitativas com jovens. O estudo identificou três fatores-chave para essa desigualdade de acesso. Em primeiro lugar, desde cedo, os negros estão em desvantagem no que diz respeito ao acesso à educação e à qualidade da escolarização que recebem. As consequências disso a longo prazo são que a maioria dos afrodescendentes acaba em empregos de baixa qualificação, com vínculos empregatícios frágeis e baixos salários. Em segundo lugar, a segregação ocupacional parece fazer com que homens brancos, homens afrodescendentes, mulheres brancas e mulheres afrodescendentes ocupem nichos específicos no mercado de trabalho brasileiro. Por exemplo, 60 por cento dos trabalhadores do setor informal são negros e mais de um terço (35 por cento) são homens afrodescendentes, enquanto 45 por cento dos empregadores são homens brancos. Entre os desempregados, as desigualdades de raça e gênero se sobrepõem, sendo 47,3 por cento das mulheres afrodescendentes inativas e 8,9 por cento, desempregadas. Por fim, a discriminação está presente na sociedade e se reflete nas diferenças salariais entre indivíduos igualmente escolarizados de diferentes raças ou gêneros com ocupações semelhantes.

Os ciclos de crescimento econômico podem ajudar a mitigar as desigualdades raciais e de gênero no mercado de trabalho, mas as desigualdades geralmente retornam em períodos de estagnação econômica, anulando, assim, os ganhos obtidos nos anos de crescimento econômico. O estudo fez algumas recomendações para tornar o mercado de trabalho mais inclusivo e reduzir as desigualdades: (i) reconhecer a existência de desigualdades como um primeiro passo para a construção de uma sociedade mais inclusiva; (ii) investir em pesquisas para identificar as necessidades de grupos minoritários, incluindo afrodescendentes; (iii) equipar os professores com competências para enfrentar o racismo e outras formas de discriminação e revisar o currículo escolar para construir um ambiente seguro nas escolas e promover a inclusão entre os alunos; (iv) oferecer oportunidades de educação continuada a jovens e adultos que não tiveram acesso a tais oportunidades na vida; e (v) implementar políticas de ação afirmativa nas escolas e no setor privado e promover políticas de saúde mental para as pessoas afrodescendentes.

“A desigualdade no mercado de trabalho tem uma forte dimensão racial, onde adultos não-brancos mostram-se sobre-representados entre os mais pobres, informais, desempregados e entre os indivíduos fora da força de trabalho”.

Figura 7. Situação laboral de adultos brancos (esquerda) e adultos não-brancos (direita), por decis de renda per capita

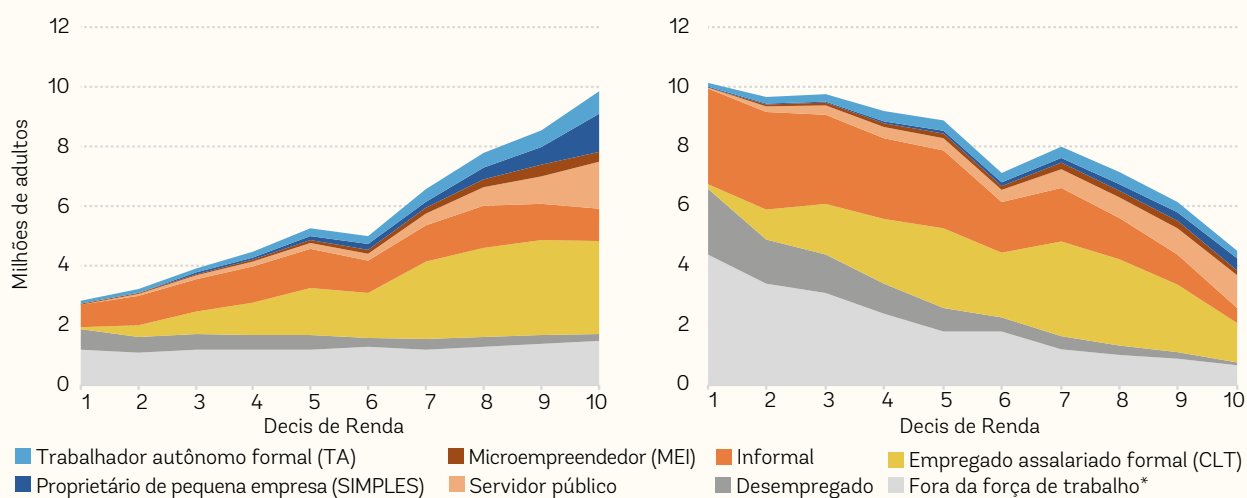
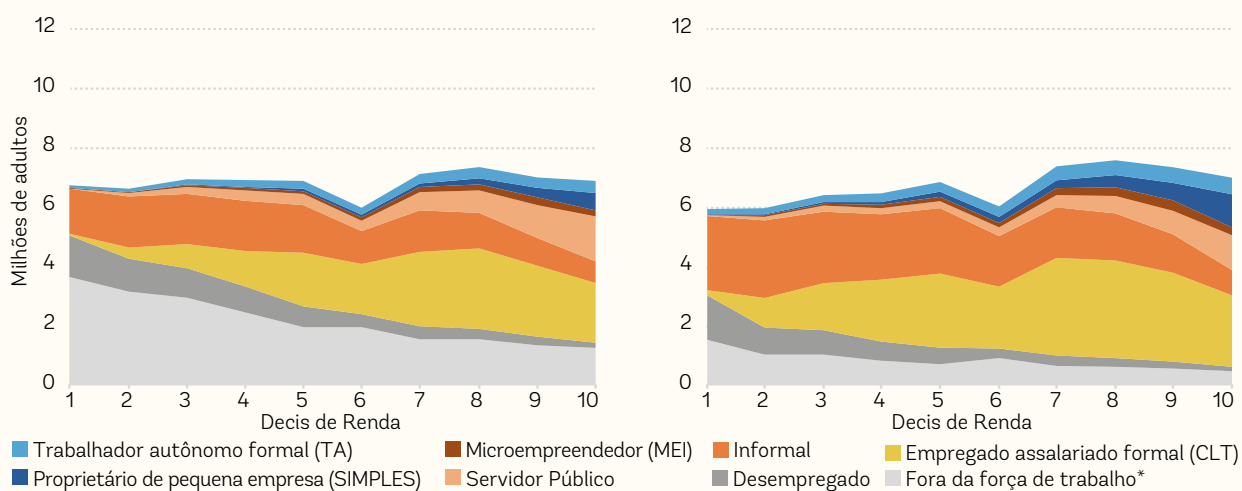
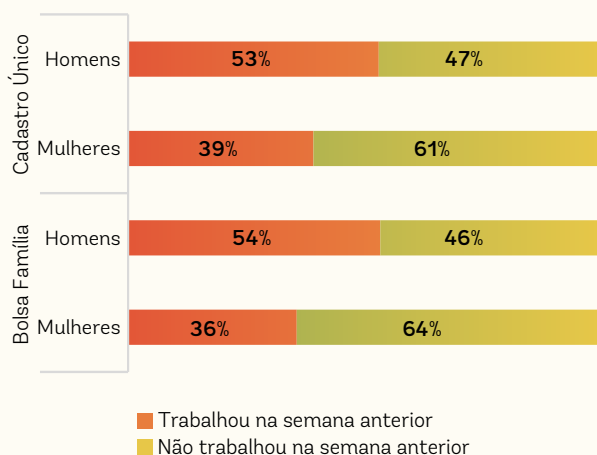


Figura 8. Situação da força de trabalho de mulheres (esquerda) e homens (direita), por decis de renda per capita



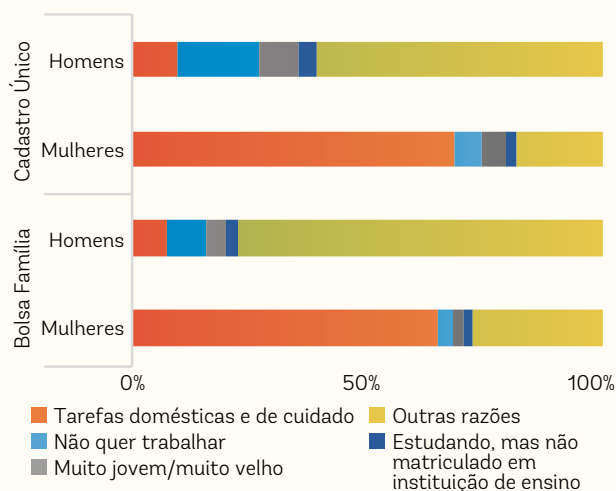
► **Figura 9. Perfil laboral de adultos inscritos no Cadastro Único e no Bolsa Família, por gênero**



Fonte: Fietz e Lyrio 2021, com base nos dados do Cadastro Único.
Nota: Indivíduos de 18 a 46 anos, sem deficiência física e que não estão na escola.

As disparidades de gênero também permanecem grandes, com as mulheres na metade inferior da distribuição de renda constituindo a maior parte dos adultos brasileiros desempregados. Apesar das meninas terem um nível de capital humano mais alto do que os meninos, as mulheres estão desproporcionalmente representadas entre aqueles que estão fora da força de trabalho ao longo de toda a distribuição de renda, e particularmente nos cinco decis inferiores (figura 8). A diferença de gênero na participação da força de trabalho chega a 20 pontos percentuais entre os mais pobres (aqueles que recebem benefícios do Bolsa Família) (figura 9).

► **Figura 10. Razões para estar fora da força de trabalho entre os pobres, por gênero**



Fonte: Fietz e Lyrio 2021, com base na PNAD Contínua 2019.
Nota: Indivíduos de 18 a 46 anos, sem deficiência física e que não estão na escola.

As tarefas de cuidado com a família recaem fortemente sobre as mulheres pobres, forçando-as a permanecer fora da força de trabalho remunerada (figura 10). A ausência do “efeito preguiça” entre os pobres brasileiros, particularmente entre os beneficiários do Bolsa Família, tem sido amplamente divulgada na literatura. A oferta de serviços de cuidado infantil públicos ou a preços acessíveis é fundamental para permitir que as mulheres participem do mercado de trabalho e aproveitem as oportunidades de capacitação. Quando as pessoas ficam muito tempo fora da força de trabalho, seu capital humano se deprecia rapidamente e, portanto, a capacidade dessas mulheres de se engajar em trabalho produtivo depois que seus filhos crescem também diminui.



Megatendências globais exigem a renovação do sistema de proteção social do Brasil



PRINCIPAIS MENSAGENS

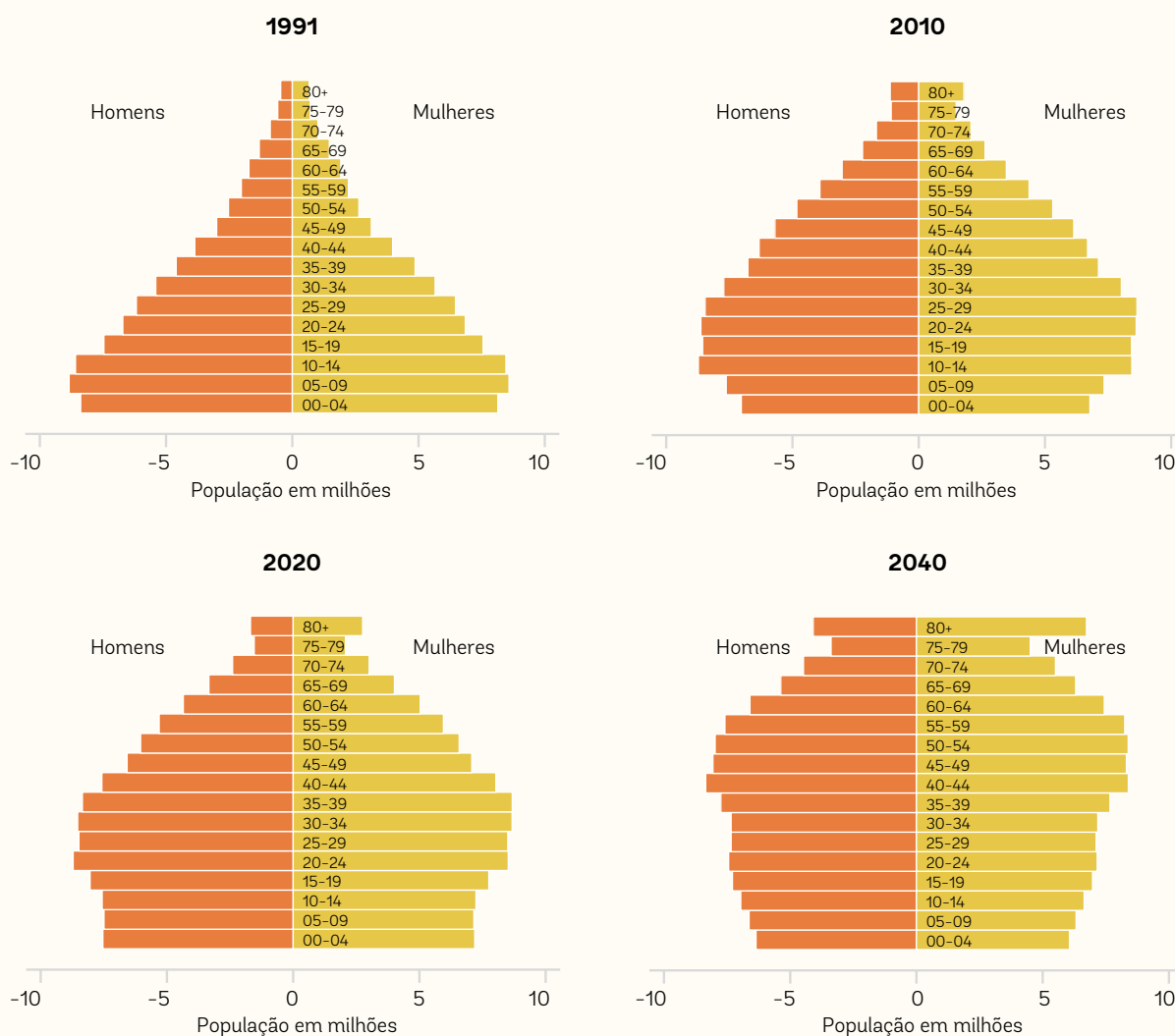
- Mudanças tecnológicas, mudanças climáticas e mudanças demográficas produzirão novas formas de trabalho e remuneração, ao mesmo tempo em que mudarão profundamente as formas como produzimos e consumimos.
- A quarta revolução industrial mudará a geografia da atividade produtiva global e remodelará a natureza do trabalho e das relações trabalhistas. Por um lado, a robótica e a impressão 3D podem permitir que a produção se aproxime do consumidor final. Por outro lado, haverá uma disponibilidade global de mão de obra altamente qualificada por meio de mercados de trabalho digital, o que levará a novas relações de trabalho que serão muito mais curtas (o “entarefamento”, ou organização do trabalho em tarefas) e mais complexas no que diz respeito a tributação e cobertura previdenciária. Enquanto isso, cairá a demanda por trabalho rotineiro e manual, o que provavelmente exacerbará as desigualdades de renda e de qualidade dos empregos.
- As alterações climáticas aumentarão o risco e a intensidade da escassez hídrica e das secas no Brasil. O desmatamento e o aumento das temperaturas, juntamente com a mudança nos padrões de precipitação, aumentarão a demanda de energia do Brasil e impactarão negativamente a capacidade de abastecimento do país (setor hidrelétrico) e aumentarão as perdas de capital físico e humano durante desastres naturais, como deslizamentos de terra e inundações.
- A diminuição das taxas de fecundidade irá remodelar o mercado de trabalho brasileiro na década de 2040, de um crescimento da população jovem para um crescimento da população na faixa etária mais produtiva, o que constituirá uma oportunidade ou uma ameaça ao aumento da produtividade. O resultado dependerá do nível de preparação da força de trabalho e do sistema de proteção social. Como a maior parte da futura força de trabalho está hoje vivendo em famílias pobres, com investimentos limitados em capital humano, o Brasil precisará fortalecer seu sistema de educação de adultos. Também terá de se preparar para um aumento dos gastos com previdência e da demanda por assistência social na velhice. A crescente taxa de dependência dos idosos também colocará mais pressão sobre os serviços públicos de cuidados com os idosos.

O Brasil provavelmente passará por várias transições importantes nas próximas duas décadas, que irão remodelar sua população, os meios de produção e, finalmente, o consumo.¹⁴ Mudanças tecnológicas, mudanças climáticas e mudanças demográficas afetarão a maior parte da população e, aceleradas pelas mudanças trazidas pela pandemia de COVID-19, interagirão com novas formas de trabalho e remuneração. As profundas mudanças na forma como produzimos farão com que a proteção social no Brasil precise ser adaptada para enfrentar as vulnerabilidades decorrentes desses novos tipos de relações de trabalho e da maior volatilidade de renda a eles associada.

3.1 Mudança demográfica

A queda da taxa de fecundidade no Brasil mudará a demografia do mercado de trabalho, reduzindo o número de trabalhadores jovens e em idade mais produtiva. O número de nascimentos vem diminuindo acentuadamente desde a década de 2010 e a demografia nacional da última década foi marcada por uma parcela desproporcional de jovens adultos seguida por uma coorte muito menor de crianças. Essa coorte superdimensionada de jovens entrará na faixa etária mais produtiva nas próximas duas décadas, enquanto, por causa do aumento da expectativa de vida, haverá

► Figura 11. Pirâmides populacionais em 1991, 2010, 2020, 2040

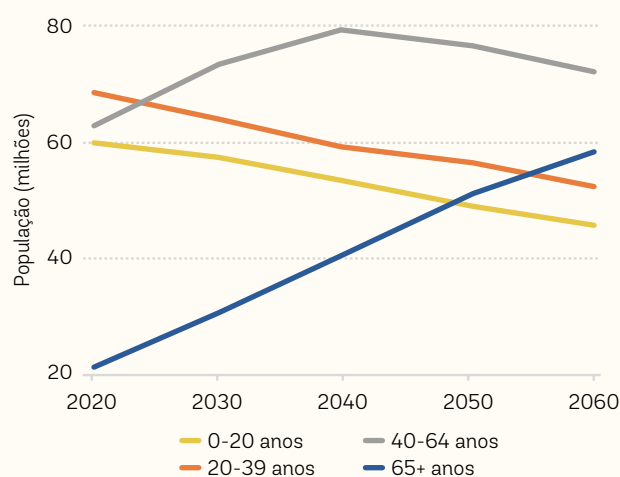


Fonte: Estimativas do Banco Mundial utilizando projeções populacionais do Censo e do IBGE.

14 Este capítulo se baseia no Relatório do Banco Mundial "Futuros Alternativos para o Brasil" (Banco Mundial, no prelo).

um aumento concomitante no número de idosos, especialmente mulheres (figura 11). Até 2040, projeta-se que a coorte jovem represente apenas 12 por cento da população, mas a coorte na faixa etária mais produtiva (aqueles entre 40 e 65 anos) deverá estar próxima de 34 por cento (figura 12).

► **Figura 12. Estimativas do tamanho da população por faixa etária no Brasil 2020-2060**



Fonte: Estatísticas da ONU.

Os jovens adultos que já estão na força de trabalho atual constituirão a maioria dos trabalhadores em 2040, e 40 por cento deles não concluíram o ensino médio (ver figura 13). Muitos desses trabalhadores mais velhos precisarão navegar em um mercado de trabalho cada vez mais sofisticado, sem ensino médio e com competências básicas limitadas. Jovens adultos pobres têm ainda menos escolaridade que seus pares, com um terço deles não tendo concluído o ensino fundamental.

As políticas públicas de educação e formação precisarão atender à grande coorte de trabalhadores na faixa etária mais produtiva que não possuem as competências básicas e técnicas que serão necessárias em um mercado de trabalho mais sofisticado. A desigualdade no emprego e nos salários devido a diferenças de competências tende a aumentar no futuro, à medida que a demanda por tarefas rotineiras e manuais diminui e a demanda por habilidades cognitivas e abstratas aumenta. Revisões recentes mostraram que isso também está acontecendo em países em desenvolvimento, apenas em um ritmo mais lento. No entanto, a maioria dos trabalhadores brasileiros em 2040 já está na escola agora, então não seria afetada por quaisquer reformas que possam

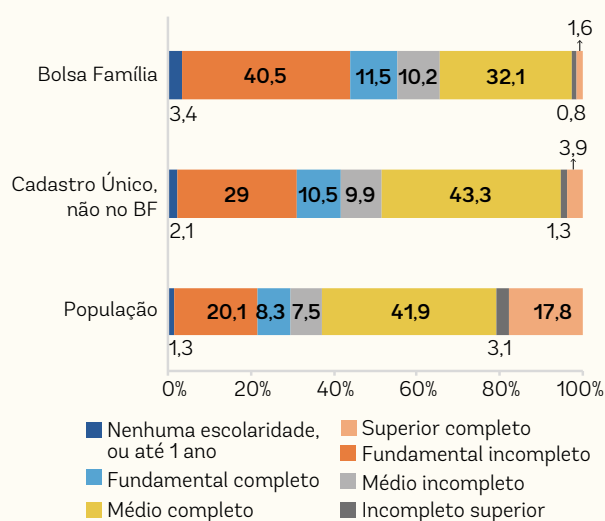
ocorrer no sistema educacional tradicional nos próximos anos. Portanto, será necessário estabelecer instituições destinadas a ajudar a força de trabalho adulta a aprender novas competências durante o curso de sua vida profissional. Também será essencial oferecer-lhes algum tipo de incentivo, pois os trabalhadores com menos do que o ensino médio atualmente têm pouca propensão a participar de programas de capacitação (figura 14).

Globalmente, a população em idade escolar irá diminuir, embora não necessariamente o número de alunos. Com a transição demográfica, o número de crianças continuará a cair e os gastos disponíveis por criança tenderão a aumentar. Esse aumento de recursos seria uma oportunidade de ouro para ampliar a cobertura da educação infantil e do ensino médio e aumentar o acesso ao ensino superior. Políticas específicas, inclusive políticas de proteção social, serão essenciais para estimular a demanda por educação e garantir uma oferta efetiva aos pobres.

Desequilíbrios nas populações adultas entre os estados podem atrair mais trabalhadores dos estados mais pobres para os mais ricos. Existem grandes disparidades demográficas entre os estados do Brasil, com um número significativamente maior de crianças vivendo nas regiões Norte e Nordeste do que em outros locais. Projeta-se que as taxas de dependência aumentem em ritmo desigual até 2040, com estados no sul e sudeste atingindo acima de 0,7, que equivale à média de 2020 para países de alta renda, enquanto na região norte, as taxas de dependência provavelmente cairão. Em estados com altas taxas de dependência, o tempo que os adultos em idade ativa terão que dedicar ao cuidado de crianças e idosos aumentará. Uma proporção maior dos gastos nacionais com previdência também se deslocará para o Sul e Sudeste, criando assim uma redistribuição regressiva dos recursos nacionais dos estados mais pobres para os mais ricos. Esse conjunto de fatores provavelmente dará aos trabalhadores um incentivo para se mudarem para regiões mais restritas em trabalho, mas mais ricas.

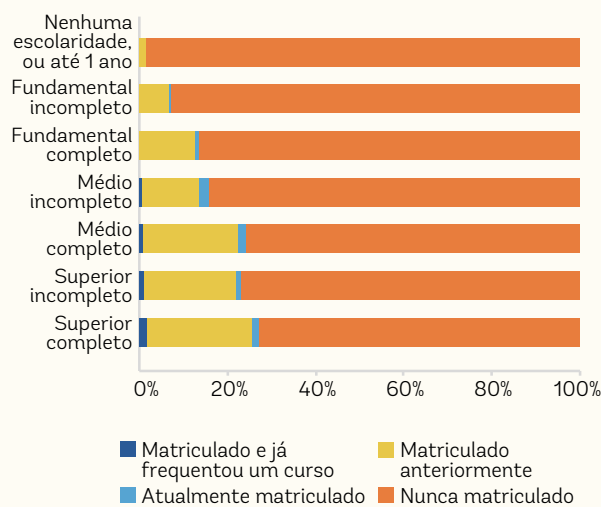
Por fim, o envelhecimento colocará pressões adicionais em várias áreas do gasto público, especialmente com previdência, o que exigirá uma renegociação das regras de benefícios e critérios de elegibilidade. À medida que a proporção de idosos cresce, espera-se que os gastos do governo com previdência e outros serviços públicos, como saúde e cuidados com idosos, aumentem como proporção do

► **Figura 13. Nível de educação de 70% da força de trabalho em 2040, hoje já em idade ativa**



Fonte: PNAD 2019.
 Nota: Amostra de indivíduos de 18 a 46 anos em 2019, que é estimada em constituir 70% da população em idade ativa em 2040.

► **Figura 14. Percentual de adultos que já receberam alguma forma de capacitação além da educação formal**



Fonte: PNAD 2019.
 Nota: Indivíduos de 18 a 46 anos, sem deficiência e que não estão na escola.

PIB. Os gastos com assistência social também podem aumentar para proteger os idosos que não têm acesso à previdência, principalmente devido às regras mais rígidas introduzidas pela reforma previdenciária de 2019. Outras reformas previdenciárias e melhorias na gestão da saúde podem reduzir o ritmo em que os gastos nessas áreas aumentarão nas próximas décadas, mas nos cenários mais prováveis, os gastos continuarão a aumentar.

3.2 Mudanças tecnológicas e o novo mundo do trabalho

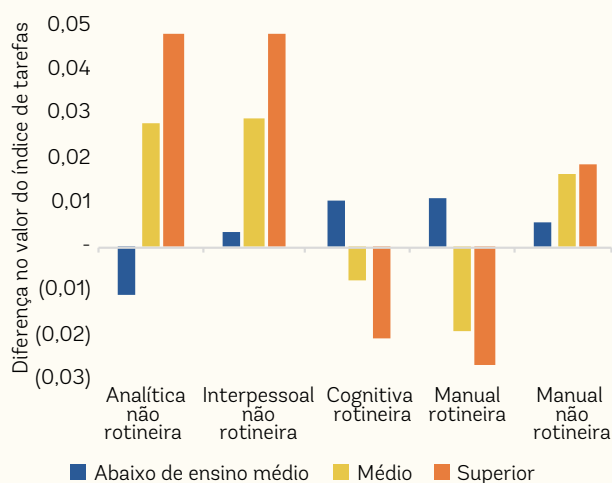
O progresso tecnológico vai mudar a geografia da atividade produtiva global, bem como a natureza do trabalho de muitos brasileiros. A Internet das Coisas (IdC), a robótica e a impressão 3D reduzirão os custos de coordenação da produção globalmente fragmentada de produtos manufaturados e facilitarão o rastreamento e o monitoramento dos componentes à medida que se movem pela cadeia de suprimentos. A robótica avançada reduzirá a fabricação intensiva em mão-de-obra e potencialmente aproximará a produção do consumidor final. A impressão 3-D pode atender à demanda por produtos personalizados e entregues

rapidamente com o mínimo de mão de obra manual (Nayyar et al., 2021a; OIT, 2019). O Brasil precisará acelerar a adoção dessas tecnologias para alcançar os padrões de vida atualmente vistos em outras partes do mundo.

A literatura global tem alertado sobre os efeitos negativos da automação no emprego e na desigualdade salarial. Nas últimas duas décadas, nos países desenvolvidos, o emprego e os salários em ocupações com grande número de tarefas rotineiras caíram acentuadamente, provavelmente devido à substituição tecnológica. Essas tendências são preocupantes, dada a falta de qualificação de tantos trabalhadores no Brasil. Estudos anteriores sobre os efeitos da adoção da tecnologia digital no Brasil descobriram que ela teve diversos impactos sobre o emprego. Em geral, os trabalhadores pouco qualificados podem se beneficiar da expansão das empresas através de serviços de Internet (por exemplo, plataformas para tarefas simples), mas são mais vulneráveis à perda de seus empregos.¹⁵ Os trabalhadores mais qualificados tendem a se beneficiar da introdução de novas tecnologias que complementam as suas habilidades. De fato, os dados da pesquisa mostram que os brasileiros

¹⁵ Por exemplo, o aumento da penetração da internet no Brasil levou à diminuição do emprego para trabalhadores pouco qualificados que realizam tarefas manuais (Corseuil et al, 2018), mas não tanto quanto em outros países da ALC. Os autores sugerem que o ambiente político (como regulamentações trabalhistas ou rigidez salarial) pode promover uma nova combinação ótima de tecnologia-trabalhadores dentro das empresas.

► **Figura 15. Mudanças no conteúdo médio de tarefas das ocupações, por nível de escolaridade (2012-2020)**



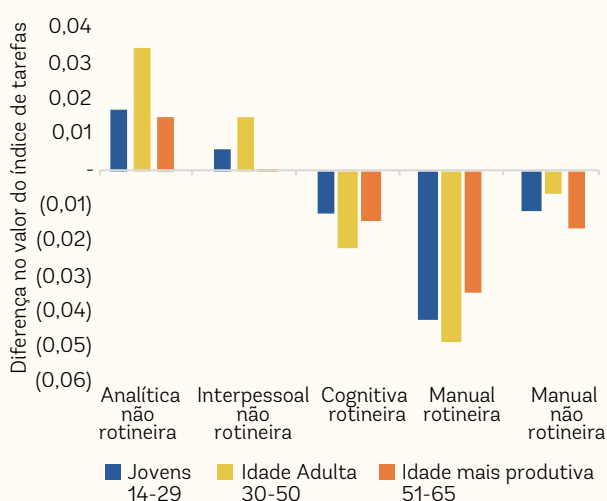
Fonte: Relatório Futuros Alternativos para o Brasil (Banco Mundial, no prelo).

percebem a automação como um risco e uma oportunidade, com percepções muito mais negativas sendo mantidas por aqueles com níveis educacionais mais baixos (IPSOS, 2019).

Trabalhadores em ocupações que envolvem principalmente tarefas rotineiras e manuais no Brasil têm maior probabilidade que outros trabalhadores de serem afetados negativamente por mudanças induzidas pela automação. Esses efeitos negativos geralmente incluem a redução da demanda por mão de obra e o crescimento menor dos salários. Os dados sobre o Brasil revelam um declínio acentuado na disponibilidade de trabalho rotineiro no Brasil e uma tendência ascendente no crescimento de empregos do tipo analítico não rotineiro (figura 15 e figura 16). Além disso, evidências causais recentes mostram que, mesmo quando controladas para educação e idade, após o fechamento de uma empresa, os trabalhadores deslocados em ocupações caracterizadas principalmente por tarefas rotineiras são mais vulneráveis a perdas salariais de longo prazo e períodos mais longos de desemprego do que aqueles em ocupações caracterizadas por tarefas não rotineiras (Martins Neto, 2021).

A pandemia também impulsionou a demanda por bens e serviços fornecidos digitalmente e ampliou o leque de empregos oferecidos pela internet, embora

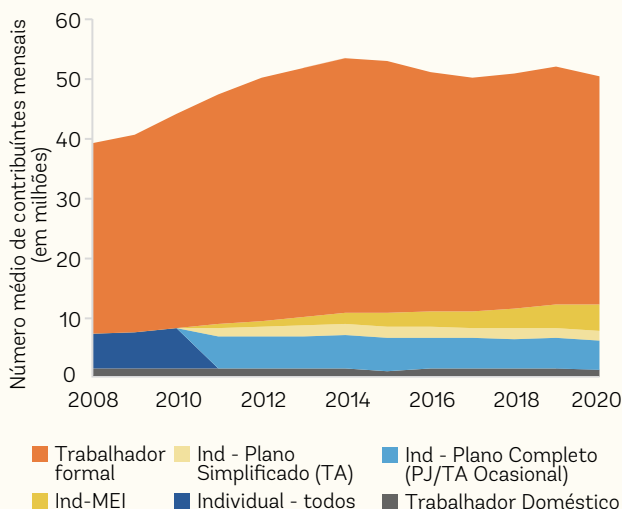
► **Figura 16. Mudanças no conteúdo médio de tarefas das ocupações, por faixa etária (2012-2020)**



Fonte: Relatório Futuros Alternativos para o Brasil (Banco Mundial, no prelo).

estes ainda constituam uma pequena parcela dos empregos no Brasil. As plataformas online oferecem às empresas de menor porte oportunidades únicas para comercializar seus produtos e serviços tanto local quanto internacionalmente. Elas também oferecem aos indivíduos a chance de encontrar e realizar trabalhos na internet. Isso é conhecido como trabalho em plataforma, no qual um fórum online conecta trabalhadores remotos com empresas que precisam de trabalhadores autônomos de curto prazo para realizar parte de um trabalho ou um trabalho baseado em tarefas. Essas chamadas micro tarefas tendem a ser pequenos trabalhos que exigem baixo nível de competência, levam tempo mínimo para serem concluídos e geram remuneração mínima. As estimativas mostram que os lockdowns relacionados à COVID levaram a um aumento de 50 por cento do trabalho em plataforma na ALC em março de 2020 e que os downloads de plataformas de micro tarefas e de trabalho freelance aumentaram 30 por cento no primeiro trimestre de 2020. No entanto, a população de trabalhadores em plataforma foi estimada em menos de 3 por cento da força de trabalho global (Packard et al., 2019) e apenas cerca de 1 por cento na ALC. Pouco se sabe sobre os efeitos de bem-estar do trabalho em plataforma no Brasil. Numa economia marcada pela alta informalidade em serviços que exigem pouca qualificação, ainda não está claro se esses trabalhadores teriam conseguido um emprego formal na ausência das oportunidades oferecidas pelas

► **Figura 17. Contribuintes da previdência, por tipo de plano (2008–2020)**



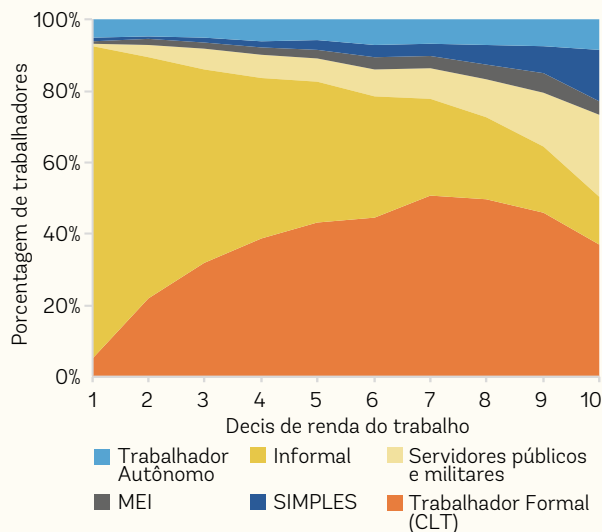
Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social, Ministério do Trabalho (vários anos).

Nota: Contribuintes de pensão formal anual, de acordo com o regime de pensões. "Ind" = Planos individuais para trabalhadores não assalariados. Estes incluem: Empreiteiros individuais (Trabalhador Autônomo, TA). Empresários (Pessoa Jurídica, PJ), Micro Empreendedores (MEI).

plataformas. No Brasil, o trabalho em plataforma está associado à redução das diferenças salariais baseadas em gênero nos mercados de trabalho locais (Vieira et al., 2021) e pode ajudar a reduzir a discriminação racial contra trabalhadores específicos, que ainda é muito prevalente no Brasil.

Essas mudanças estão ocorrendo no contexto da crescente dualidade do mercado de trabalho no setor formal do Brasil, com os trabalhadores autônomos formais sujeitos a impostos mais baixos, mas recebendo menos proteção. Em 2006, o governo implantou o regime tributário simplificado para empresas (SIMPLES) e permitiu o registro de trabalhadores autônomos como MEI (microempreendedor individual), que passaram a contribuir para a previdência e ter direito a benefícios de pensão e invalidez. Esses movimentos foram uma tentativa de reduzir as complexidades envolvidas no setor formal, evitando a necessidade de mudanças abrangentes no código tributário e trabalhista. Sob esses regimes simplificados, oferecer serviços como trabalhador independente ou pessoa jurídica tornou-se muito menos oneroso do que por meio do emprego com vínculo tradicional. No entanto, os trabalhadores MEI não são elegíveis para o seguro desemprego ou auxílio-acidente. Em 2017, a utilização de trabalhadores sem

► **Figura 18. Distribuição dos trabalhadores, por formas de trabalho e decis de renda do trabalho (2019)**



Fonte: PNAD 2019.

vínculo empregatício foi flexibilizada ainda mais com a eliminação das restrições que impediam as empresas de subcontratarem.¹⁶ Como resultado dessas mudanças econômicas e regulatórias, nos últimos 10 anos houve um aumento constante na proporção de empregos formais ocupados por trabalhadores autônomos formais (figura 18). O número de MEIs registrados aumentou dez vezes, de meio milhão em 2011 para 5,4 milhões em 2020. Esses trabalhadores autônomos formais substituíram, em parte, os trabalhadores formais com vínculo empregatício deslocados por choques no mercado de trabalho em 2015 e também após a crise de COVID-19 de 2020.¹⁷

O fenômeno da pejetização é provável que continue crescendo, viabilizado por mudanças tecnológicas, e isso representa um problema para a sustentabilidade do financiamento da proteção social. Evidências sobre as primeiras ondas de registros de MEI na última década mostram que a política do MEI foi bem-sucedida em formalizar muitos trabalhadores anteriormente 'invisíveis' (Hsu, Rocha e De Farias, 2021). Ao mesmo tempo, ao permitir que os contribuintes declarassem até cinco salários-mínimos de rendimento bruto por mês com níveis mínimos de contribuições sociais, o regime do MEI ao longo do tempo também serviu como uma brecha fiscal conveniente para os profissionais de classe

16 Lei 13.467 de 13 de julho de 2017.

17 Lei Complementar 182, de 1º de julho de 2021.

média. Evidências extraídas da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC) sugerem que os contribuintes MEI estão hoje sobre-representados entre as pessoas de renda média e alta (figura 17). O trabalho baseado em plataforma e a terceirização baseada na internet provavelmente alimentarão ainda mais esse processo, especialmente porque o judiciário brasileiro já esclareceu a questão controversa de que os trabalhadores em plataforma não são empregados vinculados sob o código trabalhista.¹⁸ Uma nova lei de startups, sancionada pelo Congresso, ampliou ainda mais o regime do MEI e aumentou a receita máxima permitida.¹⁹

Como não se espera que a informalidade desapareça no futuro, a discussão deve focar em como melhorar a cobertura dos trabalhadores no contexto das mudanças tecnológicas e estruturais nas relações de trabalho. Como em muitos países em desenvolvimento, poucos adultos em idade ativa no setor informal no Brasil estão protegidos pelo sistema de proteção social. É provável que a informalidade cresça, pois é a principal maneira pela qual os trabalhadores se ajustam aos choques do mercado de trabalho quando empregos são perdidos no setor formal. Além disso, os jovens estão cada vez mais preferindo aproveitar as oportunidades de trabalho digital e trabalho freelance em plataformas do que o trabalho assalariado sob um contrato rígido, de modo que o maior desafio passa a ser assegurar que mesmo essas formas de trabalho ofereçam aos trabalhadores as proteções trabalhistas fundamentais e seguridade social.

3.2 Mudança climática

Há uma literatura crescente que documenta os efeitos das mudanças climáticas sobre os meios de subsistência em áreas urbanas e rurais no Brasil. Estudos revelam que as mudanças climáticas na forma de ondas de calor e chuvas têm efeitos negativos na produtividade, nos mercados de trabalho e na acumulação de capital humano. Desastres como deslizamentos de terra e inundações são a causa de 87 por cento das mortes relacionadas a desastres no Sul e Sudeste do Brasil (Pedroso, 2021). Cerca de 13 por cento do semiárido brasileiro (nordeste e norte de Minas Gerais) está em estágio avançado de desertificação. O sudeste da Amazônia Legal enfrenta o maior risco

de mudanças relacionadas ao clima (incluindo Mato Grosso, um dos principais centros de produção de soja do Brasil), com estimativas de redução de quase 20 por cento nas chuvas e previsão de grandes aumentos de temperatura na área.

Desastres relacionados ao clima, como secas, inundações e deslizamentos de terra, continuarão a afetar desproporcionalmente as famílias de baixa renda. Essas famílias costumam estar localizadas em assentamentos urbanos informais com infraestrutura precária, localizados em áreas de maior risco (como encostas íngremes, riachos e platôs baixos em centros urbanos) e fortemente expostos a desastres naturais, como enchentes e deslizamentos de terra. Mais de dois terços (69 por cento) dos domicílios nessas comunidades têm renda domiciliar per capita inferior a um salário-mínimo (Cunha et al., 2018). Com base em um cenário de alto impacto, prevê-se que o aumento dos gastos com saúde devido à mudança climática levará mais 1,3 por cento da população para baixo da linha de pobreza de US\$ 1,9 até 2030 (figura 19).

Taxas de poupança baixas e de desconto altas limitam a resiliência das famílias aos múltiplos choques do futuro, bem como sua capacidade de planejamento. Instrumentos financeiros como poupança, crédito e microsseguro podem ajudar os pobres a enfrentar os choques sem esgotar seus ativos ou danificar permanentemente seu capital humano (World Bank, 2021b). No entanto, poucos pobres no Brasil têm poupança suficiente ou acesso a crédito acessível e, portanto, muitas vezes não conseguem levantar dinheiro em uma emergência (figura 20). Além disso, embora muitos brasileiros frequentemente percam bens em enchentes e deslizamentos de terra, é raro que os pobres tenham algum seguro devido à falta de educação financeira e falta de incentivos para o mercado privado atender a esses clientes em potencial.

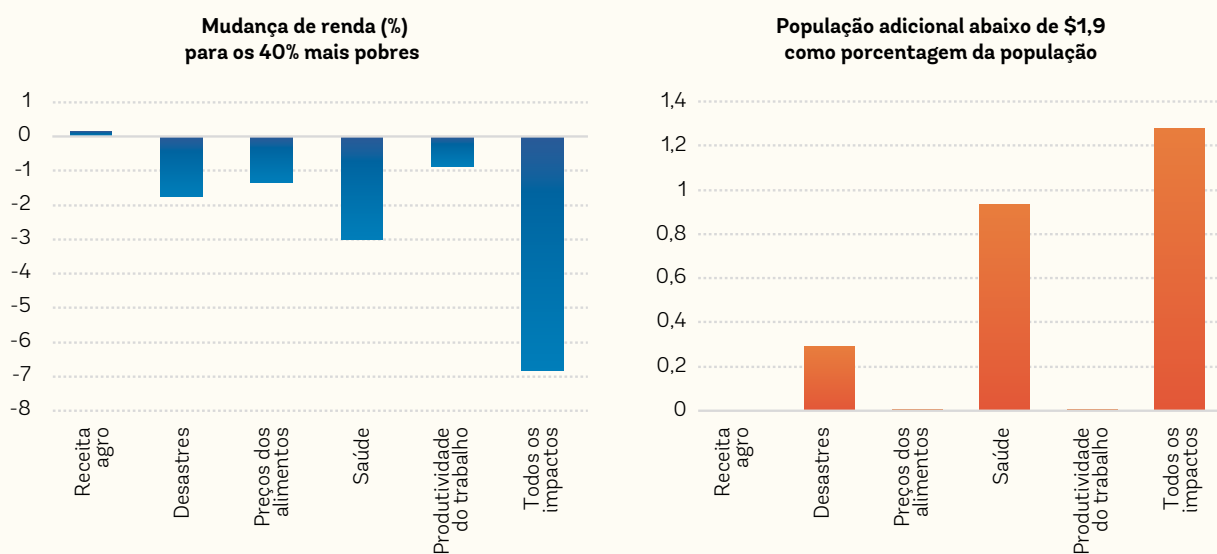
Além disso, as políticas climáticas globais e domésticas provavelmente forçarão o Brasil a uma transição para ‘empregos verdes’, exigindo que seus trabalhadores se adaptem para sobreviver. O alcance de emissões líquidas zero e a transição para uma economia verde muitas vezes causam preocupações com a perda de empregos. Não se espera que essa

18 <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2021/marco/em-2020-numero-de-meis-teve-um-aumento-de-8-4>, acessado em 13 de dezembro de 2021. Em 2022, a expectativa é de que o número cresça ainda mais, dado o aumento do teto de receitas para pequenos empreendedores que desejam contribuir nessa categoria subsidiada.

19 Lei complementar 182, de 1º de junho de 2021.

“Desastres relacionados ao clima e gastos com saúde devem levar mais 1,3% da população brasileira para a pobreza extrema (US\$ 1,9 PPC por dia) até 2030”.

Figura 19. Impacto estimado das mudanças climáticas na renda dos 40 por cento mais pobres e na pobreza extrema no Brasil, cenário de alto impacto



Fonte: Jafino et al (2020).

transição seja excessivamente disruptiva no Brasil graças à matriz energética já relativamente limpa e renovável do país.²⁰ No entanto, para que o Brasil permaneça competitivo nos mercados globais, recursos e investimentos precisarão ser direcionados para setores de emissões relativamente baixas.²¹ Essa transição provavelmente terá impactos negativos de longo prazo sobre os trabalhadores em empregos “marrons” em indústrias como combustíveis fósseis.²² Como sempre, o risco de desemprego é maior para pessoas vulneráveis com menor escolaridade e menor capacidade de aprender uma nova ocupação. A capacidade de mudar de setores marrons para verdes ou neutros depende de vários fatores, incluindo as diferenças entre as competências exigidas nas antigas e novas ocupações e as localizações geográficas dos empregos em questão.

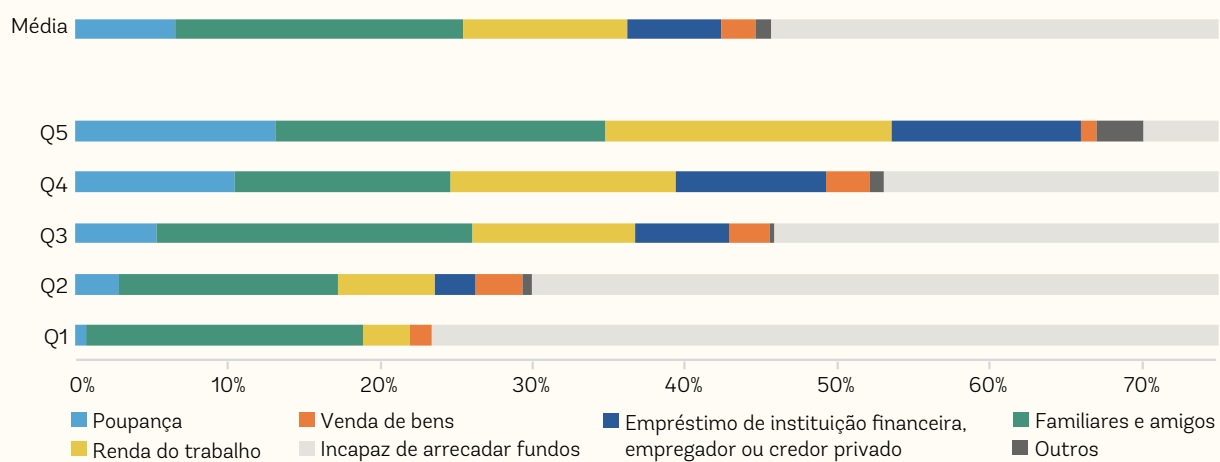
Uma análise realizada por Mealy (2022) sugere que há algum potencial nos setores verdes brasileiros, como energia eólica, energia hidrelétrica e energia solar, para absorver trabalhadores de setores marrons com base em suas competências e proximidade ocupacional. No entanto, pode haver grandes diferenças na capacidade de transferir diferentes competências exigidas dentro de um mesmo setor. A geografia é outro determinante para garantir uma transição suave entre os setores marrom e verde. Os trabalhadores da indústria de mineração de carvão têm competências que lhes permitiriam mudar facilmente para setores de minerais verdes (como a extração de grafite). No entanto, neste caso, isso pode depender de onde os novos empregos estão localizados e se seria possível para o minerador de carvão se mudar para outro lugar, se necessário.

20 As energias renováveis representam cerca de 48 por cento da matriz energética brasileira e mais de 80 por cento de sua matriz elétrica.

21 World Bank’s Brazil Climate Change Development Report (Banco Mundial, no prelo).

22 Esta análise baseia-se no Relatório de Desenvolvimento de Mudanças Climáticas no Brasil do Banco Mundial (World Bank, no prelo).

► **Figura 20. Capacidade de adultos brasileiros de arrecadar fundos em caso de emergência, por quintil de renda**



Fonte: Banco Mundial (2021b).

Nota: Habilidade relatada pelos indivíduos através de uma pesquisa objetiva.



Avaliando o desempenho da proteção social: equidade, oportunidade e resiliência



PRINCIPAIS MENSAGENS

Este capítulo avalia a capacidade do sistema de proteção social do Brasil de proteger e promover o capital humano por meio de quatro lentes analíticas:

Equidade:

- A pobreza e a desigualdade de renda continuam altas.
- Os gastos públicos não são progressivos e o financiamento não é distribuído de forma justa pela sociedade.
- Os benefícios de proteção social recebidos pelas pessoas no quintil mais pobre são menores do que os recebidos no quintil mais rico.

Oportunidades para a força de trabalho presente e futura:

- A maioria dos programas de proteção social não foi desenhada para promover a produtividade do trabalho ou o capital humano.
- O desenvolvimento de competências e os programas de mercado de trabalho são voltados, de modo geral, para os trabalhadores do setor formal, enquanto programas de inclusão econômica mostraram-se inovadores, embora a maioria deles tenha sido descontinuada.
- Algumas das recentes inovações do programa de TCR poderiam melhorar os resultados de capital humano, mas ainda não foram implementadas.

Resiliência:

- Os trabalhadores informais têm rendimentos mais voláteis, mas menor acesso a proteção.
- Programas contra o desemprego são generosos, mas de curto prazo e oferecem limitada proteção para os vulneráveis, mesmo no setor formal.
- Os programas de proteção social precisam ser desenhados para garantir uma resposta ágil a choques climáticos.
- O sistema de benefícios fiscais é apenas ligeiramente redistributivo se considerarmos as isenções fiscais, os subsídios implícitos e impostos indiretos.
- O sistema previdenciário é excessivamente regressivo e generoso.

Eficiência e Sustentabilidade:

- Há muitas sobreposições entre os programas.
- Os gastos previdenciários atuais não são fiscalmente sustentáveis.
- Os programas precisam adotar os mecanismos inovadores de entrega usados no programa Auxílio Emergencial durante a COVID-19.

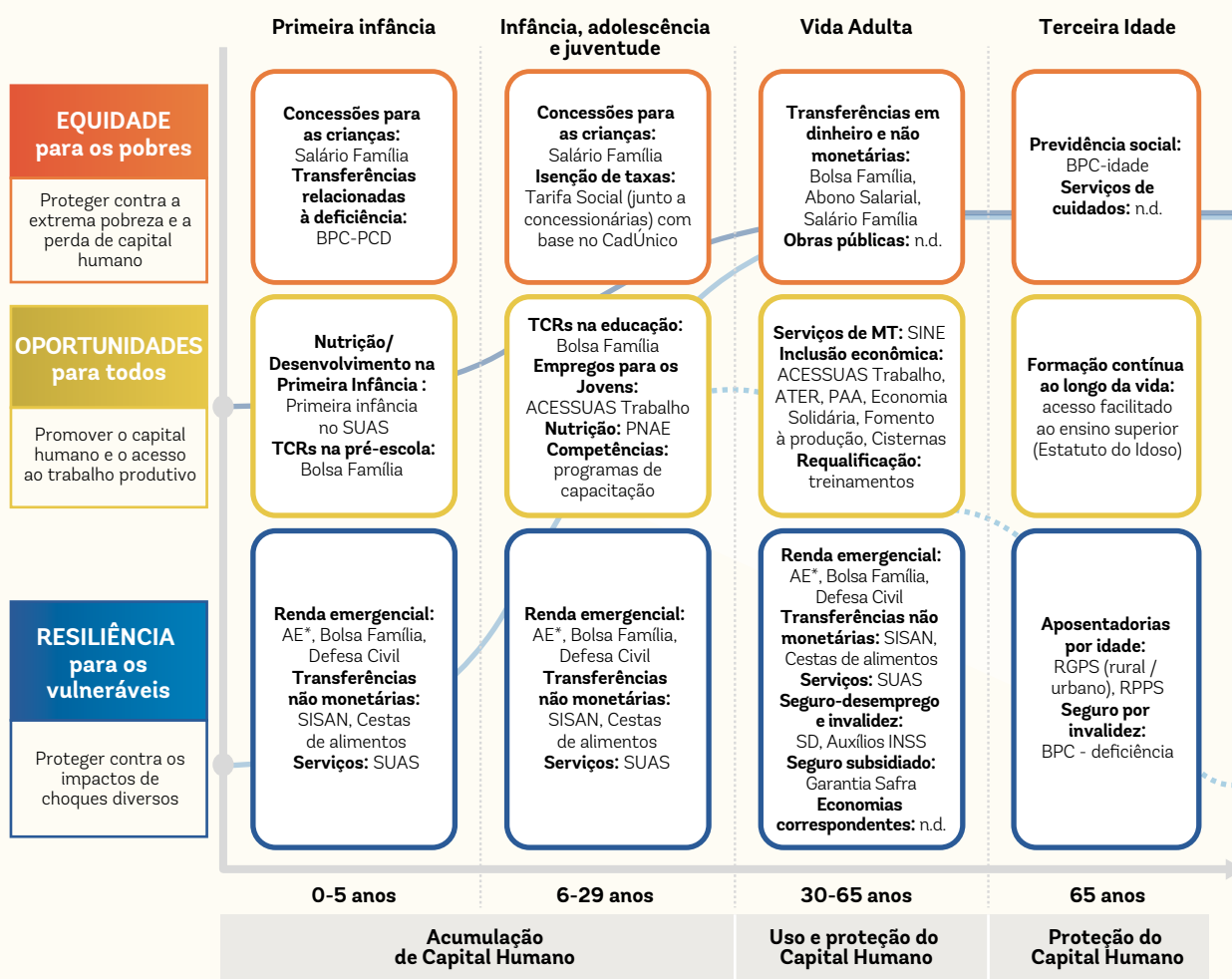
4.1 A Estrutura de Equidade, Oportunidade, Resiliência e Sustentabilidade na Proteção Social

Esta nota adota uma abordagem em quatro frentes para avaliar a habilidade e a capacidade do sistema de proteção social do Brasil de proteger e promover o capital humano de sua população. Recentemente, o Banco Mundial atualizou a sua estratégia de Proteção Social (World Bank 2022a, World Bank 2012) que definia os sistemas em termos de sua capacidade de promover resiliência, oportunidade e equidade (ROE) ao longo do ciclo de vida. Nesta nota, desenvolvemos essa estrutura e acrescentamos uma quarta meta

de eficiência e sustentabilidade, que é um elemento essencial no contexto das restrições fiscais e do já amplo sistema de proteção social e de emprego do Brasil. Os quatro elementos podem ser descritos da seguinte forma:

- **Equidade** refere-se à capacidade do sistema de proteger a população contra a pobreza e contra a perda de capital humano. Abrange tanto o acúmulo inadequado quanto o esgotamento do capital humano em decorrência de choques diversos. Pode-se considerar que o sistema de proteção social promove a equidade se: (i) seus programas protegem suficientemente os pobres e (ii) o financiamento da proteção social é distribuído de forma justa na sociedade e os gastos públicos são progressivos.

► **Figura 21. Intervenções da política brasileira de proteção social e trabalho para a acumulação de capital humano ao longo do ciclo de vida**



Fonte: Adaptado de Resilience, Equity, and Opportunity: The World Bank Social Protection and Labor Strategy 2012-2022.
Nota: *O Auxílio Emergencial (AE) foi uma resposta temporária à crise de COVID-19; o programa foi encerrado em 2021.

- **Oportunidade refere-se à capacidade do sistema de promover o acúmulo de capital humano e proporcionar trabalho produtivo para todos.** A promoção de oportunidades para todos requer o uso de recursos para aumentar a produtividade do trabalho e o acúmulo de capital humano. Também envolve a tentativa de equilibrar as contribuições e recompensas em todos os grupos da sociedade e proporcionar formas para as pessoas protegerem seu capital humano e acessarem o trabalho produtivo.
- **Resiliência refere-se à capacidade do sistema de proteger os vulneráveis contra o impacto de choques diversos.** Um sistema de proteção social que promove a resiliência é capaz de proteger as pessoas de riscos presentes e futuros ao longo de todo seu ciclo de vida. Também garante o acesso à proteção social independentemente da família realizar trabalho formal ou informal.
- **Por último, a eficiência e a sustentabilidade de um sistema de proteção social estão relacionadas a três características essenciais:** (i) poucas sobreposições entre os programas; (ii) provisão de benefícios e serviços de forma eficaz e eficiente à população-alvo; e (iii) gastos e financiamentos fiscalmente sustentáveis.

O sistema de proteção social brasileiro apresenta todas essas características até certo ponto, como mostra a figura 21. Nesta seção, destacamos alguns desequilíbrios e deficiências importantes do sistema de proteção brasileiro que precisarão ser reformados para garantir que o sistema continue relevante e eficaz nas próximas décadas.

4.2 Equidade: Apoiar os mais necessitados ao longo de todo o ciclo de vida

Equidade diz respeito à capacidade do sistema de proteção social brasileiro de proteger suficientemente a população contra a pobreza e a perda de capital humano ao longo do ciclo de vida. Esta seção avalia cada programa principal em termos de cobertura, adequação dos benefícios e progressividade. A análise se baseou amplamente na ferramenta de microssimulação de impostos e benefícios brasileiros (BraSim). Ela permite simular teoricamente a incidência de políticas fiscais sobre as famílias ao longo da distribuição de renda, mesmo se não reportadas diretamente em pesquisas domiciliares. O quadro 2 apresenta as diversas ferramentas utilizadas nesta nota.

► Quadro 2. Abordagens analíticas utilizadas para analisar o sistema de proteção social brasileiro nesta nota

ASPIRE

O Atlas de Proteção Social: Indicadores de Resiliência e Equidade (ASPIRE, *Atlas of Social Protection: Indicators of Resilience and Equity*) é um banco de dados de indicadores de gastos e de incidência para programas de proteção social. Em 2022, o ASPIRE continha informações sobre cerca de 140 países e mais de 3.000 programas. Esta nota adotou a taxonomia ASPIRE para categorizar os gastos federais de proteção social, que foram extraídos dos dados do orçamento federal. Os dados coletados incluem informações sobre o desenho, as despesas executadas e os números de beneficiários dos programas.

BraSim

O BraSim é uma ferramenta de microssimulação desenvolvida pela Equipe de Pobreza e Equidade do Banco Mundial que permite estimar os impactos distributivos das políticas fiscais. A ferramenta funciona em uma população sintética baseada em dados de pesquisas domiciliares, PNAD Contínua (PNADC) 2019, que representa a distribuição total de domicílios do Brasil. A ferramenta aplica as regras de cada programa federal de transferência e de taxaço a cada família sintética de acordo com suas características demográficas. O BraSim permite identificar a incidência de impostos diretos e indiretos, as contribuições para a seguridade social de empregados e de empregadores, aposentadorias, bem como Bolsa Família, BPC, aposentadorias rurais, Abono Salarial e Salário Família. A ferramenta também permite que os usuários modelem as

► Quadro 2. continue

implicações distributivas de equilíbrio parcial de mudanças nas políticas tributárias e de benefícios, no entanto não modela respostas comportamentais ou considera efeitos de equilíbrio-geral. Uma ressalva fundamental é que o sistema de benefícios fiscais é reproduzido no BraSIM (e modelos similares) sob uma suposição de implementação perfeita dos programas e, como tal, a análise é particularmente útil para avaliar o desenho e não o desempenho do programa. Os resultados diferem de uma análise de incidência baseada na declaração de recebimento de uma transferência específica na mesma pesquisa domiciliar.

Brasil De Jure Model

O BraJure é uma ferramenta de microssimulação de benefícios fiscais desenvolvida pela equipe de Proteção Social e Emprego do Banco Mundial e construída sobre a ferramenta BraSim. Ela foi projetada para simular os impactos na renda disponível das famílias de mudanças nas contribuições de empregados e empregadores, impostos, bem como direitos a benefícios, para diferentes formas de tipos de trabalho formal (dependentes, autônomos, MEI, e outros) no Brasil. A ferramenta permite definir um tipo de família composto por um a quatro membros (por exemplo sendo dois adultos e duas crianças, e sendo que um adulto se encontra empregado no setor formal), e simula o rendimento disponível familiar a cada aumento salarial em uma unidade monetária.

PROST

O Pension Reform Options Simulation Toolkit (PROST) é um software do Banco Mundial. Consiste em um modelo determinístico genérico utilizado para modelar os resultados do sistema previdenciário no longo prazo em mais de 100 países no mundo. O modelo utiliza dados específicos por idade dos participantes do sistema previdenciário e pressupostos exógenos determinados pelo usuário sobre a evolução futura das variáveis econômicas, os comportamentos dos participantes nos regimes previdenciários e alterações nos parâmetros dos regimes previdenciários.

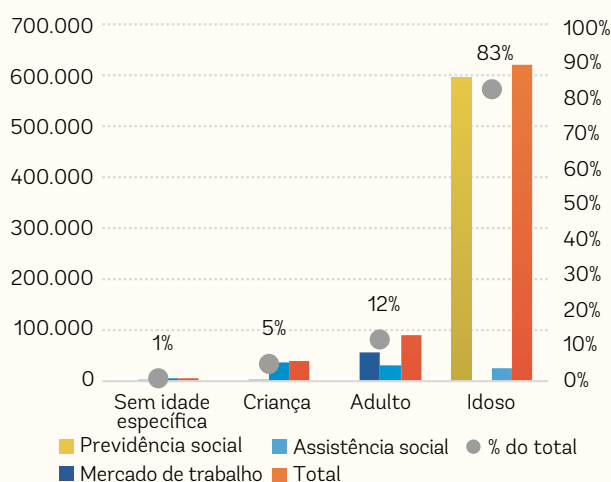
Cobertura do Sistema de Proteção Social

Historicamente, o sistema de proteção social do Brasil não tem conseguido proteger todos os pobres da mesma forma ao longo do ciclo de vida. A figura 22 mostra a distribuição dos programas de acordo com a faixa etária primária de seus beneficiários-alvo. Embora o sistema de proteção social tenha desenvolvido programas para todas as faixas etárias, quando agregados, a maior parte dos gastos federais com proteção social é alocada para programas direcionados diretamente aos idosos (83 por cento em 2019). Isso é semelhante aos padrões de gastos das economias “muito mais velhas” da OCDE. Crianças e jovens recebem menores ou nenhum benefício, o que os coloca sobre-representados no quintil inferior da distribuição de renda no Brasil (figura 23), ao passo que a pobreza na terceira idade é algo raro. Os programas para os idosos também tendem a ser oferecidos de modo estável ao longo do tempo, na forma de aposentadoria permanente; já o

valor dos benefícios e serviços direcionados às crianças e jovens tende a oscilar ao longo do tempo.

Benefícios monetários são providos a famílias trabalhadoras ao longo de um amplo espectro da distribuição de renda. Famílias trabalhadoras na maior parte da distribuição de renda recebem dinheiro de vários programas, incluindo (em 2019) o Bolsa Família, o Salário Família e o Abono Salarial (ver figura 24). Esses programas têm objetivos e concepções diferentes, com muitas sobreposições e erros de exclusão. Por exemplo, o Abono Salarial, que é direcionado inteiramente aos trabalhadores formais com renda de até dois salários-mínimos e independentemente da renda familiar, tornou-se menos eficaz ao longo do tempo em termos de redução da pobreza. Isso ocorreu porque a maioria dos membros das famílias pobres não tem empregos assalariados formais, enquanto muitas famílias de classe média têm pessoas que ganham até o dobro do salário-mínimo (equivalente a cerca de dez vezes a

► **Figura 22. Despesas com previdência social, mercado de trabalho e assistência social ao longo do ciclo de vida no Brasil (2019)**



Fonte: Banco Mundial, usando dados de despesas do Portal da Transparência, 2019.

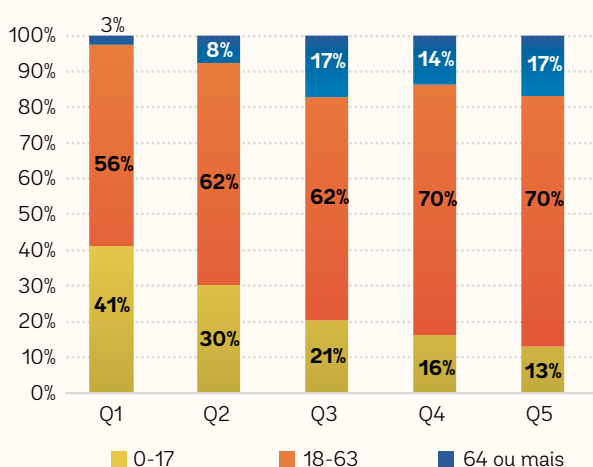
Nota: Inclui os programas de previdência social, assistência social e mercado de trabalho, classificados pelos autores de acordo com as principais faixas etárias às quais os programas se dirigem. O Bolsa Família é classificado como assistência social - criança, o SUAS e as políticas habitacionais são classificados como assistência social-todos e o Salário Família é mercado de trabalho-criança.

linha da pobreza do Bolsa Família em 2019). O Salário Família - voltado para famílias com salários formais baixos²³ e com crianças em casa - é mais progressivo, mas atinge apenas uma pequena parcela das crianças brasileiras.

O principal programa de TCR do Brasil se destaca como o benefício mais progressista e com o desenho mais moderno para aliviar a pobreza. Este programa - chamado desde seu início de Bolsa Família e, de 2021 a 2022, de Auxílio Brasil - visa efetivamente as famílias mais pobres, ajustando o nível do benefício de acordo com o número de crianças na família para reduzir a lacuna de renda familiar.²⁴ O programa Auxílio Brasil e o novo Bolsa Família 2023, não foram incorporados nas simulações desse estudo. As características de desenho são muito semelhantes às do Bolsa Família 2019, mas o valor do benefício é significativamente maior.

Embora os programas de transferências para as famílias trabalhadoras no Brasil sejam

► **Figura 23. Distribuição da população, por faixas etárias e quintis de renda**



Fonte: PNADC 2019.

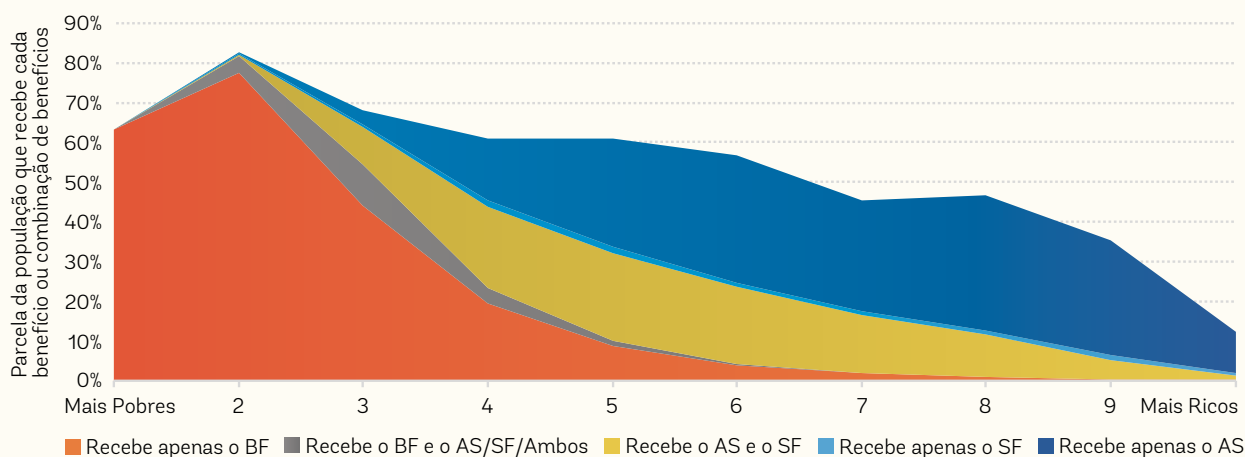
fragmentados, quando considerados em conjunto, eles fornecem um piso de assistência social com benefícios que diminuem à medida que a renda dos beneficiários aumenta. Em última análise, o bem-estar das famílias depende do efeito combinado dos impostos e benefícios, e não de programas individuais. Modelos de benefícios fiscais *de jure* são amplamente utilizados para entender o efeito líquido da política fiscal do governo sobre a renda de diferentes tipos de família. Esses modelos são, na verdade, calculadoras de renda que mostram o que um trabalhador tem direito a receber do governo e o que ele tem o dever de pagar em relação a cada valor de renda salarial auferida (figura 25). O modelo da figura 25 considera uma família de quatro pessoas, com um adulto trabalhando no setor formal em faixas salariais diversas (no eixo horizontal). Como se vê na figura, o governo continua a fornecer algum tipo de complemento de renda à medida que a renda do trabalho aumenta e em todo o espectro formal-informal, quase como uma renda básica universal e gradual (Gentilini et al., 2019).

23 Os limiares salariais são definidos anualmente pelo governo. Em 2022, por exemplo, o critério de elegibilidade era ter filho(a) de até 14 anos (ou filho(s) com deficiência(s) de qualquer idade) e salário inferior a R\$ 1.655,98. Vale ressaltar que, em 2022, o Salário-Mínimo era de R\$ 1.212,00.

24 O Auxílio Brasil introduziu um componente que recompensa os contratos formais no mercado de trabalho com bônus em dinheiro. Este componente é composto pelo Auxílio Inclusão Produtiva Urbana, no caso de contratos formais de trabalho em áreas urbanas, e pelo Auxílio Inclusão Produtiva Rural para agricultores familiares. Porém, essa norma nunca foi implementada e desapareceu na última reforma do programa.

“Devido ao seu desenho, o Bolsa Família e os suplementos salariais Salário Família e Abono Salarial beneficiam famílias brasileiras ao longo de toda a distribuição de renda”.

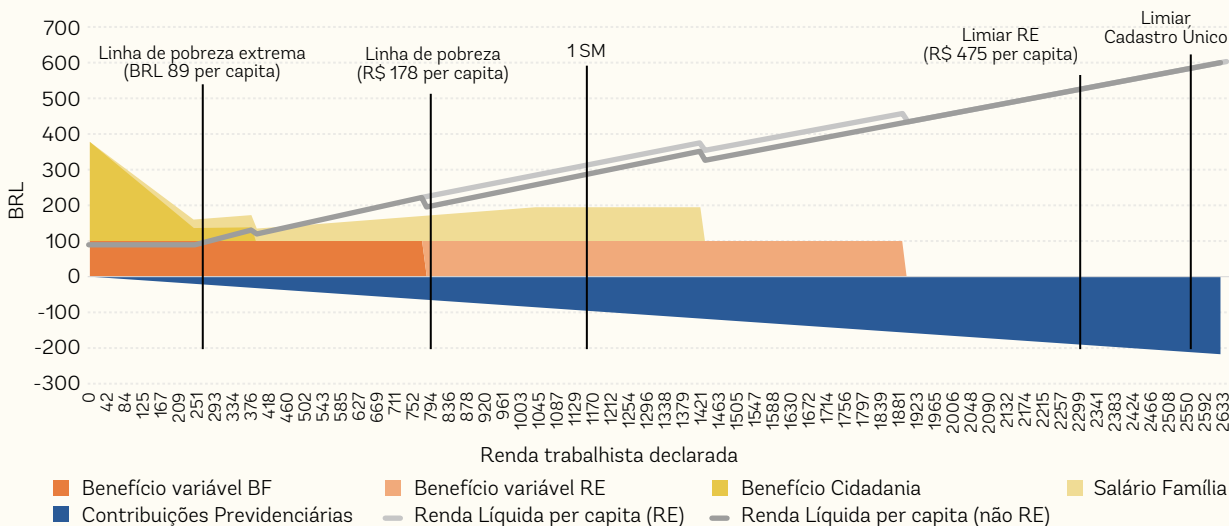
Figura 24. Simulação da distribuição de benefícios, por decis de renda familiar



Fonte: Modelo de simulação BraJure do Banco Mundial.

Nota: Família composta por dois adultos e duas crianças (entre 3 e 21 anos de idade). BF – Bolsa Família, AS – Abono Salarial, SF – Salário Família.

Figura 25. Renda líquida total proveniente de transferências para uma família de dois adultos e duas crianças, com um adulto trabalhando no mercado de trabalho formal



Fonte: BraJure do Banco Mundial, modelo de benefício fiscal *de jure* referente ao Brasil em 2019. O modelo simula o valor e o nível dos benefícios recebidos (eixo vertical) por uma família, sob diferentes níveis de renda do trabalho (eixo horizontal), a partir de zero (quando nenhum membro tem emprego formal). As linhas de pobreza referem-se ao ano de 2019. "RE" significa *Regra de Emancipação*, uma regra do programa *Bolsa Família* que permite que a família continue recebendo a maioria dos benefícios do programa por até dois anos após sua renda subir acima do limite de elegibilidade. "Não RE" significa uma família que não participou da *Regra de Emancipação*. Benefício Cidadania é o benefício de nível familiar no AB. O tipo de família considerado nesta versão do modelo é composto por quatro membros, sendo dois adultos e duas crianças, e dado que um dos adultos é empregado no setor formal. O modelo pressupõe que o trabalhador não receba Abono Salarial uma vez empregado, uma vez que o benefício é concedido somente após cinco anos de emprego formal. Veja Fietz et al (2019) para uma ilustração completa de BraJure.

No caso do Brasil, a coexistência de benefícios com diferentes enfoques de direcionamento gera algumas duplicidades quando um trabalhador ingressa em um emprego formal e tem direito a receber o Salário Família (e possivelmente também o Abono Salarial),²⁵ mas continua pobre e, portanto, também continua recebendo os benefícios do Bolsa Família. Essa situação não é problemática do ponto de vista da equidade, mas também não é eficiente.

Adequação

Simulações com base em dados da PNAD Contínua revelam que cerca de 21 por cento das famílias continuavam em situação de pobreza em 2019, mesmo depois de receberem transferências de proteção social, e que estas são, em sua maioria, famílias com crianças.²⁶ A adequação avalia se o valor da transferência é suficiente para proteger o beneficiário de um choque - neste caso, a pobreza extrema. Quando comparado a todos os outros gastos com benefícios fiscais (ver figura 26), o Bolsa Família foi o programa que se revelou mais eficiente em reduzir a pobreza para cada real gasto. É importante ressaltar que o impacto do Bolsa Família na redução da pobreza deveu-se, principalmente, ao bom direcionamento do programa e à larga escala (Morgandi, Sousa et al., 2019), e não à sua generosidade, que na época era baixa. De fato, simulações realizadas com a ferramenta BraSim em relação ao programa BF em 2019 sugerem que, mesmo que o Bolsa Família tivesse sido implementado com perfeição (ou seja, com todas as famílias elegíveis recebendo os benefícios do programa), cerca de 21 por cento das famílias no Brasil em 2019 ainda viveriam em situação de pobreza moderada, o que significa que o nível de benefícios não era adequado. Isso contrasta com o valor dos benefícios oferecidos pelos programas para idosos, que, em quase todos os casos, elevam os beneficiários para um patamar bem acima da linha de pobreza do Cadastro Único. A previdência social tem um impacto mais forte na redução da pobreza, embora menos eficiente. O motivo é o alto valor dos benefícios oferecidos.

Os níveis de generosidade da assistência social começaram a subir em 2021, com a reforma do Auxílio Brasil. Com o encerramento do benefício temporário do Auxílio Emergencial em 2021, o programa Auxílio Brasil foi criado para substituir o Bolsa Família. Com limites de elegibilidade mais elevados e a abolição de restrições orçamentárias, o novo programa atingiu a marca histórica de 18 milhões de famílias beneficiadas, marca essa superada novamente outubro de 2022, quando o programa atingiu a marca de 21 milhões de famílias cobertas. A reforma do AB introduziu várias inovações na concepção do benefício²⁷ que, em conjunto, elevaram o benefício médio de R\$ 196 para R\$ 217,²⁸ favorecendo principalmente as famílias com crianças pequenas. Essa situação ajudou a reverter a queda gradual do valor real dos benefícios do Bolsa Família (ver Morgandi et al., 2019). O benefício médio pago pelo Auxílio Brasil permaneceu em cerca de um quinto do valor do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e do programa de previdência rural. A reforma do Bolsa Família de 2023, consolidou o programa em um valor médio similar ao programa Auxílio Brasil, e reduziu algumas das problemáticas atadas ao benefício extraordinário.

Em 2021 também foram lançados, por meio de legislação específica, o Benefício Extraordinário (BE) e o Benefício Complementar (BCompl). Estes exacerbaram as complexidades dos benefícios da assistência social em vez de resolver os problemas de generosidade do AB. O Benefício Extraordinário foi lançado como complemento para todas as famílias do Auxílio Brasil, independentemente de composição familiar, para garantir que todos recebessem pelo menos R\$ 400 mensais. O Benefício Complementar também foi um benefício adicional fixo e temporário de R\$ 200, pago entre agosto e dezembro de 2022 de modo a garantir R\$ 600 para cada família beneficiada. Concebido inicialmente como temporário, o benefício foi prorrogado sucessivamente por pressão política, alimentando assim uma impressão de reforma permanente.²⁹ Essas mudanças pontuais resultaram em um projeto de assistência social abaixo do ideal,

25 O Abono Salarial é concedido apenas ao trabalhador que completou pelo menos cinco anos de trabalho no setor formal.

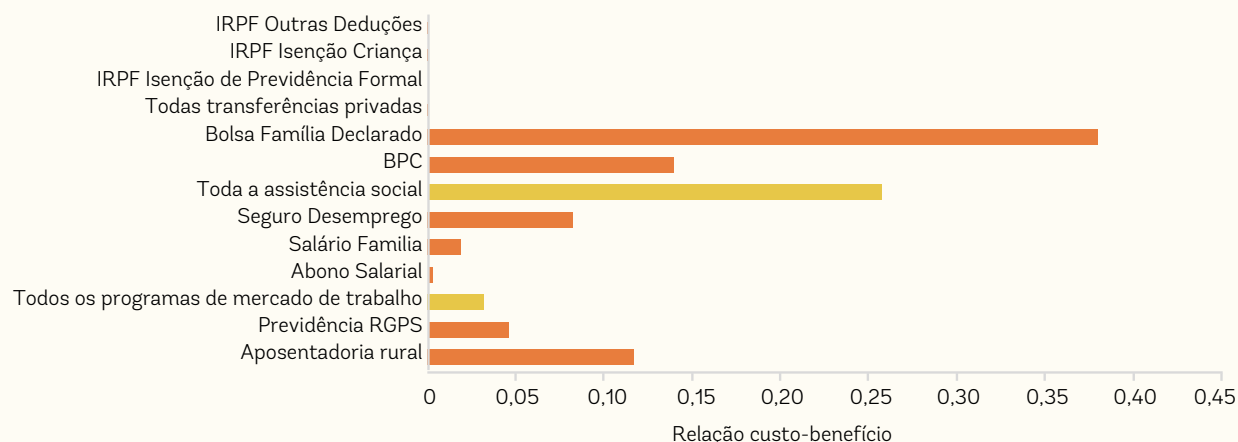
26 Simulação na ferramenta BraSim utilizando dados da PNAD 2019. Presume a perfeita execução dos programas e inclui a renda dos servidores públicos como fonte de renda protegida. A pobreza foi definida em meio salário-mínimo per capita, ou USD 6,2 PPC.

27 Por exemplo: (i) revisão do valor dos benefícios; (ii) redução das modalidades de benefício variável; (iii) ampliação do benefício variável para os jovens entre 18 e 21 anos de idade; (iv) uma nova regra que rege a saída do programa; e (v) novos benefícios voltados para o incentivo a conquistas científicas e esportivas nas escolas.

28 Note que os montantes citados não incluem o impacto no benefício total dado o Benefício Extraordinário.

29 O Benefício Extraordinário se tornou permanente em maio de 2022 (Lei 14.342/22). Em julho de 2022, o Benefício Extraordinário foi alterado e passou a incluir um adicional de R\$ 200 para todas as famílias beneficiárias do Auxílio Brasil entre agosto e dezembro de 2022. O benefício mínimo, portanto, passou a ser de R\$ 600.

► **Figura 26. Relação custo-benefício dos principais programas de assistência social, de emprego e de incentivos fiscais do Brasil**



Fonte: BraSim, com base na PNADC 2019, pressupondo a perfeita execução dos programas.

Nota: Inclui os rendimentos dos servidores públicos como fonte de rendimentos protegidos. A pobreza foi definida em meio salário-mínimo per capita, ou USD 6,2 PPC. A relação custo-benefício é a redução da lacuna de pobreza em uma unidade de moeda local por cada unidade gasta com o programa social em questão. O valor zero significa que a despesa não teve qualquer impacto na redução da pobreza.

dando margem a grandes desigualdades horizontais entre famílias pobres de diferentes tamanhos. Além disso, as duplicações no sistema de proteção social não foram solucionadas. A recente reforma de 2023 reintroduziu o programa Bolsa Família e começou a reduzir os incentivos negativos à duplicação das famílias ao mesmo tempo mantendo um nível de generosidade alto. Essa reforma será avaliada em um estudo futuro.

Historicamente, houve indexação da maioria dos programas de proteção social, excluído o Bolsa Família, que nunca foi vinculado ao salário-mínimo.

Ajustes automáticos dos benefícios são necessários para preservar sua paridade de poder de compra ao longo do tempo e, dessa forma, mitigar a pobreza. Esses ajustes costumam levar em conta as condições de vida dos beneficiários e também o espaço fiscal disponível. No Brasil, a maioria dos programas - incluindo o Seguro Desemprego, o Abono Salarial, a previdência contributiva, a previdência rural e o BPC por idade ou deficiência - fixam o piso mínimo de benefício no patamar do salário-mínimo nacional. O salário-mínimo também serve como valor de referência para os critérios de elegibilidade de renda para recebimento do BPC e inclusão no Cadastro Único.

O salário-mínimo, portanto, tem sido usado tanto como ferramenta de indexação quanto como

substituto de uma linha de pobreza real, embora os ajustes de seu valor geralmente não visem a preservação do poder de compra dos cidadãos de baixa renda. Os programas não vinculados ao salário-mínimo - em grande parte voltados exclusivamente para os pobres (como o Bolsa Família) - ficam fora do contrato social constitucional, que protege também a saúde e a educação. Por isso, o valor dos benefícios proporcionados pelos programas de alívio da pobreza tem sido objeto de ajustes de valor menos frequentes, e o espaço fiscal a eles atribuído tem sido sobrecarregado pelos demais benefícios (principalmente após a crise de 2015). Além disso, em 2022 também houve um aumento de programas *ad hoc* relacionados à energia.³⁰

Apobrezagem é multidimensional, mas os gastos federais com proteção social têm se concentrado cada vez mais em programas de transferência de renda em detrimento de provisão de serviços (benefícios não-monetários).

A pobreza é exacerbada pelo acesso limitado dos pobres aos mercados de trabalho, serviços básicos, saúde e moradia e pelo maior risco de desnutrição (Campante Vale e Lara Ibarra, 2022). É claro que nem todas essas questões podem ser resolvidas pelo sistema de proteção social, mas a proteção social tem uma vantagem comparativa em algumas áreas - por exemplo, por ser capaz de garantir que os serviços do governo cheguem aos pobres ou por fornecer benefícios e serviços personalizados a

30 Durante 2022, as transferências temporárias de renda criadas pela Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 15/22 incluíam um benefício pecuniário para caminhoneiros e taxistas, a ampliação do auxílio para a aquisição de gás de cozinha (Auxílio Gás dos Brasileiros) e repasses aos estados e municípios para prestação de serviços de transporte público gratuito para idosos.

grupos vulneráveis. As transferências condicionadas de renda são um dos poucos programas híbridos (dinheiro e serviços) que ainda existem em grande escala. Nos outros casos, com o encerramento da estratégia Brasil Sem Miséria, o sistema de proteção social passou a economizar cortando programas e serviços (em parte porque esses serviços não são objeto de vinculação orçamentária, ao contrário da saúde e da educação). Em 2019, apenas 8 por cento dos gastos federais na área de assistência social e 1,7 por cento dos gastos na área de programas de mercado de trabalho foram destinados a programas de benefícios não monetários. As políticas ativas de mercado de trabalho e os programas de inclusão econômica em áreas rurais e urbanas, programas de desenvolvimento da primeira infância, serviços sociais e cuidados de longo prazo para idosos são exemplos dos tipos de serviços cujo financiamento foi delegado aos governos subnacionais, de acordo com suas próprias capacidades fiscais.

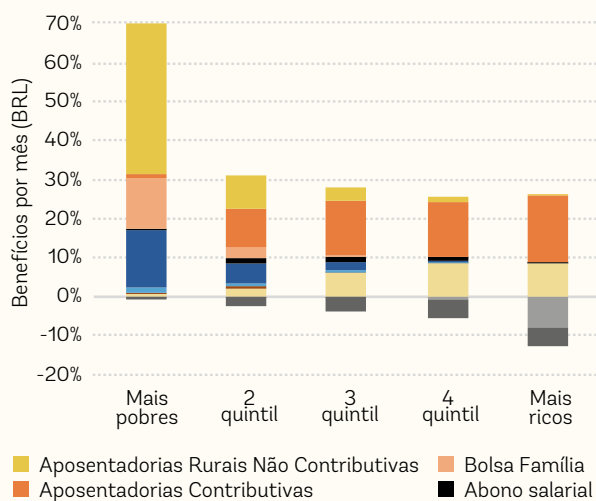
Progressividade

As transferências da proteção social no Brasil são, de modo geral, bem direcionadas; porém, os volumosos

subsídios a programas previdenciários tendem a beneficiar muitas famílias das classes média e alta.

A figura 27 utiliza a ferramenta de microssimulação BraSim para identificar a parcela da renda familiar total representada pelas transferências de proteção social em cada quintil da distribuição de renda no Brasil. A figura também mostra a renda média das famílias em cada quintil. Ela revela que as transferências sociais têm um papel importante no apoio às famílias do primeiro (mais baixo) quintil de renda da população, uma vez que representam cerca de 65 por cento do rendimento total dos pobres. Esse nível de proteção se dá, principalmente, na forma de amplo apoio aos idosos pobres, e não às crianças ou à população pobre em idade ativa. No entanto, a figura mostra também que as transferências de proteção social, essencialmente a previdência contributiva, representam cerca de 20 por cento da renda das famílias no terceiro, quarto e até quinto quintis. O alto valor do benefício previdenciário faz com que os beneficiários se enquadrem, geralmente, entre o quinto e o sexto decil da distribuição de renda. Esses benefícios previdenciários contêm um volumoso subsídio implícito³¹ que beneficia, em sua maioria, a classe média, especialmente por meio de um generoso valor mínimo de aposentadoria (descrito mais adiante).

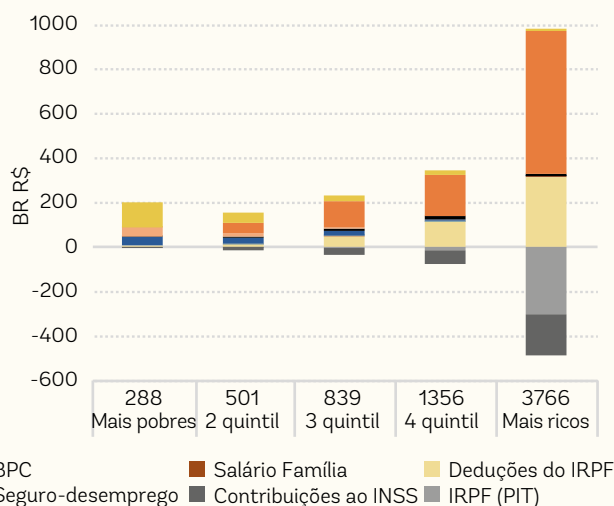
► **Figura 27. Benefícios da proteção social e impostos diretos como percentual da renda familiar em cada quintil de renda per capita**



Fonte: Ferramenta de microssimulação BraSim desenvolvida pela equipe de Pobreza e Equidade do Banco Mundial, com base na PNAD Contínua de 2019.

Nota: O gráfico mostra a participação de gastos específicos com proteção social na renda total per capita disponível (após tributação) de cada quintil.

► **Figura 28. Simulação do valor médio dos benefícios e impostos diretos das famílias, por quintis de renda per capita (2019)**

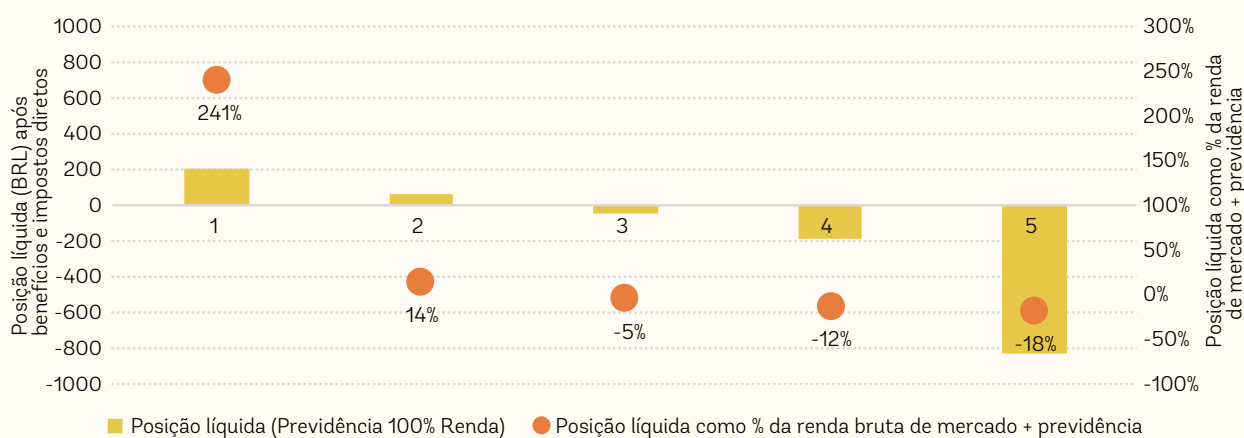


Fonte: Ferramenta de microssimulação BraSim desenvolvida pela equipe de Pobreza e Equidade do Banco Mundial, com base na PNAD Contínua 2019.

Nota: IRPF é o Imposto de Renda da Pessoa Física. Quintis foram calculados sobre a renda per capita disponível (após tributação), seguindo a metodologia do BraSim.

31 Não é possível quantificar com exatidão a parcela de subsídio da previdência devido à ausência de dados suficientes para estimar o histórico contributivo dos beneficiários.

► **Figura 29. Impacto líquido dos benefícios e impostos diretos na renda disponível das famílias, por quintil**



Fonte: BraSim usando a PNADC 2019, com base em um modelo desenvolvido pela equipe de pobreza do Banco Mundial.
Nota: "Posição líquida" é a diferença da renda familiar depois de descontados todos os benefícios em dinheiro e impostos diretos, excluindo-se os impostos indiretos.

Com uma perspectiva diferente, a figura 28 mostra o valor médio dessas transferências em termos absolutos. Embora seja extremamente necessário para os pobres, o valor transferido às famílias dos quintis mais baixos (primeiro e segundo) é pequeno e quase igual ao valor do benefício recebido pela classe média (do terceiro quintil), embora por meio de um conjunto diferente de programas.

Levando em conta tanto os impostos quanto as transferências, o sistema de benefícios fiscais no Brasil é apenas levemente redistributivo. Microsimulações no BraSim do sistema brasileiro de impostos diretos e transferências (Morgandi et al., 2019) revelam que a renda total das pessoas no quintil mais rico - que são, em média, 12 vezes mais ricas do que as do quintil mais pobre - é reduzida em apenas 18 por cento após o desconto de impostos diretos, contribuições, gastos tributários e benefícios (figura 29). Conforme mostra a figura 28, os principais motivos dessa redistribuição, geralmente baixa, são as transferências previdenciárias relativamente altas (e subsidiadas) do país e as baixas alíquotas efetivas de imposto de renda, especialmente devido a isenções substanciais. Isso inclui a isenção parcial de impostos sobre as receitas previdenciárias contributivas em 2019, a um custo de R\$ 75 bilhões,³² o equivalente a mais que o dobro do orçamento do Bolsa Família

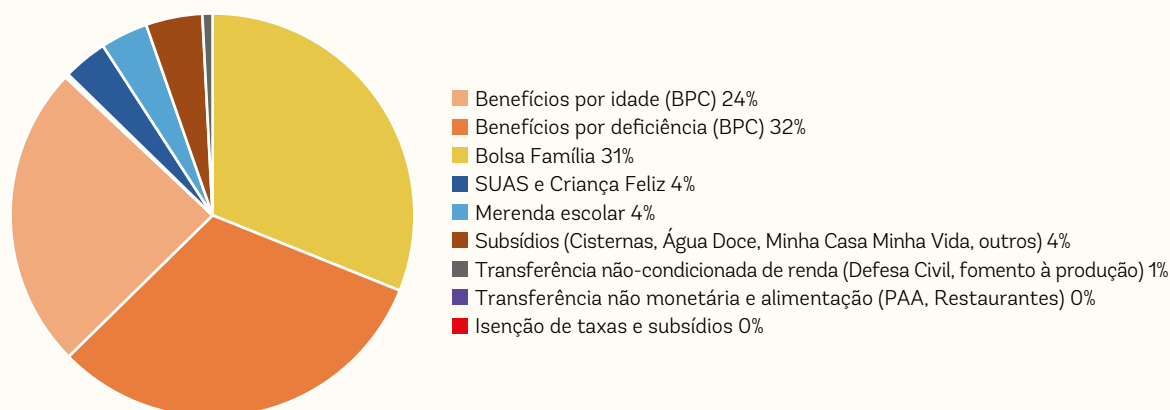
naquele ano. Outro trabalho analítico também revelou que os impostos indiretos absorvem uma parcela muito maior da renda disponível dos pobres do que dos ricos.

4.3 Oportunidade: Promover a acumulação de capital humano

A proteção social é também uma forma de aumentar a igualdade de oportunidades e reduzir a pobreza intergeracional. Programas desenhados não apenas para oferecer proteção de curto prazo, mas também para promover a acumulação de capital humano e incentivar os ganhos de produtividade do trabalho são fundamentais para reduzir a pobreza de longo prazo e aumentar o retorno social dos investimentos na população. Investimentos em nutrição e saúde, estimulação precoce e proteção infantil durante os primeiros 1.000 dias são essenciais para construir uma base sólida para uma vida saudável e produtiva, pois este é o período mais rápido de crescimento e desenvolvimento humano (Packard et al., 2019). Dado que quase metade da futura força de trabalho do Brasil é composta por crianças que vivem hoje em famílias pobres, o objetivo de ampliar as oportunidades constitui um desafio estratégico e vital para o Brasil.

32 Receita Federal do Brasil. <https://www.gov.br/receitafederalt/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos/imposto-de-renda/estudos-por-ano/gn-irpf-2021-2020.pdf>

► **Figura 30. Gastos com assistência social em 2019, por tipo de programa**



Fonte: Banco Mundial, utilizando dados do Portal da Transparência, 2019.

Nota: Programas categorizados de acordo com a metodologia ASPIRE do Banco Mundial.

Até o momento, apenas uma pequena parcela dos gastos com proteção social promove explicitamente a acumulação e a preservação do capital humano.

O Bolsa Família, que comprovadamente melhorou vários resultados de desenvolvimento humano entre as crianças e jovens (MDS, 2019), representa cerca de um terço de todas as despesas com assistência social. Outros programas que promovem diretamente a acumulação de capital humano incluem o Criança Feliz ou seu sucessor e os programas nacionais de merenda escolar e de creches, os dois últimos incluídos no orçamento da educação. No entanto, conforme mencionado anteriormente, o financiamento desses tipos de serviços fica muito aquém dos gastos com benefícios monetários, apesar de ser fundamental para a promoção da meta “oportunidade”. Além disso, a maioria dos gastos com assistência social - e com proteção social de modo geral - é alocada para os idosos e pessoas com deficiências (figura 30). Mesmo essas despesas carecem de um foco contundente na construção de capital humano (por exemplo, ajudar os beneficiários a viver de forma independente ou a se integrar no mercado de trabalho).

A reforma do Auxílio Brasil em 2021 tinha o potencial de fortalecer a dimensão de oportunidade do sistema de proteção social do Brasil nos próximos anos, mas muitos aspectos da lei não foram implementados.

Por exemplo, a reforma ampliou as condicionalidades que exigem que os beneficiários garantam que seus filhos frequentem a pré-escola e concluam o ensino médio. Também previu a criação de novos benefícios específicos relativos ao reembolso de despesas com cuidado infantil, e abriu a possibilidade da transferência

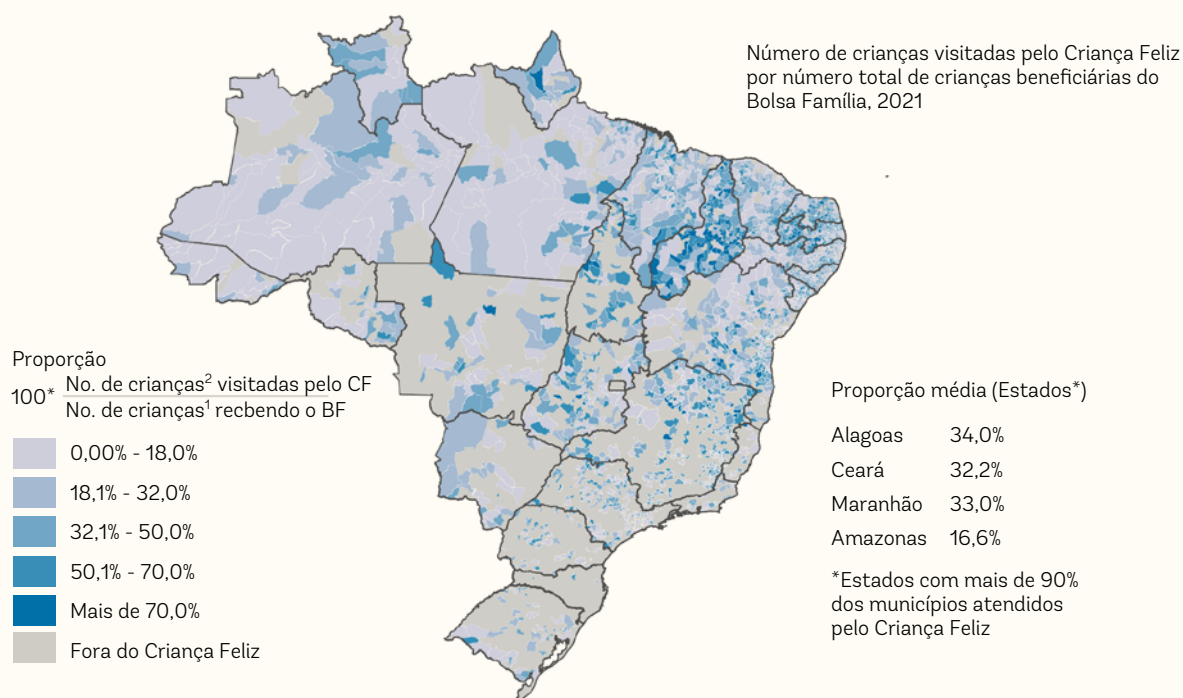
de recursos às unidades do CRAS para a oferta de programas de inclusão econômica. No entanto, a implementação desta nova estratégia tem sido mais complexa e lenta do que o esperado.

O programa de desenvolvimento da primeira infância Criança Feliz visa fornecer treinamento e assistência a novos pais e mães por meio de visitas domiciliares e reforça a capacidade das famílias de estimular as habilidades de suas crianças, além de ampliar a capacidade de busca ativa do estado a famílias vulneráveis.

Destina-se a famílias com gestantes e crianças de 0 a 3 anos (ou de 0 a 6 anos no caso de crianças portadoras de deficiência) em situação de vulnerabilidade social. O programa, iniciado em 2016, é composto por dois pilares: (i) visitas domiciliares, que constituem a atividade principal do programa, e (ii) ações articuladas entre os comitês federal, estadual e municipal para fortalecer as políticas com impacto no desenvolvimento na primeira infância. O programa foi criado com base em evidências de que os programas voltados para os pais de crianças com até três anos de vida têm efeitos positivos no desenvolvimento cognitivo, linguístico, motor e socioemocional de seus filhos, incluindo vínculos emocionais mais fortes e menos problemas de comportamento, além de terem um impacto positivo no conhecimento dos pais e nas práticas parentais e melhorarem as interações entre pais e filhos (PLAN-PNUD, 2020).

O Programa Criança Feliz, no entanto, ainda não atingiu a cobertura pretendida, principalmente em áreas remotas. Apesar de sua meta inicial de atingir 3 milhões de crianças, o programa atende atualmente

► **Figura 31. Participação dos municípios no Programa Criança Feliz, 2021**



¹ Os dados do Bolsa Família referem-se ao número de crianças de 0 a 36 meses que recebiam o benefício em fevereiro/2021

² Os dados do Criança Feliz referem-se ao número de crianças visitadas em junho/2021
O Criança Feliz abrangia 2.645 municípios em junho/2021

Fonte: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, dados sobre os beneficiários do Programa Criança Feliz e Cadastro Único.

apenas 1,3 milhão (figura 31). Isso deve-se ao fato de poucos municípios terem aderido ao programa. Em 2021, apenas 2.910 dos 5.570 municípios brasileiros (52 por cento) participavam do programa. O principal motivo da não adesão, conforme informado pelas autoridades municipais, é que a transferência fixa por criança oferecida pelo Criança Feliz aos municípios seria insuficiente para cobrir os custos e a logística da prestação do serviço em localidades mais complexas. Por exemplo, o acesso dos conselheiros a áreas pobres varia dependendo do terreno, condições sazonais, segurança pessoal e disponibilidade de transporte. Assim, o programa pode não estar sendo oferecido nos locais onde se faz mais necessário.

Um segundo papel fundamental da proteção social na ampliação das oportunidades é fortalecer a produtividade do trabalho dos pobres e vulneráveis.

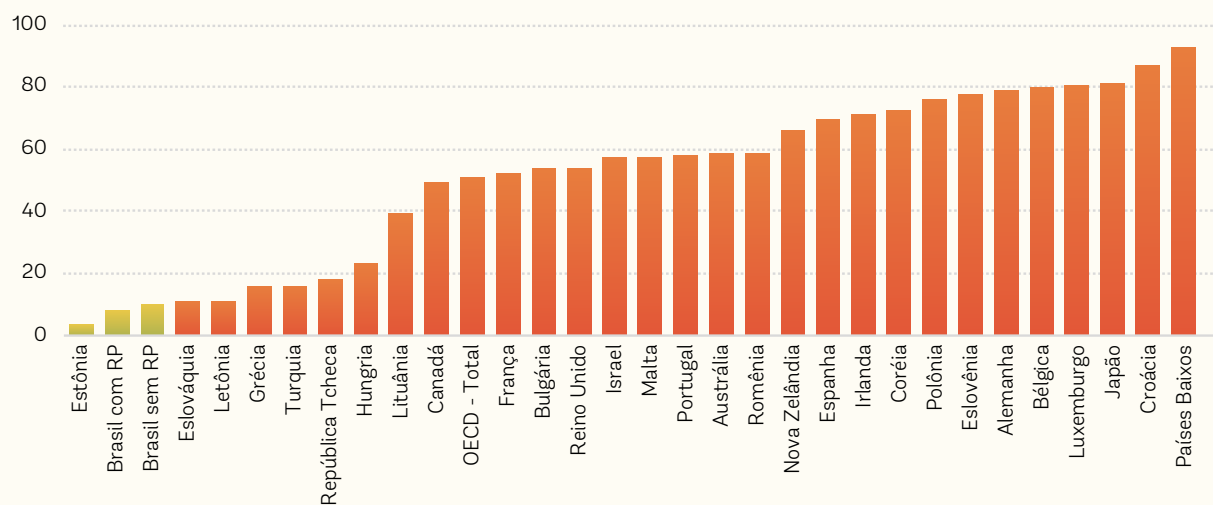
Em vista das transformações da demanda por mão de obra e dos meios de subsistência impostas pelas mudanças tecnológicas e climáticas, o sistema de PSE brasileiro tem um papel fundamental na busca por maneiras de desenvolver o capital humano dos adultos pobres e vulneráveis e aumentar sua produtividade, especialmente depois de deixarem a

educação formal. Essa é uma tarefa complexa que, na melhor das hipóteses, combina benefícios (com incentivos adequados) com serviços capazes aumentar a empregabilidade das pessoas e encaminhá-las às oportunidades de trabalho disponíveis.

No Brasil, os benefícios da assistência social já são compatíveis com a participação em empregos formais.

A análise com base nas regras de benefícios de 2019 concluiu que o programa de transferência condicionada de renda do Brasil não contém desincentivos ao trabalho formal. A alíquota fiscal de participação (do inglês *participation tax rate*) – medida como a parcela dos rendimentos perdidos devido a impostos mais altos e direito a menos benefícios quando uma pessoa desempregada passa a ser formalmente empregada (OCDE, 2020) – é muito menor no Brasil do que em outros países (Fietz et al., 2021), conforme ilustra a figura 32. Isso ocorre porque o salário-mínimo no Brasil é muito superior ao benefício médio, mas também porque o programa permite que as famílias beneficiárias continuem recebendo benefícios por dois anos após os membros começarem a receber salários no mercado de trabalho, mesmo que sua renda ultrapasse os critérios normais de elegibilidade (veja o quadro 3).

► **Figura 32. Alíquota fiscal de participação de uma família com dois adultos e duas crianças, recebendo apenas 1 salário mínimo de renda**



Fonte: Fietz et al. (2021)

Nota: Cálculos dos próprios autores relativos a dados sobre o Brasil (valores de 2019) e dados da OCDE (2020) sobre outros países. RP = Regra de Permanência do programa Bolsa Família.

Mudanças recentes na generosidade do benefício do Auxílio Brasil, principalmente após a introdução do Benefício Extraordinário e do Benefício Complementar, podem ter alterado essa situação ideal. Será necessária uma análise mais aprofundada para estimar o provável impacto desse benefício nos incentivos ao trabalho em diferentes tipologias de trabalhadores e famílias.

No Brasil, os gastos federais com mercado de trabalho são alocados, em grande parte, a políticas regressivas e passivas de apoio à renda, enquanto pouco é investido em programas ativos de mercado de trabalho e com trabalhadores vulneráveis. Os gastos totais do Brasil com políticas de mercado de trabalho são consideráveis e próximos à média da OCDE (World Bank, 2018). O Seguro-Desemprego e os desembolsos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) absorvem, normalmente, três quartos desses gastos (figura 33), ao passo que se gasta pouco com intermediação de mão de obra, programas de inclusão econômica e outros programas ativos do mercado de trabalho (PAMTs) em apoio aos trabalhadores vulneráveis. De fato, a parcela dos gastos referente a benefícios passivos vem aumentando ao longo do tempo (figura 34). Os gastos públicos com políticas de mercado de trabalho também são regressivos, já que a maior parte é direcionada unicamente a trabalhadores do mercado formal, e o Fundo de Amparo ao Trabalhador é, em parte, apoiado pelo orçamento geral (World Bank, 2018). Estima-se que apenas 1,8 por cento das despesas sejam alocadas

a programas voltados para trabalhadores fora do setor formal. Essa alocação não corresponde às necessidades dos trabalhadores brasileiros. Dados de pesquisas domiciliares mostram que a maioria dos desempregados no Brasil está no setor informal ou são jovens em transição da escola para o trabalho (Morgandi et al., 2020). Embora seja baixo o número de trabalhadores formais que perderam o emprego, os programas financiados pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador dedicam-se quase inteiramente a este grupo.

O principal tipo de Programa Ativo de Mercado de Trabalho disponível em escala é a formação. Uma análise recente de dados de pesquisas domiciliares lançou uma nova luz sobre a aceitação da capacitação formal de curta duração (CFCD). Ela pode ser considerada um tipo de PAMT se for direcionada a adultos em idade produtiva, especialmente se forem adultos vulneráveis. Em 2019, cerca de 1,7 por cento dos brasileiros fora da escola entre 18 e 65 anos participaram de CFCD, o equivalente a mais de 1,8 milhão de adultos. A maioria desses alunos (56,3 por cento) estava matriculada em instituições privadas, presumivelmente pagas do próprio bolso; cerca de 10 por cento receberam formação por meio do empregador; 17 por cento foram formados pelo Sistema S (que oferece programas gratuitos e pagos); e 16 por cento receberam formação em instituições públicas federais. Isso mostra que os programas com financiamento público continuam representando uma parcela pequena do mercado. Enquanto as taxas

► Quadro 3. Como a Regra de Permanência / Regra de Emancipação contribui para a integração do mercado de trabalho

No Brasil, as famílias beneficiárias do Bolsa Família tinham o direito de continuar recebendo a maior parte dos benefícios por até dois anos após sua renda ultrapassar o limite de elegibilidade. Essa concessão, denominada Regra de Permanência, podia ser usada se as famílias: (i) atualizassem voluntariamente suas informações de renda no Cadastro Único e (ii) tivessem renda inferior a meio salário-mínimo per capita (quase três vezes o limite de elegibilidade de entrada).

Em 2020, a regra aplicava-se a 8 por cento das famílias do Bolsa Família. Cerca de 68 por cento ainda se encontravam abaixo da regra de elegibilidade do programa, de R\$ 178, e só perderiam o benefício básico na ausência da regra. Assim, a maior parte das famílias às quais a regra se aplicava não estavam em vias de sair do programa; estavam, simplesmente, passando gradualmente do patamar de extrema pobreza ao patamar de pobreza moderada. No entanto, a regra deu bastante espaço para que os adultos que dependiam da assistência social experimentassem um emprego formal sem medo de perder seus benefícios. Na realidade, um em cada quatro beneficiários adultos do Bolsa Família em 2019 tinha emprego formal e dois terços recebia algum tipo de renda laboral.

Quando o Bolsa Família se tornou o Auxílio Brasil em novembro de 2021, a Regra de Permanência passou a ser chamada de Regra de Emancipação e suas condições foram levemente alteradas, com definição clara em Lei e novos limites de saída. Em vista das limitações do orçamento federal e da longa lista de espera para se inscrever no programa, a Regra de Emancipação continuará tendo um papel importante no aumento da resiliência das famílias pobres que buscam se emancipar da pobreza e participar do mercado de trabalho.

Fonte: Fietz et al. (2021) e Art. 34 do Decreto 10.852 de 8 de novembro de 2021.

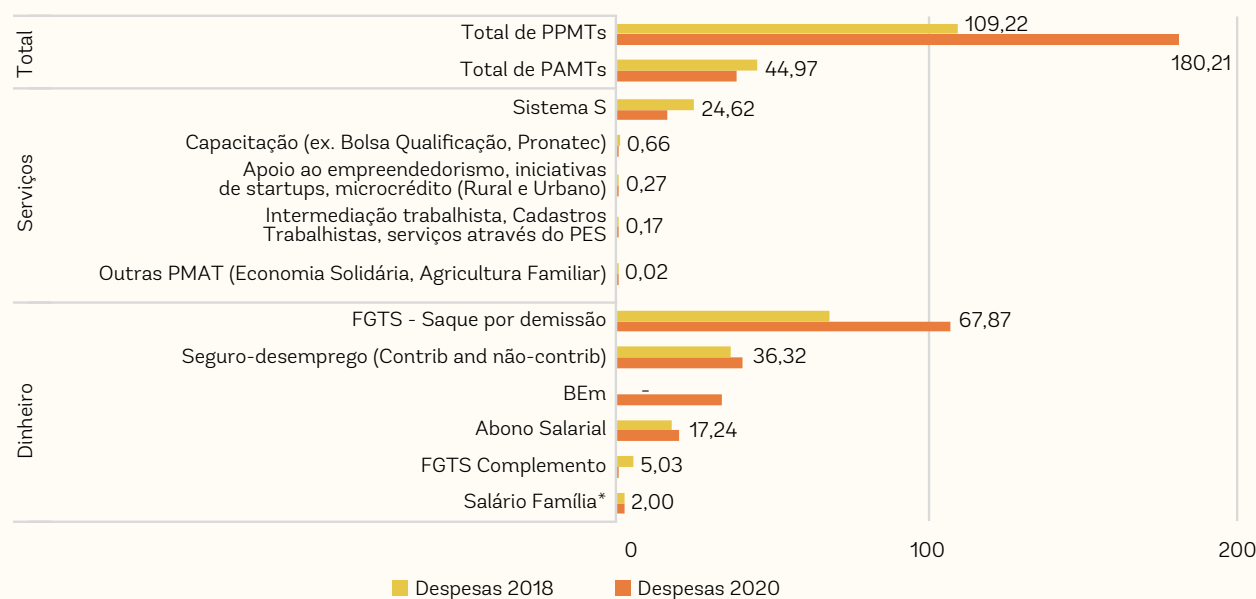
anuais de matrícula aumentam monotonicamente com a renda familiar (de 0,9 por cento para os adultos no decil inferior a 2,9 por cento para os adultos do topo da distribuição de renda) e variam também de acordo com o grau de escolaridade - os alunos de CFCD têm, em sua maioria, escolaridade baixa ou média (menos de 20 por cento concluíram o ensino superior). Isso mostra o potencial da CFCD de atualizar as competências das pessoas que já deixaram o ensino formal. A probabilidade de os alunos concluírem a capacitação também é maior do que possivelmente seria no caso de cursos mais longos. Mantendo-se constantes todas as outras características, os desempregados e os trabalhadores do setor informal são os que correm maior risco de não-concluírem a formação.

Várias avaliações anteriores mostram que os cursos de CFCD no Brasil, incluindo os direcionados a jovens vulneráveis e grupos de baixa renda, podem ser eficazes se incluírem certas características.

Um estudo de Almeida et al. (2015) constatou que a capacitação de curta duração no Brasil rendeu retornos

positivos para os participantes em comparação aos não participantes, mas apenas para aqueles que frequentaram instituições privadas ou cursos do Sistema-S (em vez de escolas técnicas públicas federais) e para aqueles que concluíram cursos de capacitação de curta duração (2,2 por cento, em média). No entanto, os autores encontraram grande variação nos resultados - por exemplo, as pessoas que receberam capacitação de curta duração de prestadores públicos tiveram retornos próximos de zero. Da mesma forma, uma avaliação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), uma das principais intervenções da estratégia brasileira de combate à pobreza até 2016, mostrou que quando os programas de capacitação são concebidos de acordo com a demanda (por exemplo, oferta de formação apenas em competências expressamente demandadas pelos empregadores), a capacitação de curta duração teve um impacto positivo nos resultados de emprego dos participantes em comparação aos grupos de controle, inclusive entre os beneficiários do programa Bolsa Família.

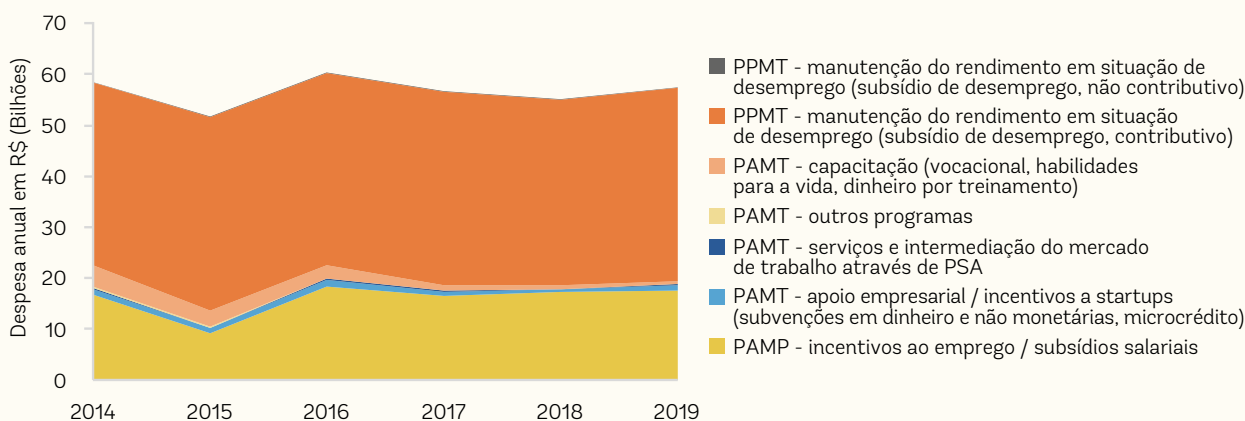
► **Figura 33. Gastos ativos e passivos com o mercado de trabalho (2018–2020)**



Fonte: Banco Mundial, utilizando dados do Portal da Transparência referentes a 2018 e 2020.

Nota: Inclui despesas financiadas pelo Governo Federal e pelos empregadores: * = a partir de despesas orçamentárias financiadas por contribuições patronais obrigatórias. Políticas Passivas do Mercado de Trabalho (PPMT) = Salário Família, Abono Salarial, Seguro Desemprego, FGTS e BEm (Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e Renda).

► **Figura 34. Evolução dos gastos com programas de mercado de trabalho (2014-2019)**



Fonte: Banco Mundial, utilizando dados do Portal da Transparência.

Os programas de formação muitas vezes não estão vinculados a outros serviços de emprego, como intermediação de mão de obra.³³ Existem poucos programas federais que visam melhorar as qualificações de grupos específicos. Esses incluem o Emprega Mais, que promove a qualificação e oportunidades de emprego alinhadas às necessidades das empresas, e

o Contrato de Aprendizagem, que oferece formação no trabalho e educação formal a cerca de 400 mil jovens anualmente. Esses tipos de programas não são coordenados com qualquer programa de apoio à renda (por exemplo, assistência social ou seguro-desemprego). Outra peculiaridade é o fato de o Sistema Nacional de Emprego (SINE) não ajudar - ou ajudar muito pouco -

33 Algumas dessas questões foram suscitadas em uma pesquisa do Tribunal de Contas da União sobre iniciativas federais que visam preparar o mercado de trabalho brasileiro para a transformação digital. <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/sistema-s-deve-preparar-o-mercado-de-trabalho-para-a-transformacao-digital.htm>, Acessado em 29 de novembro de 2021.

os candidatos a emprego a acessarem outras PAMTs. As funções do SINE limitam-se a encaminhamento profissional, emissão de carteira de trabalho e inscrição dos trabalhadores no seguro-desemprego. O financiamento do SINE tem sido mínimo e sua trajetória, descendente. Em 2018, os gastos com intermediação de mão de obra equivaleram a menos de 1 por cento dos gastos com o seguro-desemprego. O papel do SINE foi reduzido ainda mais quando o seguro-desemprego começou a ser entregue digitalmente em 2021. Borges, Lobo e Foguel (2017) estimam que até mesmo pequenos aumentos de eficácia na intermediação gerariam grandes economias fiscais no seguro-desemprego, liberando, portanto, recursos para alocação em outras políticas ativas de mercado de trabalho.

4.4 Resiliência: Proteger as pessoas contra choques diversos

Sistemas de proteção social eficazes conseguem reagir rapidamente quando as famílias são afetadas por choques, prestando um apoio que, muitas vezes, é canalizado através do mercado de trabalho. Além dos ciclos econômicos e da volatilidade de renda tipicamente associada ao trabalho informal (ver o Capítulo 2), os efeitos das mudanças climática e tecnológica e as novas formas de globalização dos serviços aumentam a exposição dos trabalhadores a choques no mercado de trabalho e de renda. Nesta seção, discutimos a origem da segmentação do mercado de trabalho entre trabalhadores dependentes formais e trabalhadores informais/autônomos e os três principais aspectos do sistema brasileiro que visam proteger as pessoas contra os riscos: (i) proteção contra choques na renda do trabalho, (ii) proteção contra choques relacionados ao clima e (iii) proteção contra a deficiência e pobreza na terceira idade.

A forma como os adultos em idade ativa participam do mercado de trabalho afeta sua capacidade de gerenciar riscos. A capacidade dos trabalhadores de se adaptar a choques de renda depende de seu acesso a instrumentos de gestão de risco (Levy e Cruces, 2021 e Packard et al., 2019). O Brasil conta com uma série de programas que ajudam os trabalhadores a lidar com vários riscos importantes ao longo do ciclo de vida, incluindo proteção contra desemprego, deficiência e seguro contra acidentes, proteção contra a pobreza na terceira idade, crédito subsidiado e formação no trabalho. No entanto, a maioria desses benefícios está

disponível apenas para os trabalhadores dependentes formais, e não para os trabalhadores autônomos ou do setor informal (tabela 2).

Conforme mostra a figura 35, os empregados dependentes estão mais bem protegidos contra riscos diversos do que os demais trabalhadores, embora constituam uma minoria da força de trabalho como um todo. Muitas disposições foram consagradas na consolidação das leis trabalhistas, que não abrange outras categorias de trabalhadores - como microempresários e donos de empresas. O risco é ainda maior para o número crescente de microempreendedores individuais (MEI), que têm maior probabilidade de serem substituídos ilegalmente por empregados formais, pagando taxas de contribuição mais baixas e recebendo poucos ou nenhum benefício. Estudos têm mostrado que a existência de mais trabalhadores dependentes formais na economia brasileira está positivamente associada ao crescimento econômico, mas o fraco desempenho econômico recente do país causou um aumento relativo do número de outros tipos de trabalhadores. Além disso, conforme discutido no Capítulo 3, é provável que a esperada transformação no mundo do trabalho motivada por avanços tecnológicos reduza o número de empregos dependentes no setor formal, o que significa que a parcela de trabalhadores que se beneficia da proteção social deve continuar em queda.

Os programas de proteção contra o desemprego no Brasil não cobrem trabalhadores com histórico de trabalho intermitente, trabalhadores informais ou autônomos. O sistema brasileiro de proteção contra o desemprego contém três elementos: (i) o Seguro Desemprego, que é o maior programa de mercado de trabalho financiado pelo Governo Federal do Brasil; (ii) o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS); e (iii) as verbas rescisórias (Multas) (Firpo e Portella, 2021). O sistema de proteção contra o desemprego foi criado no século passado (1986) com base na premissa da crescente formalização do emprego em uma economia centrada na indústria e nunca se adaptou às realidades do mundo do trabalho moderno. Suas regras de acessibilidade são rígidas, sendo considerados trabalhadores formais aqueles que trabalharam no mínimo 12 meses com contrato de trabalho assalariado nos últimos 36 meses. Hoje, a maioria dos trabalhadores desempregados não é elegível para o seguro-desemprego porque não atende a essa condição ou devido a seu histórico limitado de contribuições. Em 2019, apenas 17,7 por cento do número médio mensal

► Tabela 2. Proteção trabalhista contra os principais riscos, por forma de trabalho

| Forma de trabalho e número estimado de trabalhadores no Brasil | Riscos | | | |
|---|---|-----------------------------|-------------------------|--------------------------------------|
| | Volatilidade dos rendimentos do trabalho / desemprego | Acidente | Deficiência | Pobreza na terceira idade |
| Trabalhadores formais (CLT, servidor público) (36,7 milhões) | FGTS, SD, Multas | Seguro Acidente de Trabalho | Benefícios do RGPS/RPPS | Benefícios plenos do RGPS/RPPS |
| Microempreendedor Individual (2,5 milhões) | Assistência social com comprovação de elegibilidade (programa de TCR) | Seguro Acidente de Trabalho | BPC | Benefícios básicos do RGPS |
| Trabalhador Autônomo (6,2 milhões) | Assistência social com comprovação de elegibilidade (programa de TCR) | Seguro Acidente de Trabalho | Benefícios do RGPS | Benefícios plenos ou básicos do RGPS |
| Empresários (Pessoa Jurídica) (0,6 milhão) | Assistência social com comprovação de elegibilidade (programa de TCR) | Seguro Acidente de Trabalho | Benefícios do RGPS | Benefícios plenos do RGPS |
| Trabalhadores informais (autônomos e empregados) (31,9 milhões) | Assistência social com comprovação de elegibilidade (programa de TCR) | | BPC | BPC |

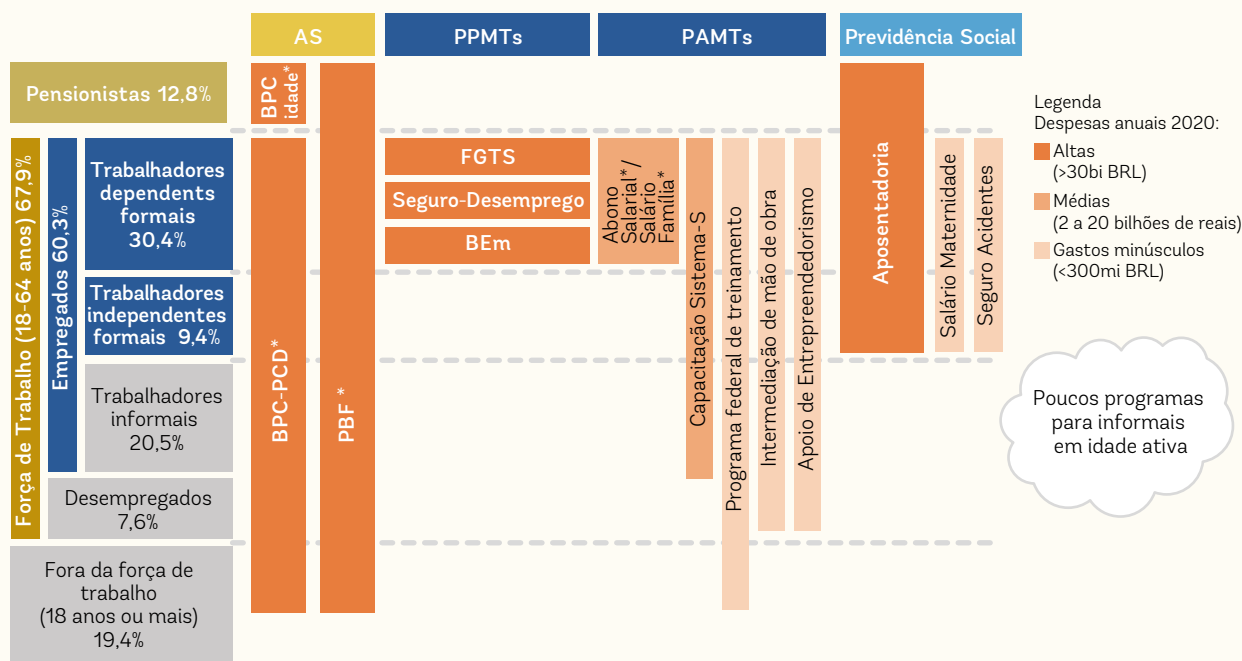
Fonte: Estimativas do modelo de microssimulações do Banco Mundial (BraSIM), com base na PNAD Contínua. Nota: BPC = Benefício de Prestação Continuada; PJ= Pessoa Jurídica; RGPS = Regime Geral de Previdência Social; RPPS = Regime Próprio de Previdência Social. Número de trabalhadores com base no modelo de microssimulação BraSim do Banco Mundial, usando a média mensal da PNAD Contínua de 2017 relativa ao emprego principal.

de trabalhadores desempregados no Brasil receberam auxílio-desemprego. Os trabalhadores formais incluídos no Cadastro Único, principalmente os que recebem assistência social, estão em desvantagem, pois têm maior probabilidade de trabalhar mediante contratos de curto prazo que não são elegíveis para o seguro-desemprego e de ter tempo médio de trabalho inferior a um ano. Não fica claro se o seguro-desemprego, conforme opera atualmente, conseguirá proteger os trabalhadores no futuro, dado o crescimento de contratos muito mais curtos e a queda dos incentivos para ingressar no trabalho formal dependente.

Os atuais programas voltados para o desemprego têm taxas de reposição generosas, mas apenas por curtos períodos. Quando o trabalhador recebe seguro-desemprego, benefícios do FGTS e verbas rescisórias ao mesmo tempo, o valor total do auxílio desemprego pode ficar acima do salário que a pessoa recebia

antes de perder o emprego, principalmente no caso de trabalhadores de baixa renda (figura 36). Morgandi et al. (2021b) realizaram uma extensa revisão da literatura sobre o seguro-desemprego no Brasil. Os autores concluíram que o nível relativamente alto da taxa de reposição do salário contrasta com a curta duração dos pagamentos (no máximo cinco meses), insuficiente para proteger os trabalhadores de baixa escolaridade ou afetados por mudanças estruturais na economia. No entanto, o trabalhador, que recebe auxílios maiores do que o salário no início, não precisa procurar trabalho como condição para receber o benefício, o que configura um incentivo perverso para a pessoa alternar entre breves períodos de trabalho e breves períodos de desemprego (Firpo e Portella, 2021; Carvalho et al., 2018; Doornik et al., 2018; e Gerard e Gonzaga, 2016). Essa situação gera uma alta rotatividade de mão de obra e acaba prejudicando a produtividade dos trabalhadores e a própria economia.

► **Figura 35. Acesso a programas de proteção social por situação da força de trabalho**



Fonte: Autores. Proporções de pessoas, BraSim com base na PNADC 2019 e no Portal da Transparência.

Notas: O BEm foi um programa temporário implementado em resposta à crise de COVID-19, extinto em 2021. PPMT = políticas passivas de mercado de trabalho. PAMT = políticas ativas de mercado de trabalho.

* Elegibilidade baseada no limiar de renda.

As políticas ativas do mercado de trabalho oferecem aos trabalhadores serviços que melhoram sua empregabilidade, mas os gastos com esses serviços no Brasil são baixos e não são coordenados com programas de apoio a trabalhadores desempregados e de renda mínima. Diferentemente da OCDE e de outros países da ALC, no Brasil as PAMTs são compostas quase inteiramente por subsídios salariais (Abono Salarial e Salário Família), enquanto os serviços de intermediação de mão de obra constituem uma parcela pequena e cada vez menor das PAMTs. A qualificação oferecida aos trabalhadores pelo Governo Federal é, atualmente, dividida entre o Ministério da Educação (por meio de uma rede de institutos federais) e o Sistema-S, uma rede de instituições setoriais financiadas por contribuições obrigatórias de empregadores do setor privado. A oferta de qualificação técnica do governo era mais forte nos anos 2000, quando o governo operava a rede de instituições de formação do PRONATEC, mas o programa perdeu orçamento e importância durante a crise fiscal de 2015/16. Com avaliações inconclusivas e divergentes, o programa nunca mais voltou ao seu estado original. As rápidas mudanças no mundo do

trabalho que já estão acontecendo, e que continuarão nas próximas décadas, irão exigir um aumento das PAMTs para retrainar a força de trabalho adulta nas novas habilidades exigidas pelos empregadores daqui para frente e preparar os jovens que chegarão ao mercado de trabalho com defasagens no acúmulo de capital humano por conta da pandemia de COVID-19.

No futuro, é provável que eventos climáticos também provoquem choques que afetarão as famílias; e as redes de seguridade social e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) já estão auxiliando as comunidades a lidar com esses choques. No caso de desastres naturais, sistemas de alerta precoce bem elaborados foram implantados em áreas de alto risco do país e têm a capacidade de alertar a população sobre diversos tipos de desastres. Após a ocorrência de um desastre, a Defesa Civil³⁴ intervém e aciona o SUAS e todos os CRAS municipais, que, por sua vez, agem rapidamente para identificar os atingidos pelo desastre e inscrevê-los no Cadastro Único. Quando é declarado estado de emergência,³⁵ o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social e a rede do SUAS

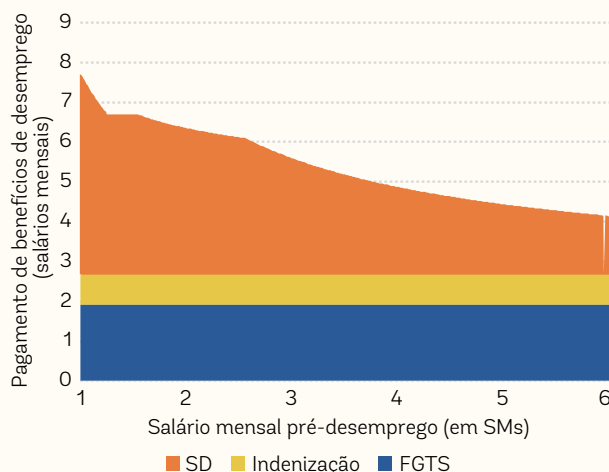
34 A Defesa Civil é responsável por ações emergenciais de prevenção, resposta e recuperação em casos de choque.

35 Instrução Normativa nº 36, 4 de dezembro de 2020.

oferecem benefícios temporários à população atingida, incluindo o adiantamento de benefícios do programa de TCR ou do BPC. O CRAS também encaminha as famílias para serviços básicos - por exemplo, abrigos, serviços de saúde, assistência social e outros serviços públicos. É certo que, por ser um país descentralizado, a eficácia da resposta a choques varia regionalmente no Brasil.

“Durante os primeiros meses de desemprego, os trabalhadores demitidos tendem a ganhar significativamente mais do que quando trabalhavam, uma vez que recebem, ao mesmo tempo, o seguro-desemprego, poupança da conta do FGTS e indenização”.

Figura 36. Valor dos benefícios de seguro-desemprego expressos em salários mensais após 24 meses de emprego



Fonte: World Bank (2021b).

Nota: O cálculo pressupõe um histórico de contribuição de 24 meses para receber cinco parcelas do Seguro-Desemprego. Também presume que o nível salarial era constante antes do desemprego e que o Seguro-Desemprego está sendo solicitado pela primeira vez.

Uma revisão recente das políticas, estruturas de coordenação, sistemas de provisão e instrumentos de proteção social no Brasil revelou a necessidade de fortalecer as medidas de proteção social adaptativa (PSA) (figura 37).³⁶ O Teste de Estresse da Proteção Social, criado pelo Banco Mundial em 2021,³⁷ é uma ferramenta que produz uma avaliação rápida da capacidade de adaptação dos sistemas de proteção social em resposta a choques. A pontuação média do Brasil indica que o sistema do país está pronto e tem o potencial de ser ampliado rapidamente em resposta a desastres naturais motivados pelo clima. O principal ponto forte do Brasil é a estreita coordenação entre os órgãos responsáveis pela proteção social e os responsáveis pela Gestão de Risco de Desastres, com funções e responsabilidades claramente definidas e mínimas sobreposições. Isso é respaldado por um sistema robusto de dados e informações, com o Cadastro Único e sistemas de alerta precoce bem estabelecidos e operantes. No entanto, ainda há algumas lacunas no sistema atual que limitam sua escalabilidade e nível de prontidão, incluindo a necessidade de mais recursos para respostas a choques de proteção social e a necessidade de incluir informações sobre a vulnerabilidade das famílias à mudança climática no Cadastro Único.

Finalmente, uma das principais funções dos sistemas de proteção social é preparar as famílias para lidar com a perda de renda na terceira idade. O Brasil já dispõe de cobertura quase universal na terceira idade por meio de uma combinação de regimes previdenciários contributivos, semi-contributivos e não contributivos. Os idosos estão relativamente bem protegidos contra a pobreza e são sub-representados entre os pobres (Paiva e Ansiliero, 2021). Políticas complementares também contribuem para a resiliência dos idosos, incluindo isenções fiscais sobre a renda dessa faixa etária, incentivos ao trabalho e à educação previstos no Estatuto do Idoso e uma série de benefícios menores, tanto pecuniários (meia entrada em eventos culturais e transporte público gratuito) e não pecuniários (prioridade nas filas de atendimento ou balcões dedicados ao atendimento de idosos em lojas e instituições). No entanto, essas políticas têm

36 Ed, Gonzalez e Ferreira (No prelo). Climate Change and the Role of Social Protection in Brazil.

37 Veja mais informações em World Bank (2021c). O teste de estresse da proteção social, lançado pelo Banco Mundial em 2021, pode ser usado para fazer uma avaliação rápida da adaptabilidade do sistema em resposta a um choque. O teste permite identificar e quantificar lacunas e restrições tanto na preparação quanto na escalabilidade do sistema ao responder aos desastres climáticos mais frequentes no Brasil (enchentes e secas). Essa parte do teste é realizada por meio de uma análise de cada um dos quatro blocos constitutivos da PSA, a saber: (i) programas e sistemas de entrega; (ii) dados e informações; (iii) financiamento; e (iv) e arranjos institucionais. Cada bloco constitutivo é desagregado em componentes e critérios expressos em formato de perguntas. Com base nas respostas a essas perguntas, cada componente recebe uma nota de 1 a 5. A nota final do teste é a média das notas dos diferentes componentes.

► **Figura 37. Resultados do Brasil no Teste de Estresse da Proteção Social**

| | | Latentes | Nascentes | Emergentes | Estabelecidos | Avançados |
|---------------------------------|----------------------------|----------|-----------|------------|---------------|-----------|
| Programas e sistemas de entrega | Programas | 3,7 | | | | |
| | Sistema de entrega | 4,1 | | | | |
| | Sistemas de pagamento | 4,3 | | | | |
| Dados e informações | Sistemas de alerta precoce | 4,5 | | | | |
| | Registro | 4,1 | | | | |
| Financiamento | | 3,5 | | | | |
| Estruturas institucionais | Liderança do governo | 4,3 | | | | |
| | Instituições | 5 | | | | |
| Geral | | 4,1 | | | | |

Fonte: Elaboração da equipe do Banco Mundial.

uma série de desvantagens. A previdência, tal como concebida atualmente, consome uma parcela excessiva do gasto total do Brasil, não reduz a desigualdade de renda e permite a certas categorias de trabalhadores - como professores, profissionais de saúde, seguranças e militares - se aposentar mais cedo. Algumas dessas questões são tratadas nesta nota.

No serviço público, alguns grupos contam com idades de aposentadoria e taxas de reposição muito generosas, sem justificativa clara do ponto de vista de política pública. Embora a reforma previdenciária tenha trazido grandes mudanças paramétricas que aproximam a previdência brasileira dos padrões globais, algumas categorias de trabalhadores ainda têm a opção de se aposentar mais cedo do que o resto da população, e muitos servidores públicos gozam de taxas de reposição extremamente generosas na aposentadoria. Para essas categorias de trabalhadores, o Brasil é um ponto fora da curva global em ambos os aspectos. Por exemplo, a reforma previdenciária de 2019 manteve a idade de aposentadoria mais baixa para as mulheres (três anos a menos que para os homens), professores (cinco anos a menos que para os outros trabalhadores), trabalhadores rurais (cinco anos a menos que para os trabalhadores urbanos) e militares (que têm várias idades

de aposentadoria, mas consideravelmente inferiores às dos demais servidores públicos), o que não parece justificável (Amaral et al., 2019 e Paiva et al., 2018).

No Brasil, o valor mínimo de aposentadoria é fixado no nível do salário-mínimo, que está acima dos padrões internacionais e beneficia principalmente domicílios de renda média. Uma aposentadoria mínima igual ao salário-mínimo pode ser considerada alta pelos padrões internacionais, pois geralmente considera-se adequado remunerar mais quem está trabalhando ativamente do que quem encontra-se aposentado e pode desfrutar de seu lazer. Em 2019, 65 por cento dos novos beneficiários da aposentadoria por idade (70 por cento das mulheres e 56 por cento dos homens) se beneficiavam da aposentadoria de valor mínimo, situando-os entre o terceiro e o quarto quintis de rendimento (conforme apresentado na figura 28, acima). Atualmente, 6 em cada 10 benefícios pagos pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS), que é o sistema nacional de previdência para os trabalhadores do setor privado, são avaliados em um salário-mínimo, e essa parcela continuará crescendo devido às menores taxas de reposição geradas pela nova fórmula de cálculo do benefício, que vem sendo gradualmente instituída desde a reforma de 2019.

► Quadro 4. Evolução dos direitos de proteção social dos idosos no Brasil

Ao longo do último século, o Brasil desenvolveu um sistema de proteção social que oferece altos níveis de cobertura e ampla proteção contra a pobreza para os idosos. Por meio de uma combinação de benefícios contributivos, semicontributivos e não contributivos, 9 em cada 10 pessoas com 65 anos ou mais recebem hoje algum benefício previdenciário.

O primeiro regime previdenciário, voltado para os trabalhadores ferroviários, foi introduzido na década de 1920; outros regimes foram criados nos anos e décadas seguintes, eventualmente abrangendo todas as categorias de trabalhadores formais. Até o início dos anos 1970, os trabalhadores domésticos também estavam cobertos pela lei. Diversos regimes foram fundidos em nível administrativo, mas a proteção social continuou a ser oferecida de modo estritamente contributivo e incluía serviços de saúde. Como resultado, grande parte da população permanecia descoberta pela previdência social.

Na primeira metade da década de 1970 surgiram os primeiros regimes semicontributivos e não contributivos, voltados para trabalhadores rurais, idosos pobres e pessoas com deficiência. Os benefícios de previdência rural, com remuneração equivalente a meio salário-mínimo, começaram a ser pagos a um membro elegível por família com idade igual ou superior a 65 anos. A Renda Mensal Vitalícia foi o primeiro benefício virtualmente não contributivo destinado aos pobres urbanos. Beneficiava as pessoas pobres com 70 anos ou mais e pessoas com deficiência, também no valor de meio salário-mínimo.

Três fatores então contribuíram para uma larga ampliação da cobertura. Primeiro, o surgimento de um novo contrato social com a redemocratização do país, em meados da década de 1980. Isso culminou na promulgação de uma nova Constituição Federal, em 1988, que universalizou os serviços de saúde e ampliou consideravelmente os regimes semicontributivos e não contributivos. As previdências rurais foram revisadas em 1992 e o benefício de assistência social para idosos pobres (Benefício de Prestação Continuada ou BPC) foi criado em 1996. O benefício do BPC foi fixado no nível do salário-mínimo integral, o mesmo nível da garantia de benefício mínimo das aposentadorias contributivas.

Segundo, o envelhecimento contínuo da população mudou as preferências do eleitor mediano em favor da proteção da renda na terceira idade. Isso levou a um movimento consistente do país em direção a políticas mais voltadas para os idosos, em resposta à crescente população de eleitores mais velhos.

Terceiro, a atitude histórico-cultural de respeito aos idosos no Brasil parece sustentar o amplo apoio social para a expansão de programas direcionados a esse segmento da população. É provavelmente por isso que o país passou a oferecer tantos benefícios e serviços para os idosos, incluindo transporte público gratuito, tarifas reduzidas em eventos culturais e atenção fiscal preferencial. Essas normas sociais e os benefícios e serviços relacionados parecem estar relacionados também a uma solidariedade orgânica, definida como a coesão social baseada na interdependência entre os diversos entes da família. Esse aspecto ganha ainda mais relevância nas famílias multigeracionais mais pobres, nas quais os idosos são, com frequência, os principais provedores com rendimentos mais estáveis.

A combinação de regimes contributivos, semicontributivos e não contributivos a partir de 1988 continua a proporcionar benefícios generosos de proteção social a quase todos os idosos no Brasil. O sistema oferece cobertura ampla (mais de 90 por cento das pessoas com 65 anos ou mais recebem algum benefício), altas taxas de reposição para quem ganha pouco e baixos níveis de pobreza. A taxa de pobreza entre as pessoas com 65 anos ou mais é metade da média da população brasileira e oito a dez vezes menor do que a das crianças de até 15 anos de idade.

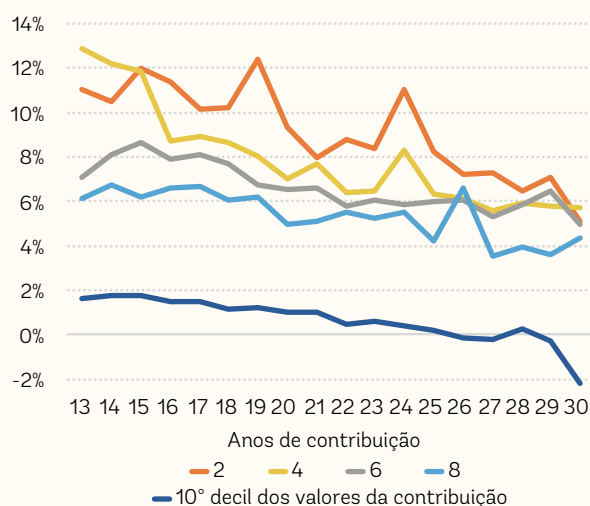
Adicionalmente, as generosas regras previdenciárias para os servidores públicos (em particular, os servidores militares) e para os trabalhadores formais de maior renda do setor privado também contribuíram para os gastos previdenciários injustificadamente altos para um país com uma população relativamente jovem. Três reformas previdenciárias foram realizadas, em 1998/1999, 2003 e 2019, com o intuito principal de reduzir o aumento da expectativa de gastos nas décadas subsequentes devido ao

► Quadro 4. continue

envelhecimento da população, que deverá ser duas vezes mais rápido do que nas últimas décadas nas economias desenvolvidas. Porém, a contenção de gastos nessas reformas previdenciárias foi limitada, e a trajetória dos gastos a longo prazo ainda parece insustentável.

O desafio para os próximos anos e décadas será manter os avanços na melhoria de vida dos idosos sem comprometer outros objetivos sociais importantes. A alta cobertura da terceira idade e os baixos índices de pobreza entre os idosos são conquistas sociais importantes do Brasil e refletem amplo consenso social e político. Os critérios de elegibilidade e generosidade dos benefícios para idosos precisarão de ajustes contínuos, no entanto, para conter o crescimento explosivo dos gastos previdenciários e a exclusão de outros objetivos sociais e econômicos importantes.

► **Figura 38. Taxa interna de retorno por decil de contribuições realizadas, para aposentados urbanos com benefício previdenciário mínimo**

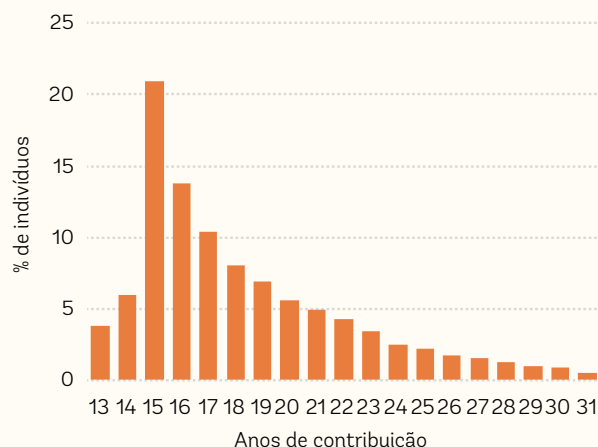


Fonte: SEPREV/Ministério do Trabalho. As linhas coloridas representam os diferentes decis da distribuição dos valores das contribuições dos beneficiários da previdência durante sua vida profissional.

Os segurados do RGPS que esperam se beneficiar do piso previdenciário atualmente não têm incentivo para aumentar suas contribuições à previdência.

De fato, a garantia do piso previdenciário subsidia fortemente quem contribuiu apenas 15 anos – o período mínimo de elegibilidade – ao longo da vida ativa, enquanto tributa quem contribuiu apenas de 1 a 14 anos (inelegível para o benefício de aposentadoria apesar de ter tido um histórico de contribuições). Hoje, os trabalhadores em transição entre empregos formais e informais, com baixas densidades contributivas e que contribuem há menos de 15 anos não conseguem pleitear a aposentadoria contributiva, ou seja, ‘perdem’

► **Figura 39. Duração dos períodos de contribuição dos beneficiários que se aposentaram com o piso previdenciário em 2008**

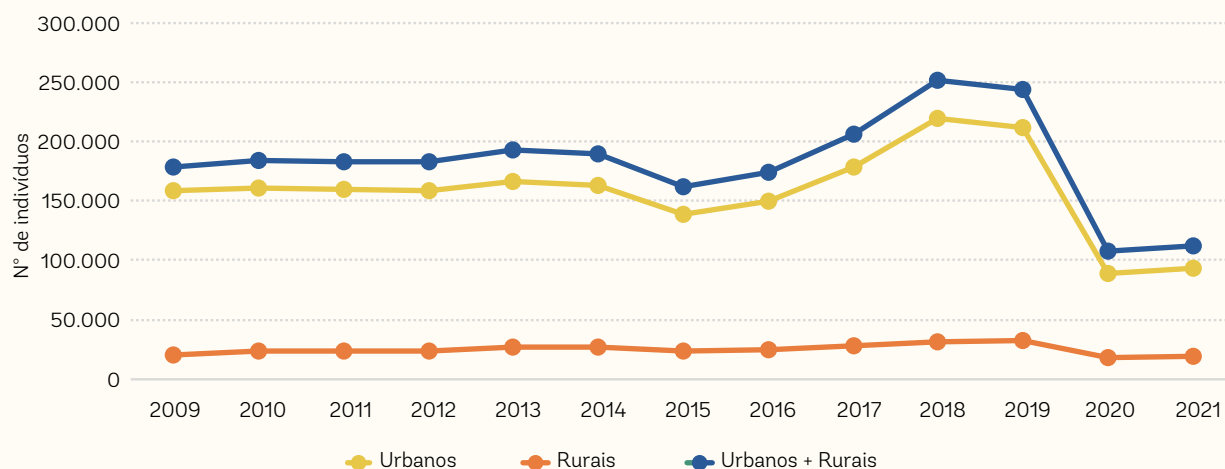


Fonte: SEPREV/Ministério do Trabalho.

Nota: Não havia informações disponíveis sobre o histórico de contribuições das pessoas que, eventualmente, não atingiram os requisitos mínimos para a aposentadoria, com o potencial de estender o lado esquerdo da distribuição.

suas contribuições, subsidiando o RGPS. Por outro lado, as pessoas de baixa renda que já contribuíram por 15 anos podem entender que não se beneficiariam de contribuições adicionais, podendo acarretar incentivos negativos em termos de formalização do trabalho. A garantia do piso previdenciário normalmente oferece retornos altos, embora variados, aos contribuintes. Para os que contribuem com quantias baixas por curtos períodos de tempo, a taxa interna real de retorno chega a 12 por cento – um subsídio excessivamente alto e injusto. De acordo com simulações, nos primeiros oito decis de valores de contribuição, o retorno real fica pouco acima de 4 por cento, mesmo para aqueles que contribuíram

► **Figura 40. Número de aposentadorias por invalidez concedidas por ano**



Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS) e Boletim Estatístico da Previdência Social (BEPS), vários anos, SEPREV/Ministério do Trabalho.

por 30 anos completos (e mais alto para outros) (figura 38). Se a taxa implícita de retorno permanecesse em torno de 4 a 6 por cento - não apenas para aqueles com carreiras profissionais completas, mas também para aqueles com carreiras apenas parciais, rateando o valor mínimo da aposentadoria - o gasto total com a aposentadoria dos segurados urbanos na terceira idade que recebem o piso previdenciário cairia para 64 por cento da despesa corrente. Claramente, essas mudanças resultariam em economias fiscais apenas parciais, porque algumas famílias se qualificariam para benefícios de assistência social para os idosos.

Em seu modelo atual, o BPC - um benefício voltado às pessoas cujo histórico de contribuição é insuficiente - gera incentivos incompatíveis com o restante do sistema. Em primeiro lugar, com um valor igual à pensão contributiva mínima, o BPC enfraquece os incentivos para que os indivíduos contribuam ao longo de sua vida profissional e não é justo com os trabalhadores de baixa renda que contribuíram para o sistema previdenciário. Em segundo lugar, conforme discutido anteriormente, o salário-mínimo não é uma medida adequada da necessidade. A indexação de benefícios a uma cesta mínima de consumo seria muito mais adequada, pois o objetivo do benefício é proteger os beneficiários da pobreza. Finalmente, os atuais critérios de elegibilidade ao BPC, baseados na renda familiar, não protegem muitos idosos vulneráveis, pois alguns não atendem ao critério mínimo de 15 anos de contribuições e também

ficam um pouco acima dos critérios de elegibilidade da renda familiar, apesar de não terem suas próprias economias para a terceira idade.

Finalmente, uma resposta rápida e eficiente que apoie pessoas que sofrem de deficiência temporária ou permanente ajuda a promover resiliência para as pessoas e para suas famílias. No Brasil, os trabalhadores formais que têm invalidez permanente inesperada ou adquirida são cobertos pelo sistema previdenciário. A administração previdenciária, no entanto, tem enfrentado dificuldades consideráveis, incluindo longos prazos de processamento de pedidos, processamento em lote de pedidos, judicialização e incapacidade de planejamento.³⁸ O prazo médio de concessão do benefício pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) saltou de 51 dias, em 2018, para 88 dias em 2021 (um aumento de 73 por cento). A proporção de benefícios concedidos pelos tribunais porque os requerentes tiveram que recorrer ao judiciário para conseguir acesso aos benefícios aumentou de 10,4 por cento em 2019 para 13,2 por cento em 2021. A concessão de benefícios que exigem perícia médica (por exemplo, aposentadoria por invalidez) tem sido, compreensivelmente, bastante prejudicada pela pandemia de COVID-19 nos últimos dois anos (figura 40), e a parcela desses tipos de decisões judiciais relativas a benefícios atingiu o pico de 70 por cento do total em 2021. Os avanços da digitalização aparentemente não foram suficientes para compensar a redução do

38 Boletim Estatístico de Previdência Social, janeiro de 2019 a janeiro de 2022, relativo a prazos de solicitação e judicialização e Painel Estatístico de Pessoal, disponível em <http://painel.pep.planejamento.gov.br/>, 27/4/2022.

número de servidores ativos do INSS nos últimos anos (queda de 36.500 em 2016 para 22.800 em 2019, com estabilidade desde então até 2022). São necessários processos muito mais eficientes e simplificados para se preparar para o esperado aumento do número de pedidos devido ao aumento da idade instituído pela reforma que entrou em vigor em 2019.

4.5 Sustentabilidade e Eficiência: Oportunidades e desafios não resolvidos

Nos últimos anos, o sistema de proteção social tem estado no centro das discussões de políticas públicas devido à preocupação com a sustentabilidade fiscal do orçamento federal. Um grande desafio no futuro será manter o equilíbrio entre os gastos e receitas da proteção social, uma vez que as tendências descritas no Capítulo 3 podem corroer a base de contribuintes ou aumentar o número de beneficiários idosos. Esta seção discute três áreas estratégicas que exigem atenção imediata dos formuladores de políticas: (i) as despesas com aposentadorias contributivas; (ii) o financiamento existente da proteção social; e (iii) a necessidade de adotar inovações na prestação de benefícios.

As despesas estruturais com a proteção social e emprego cresceram apenas ligeiramente na última década, até as medidas adotadas em decorrência da pandemia de COVID-19 (figura 41). As despesas com assistência social, previdência social e mercado de trabalho não mudaram muito desde que o Banco Mundial realizou uma análise aprofundada das despesas em 2017. A única exceção foi durante a crise de COVID-19 em 2020-2021, quando o Brasil adotou uma das maiores respostas da região (Palomo et al., 2022), mas a expectativa era de que esse nível de gastos não perdurasse após a crise (figura 42). A relativa estabilidade dos gastos assistenciais do país até a crise de COVID-19 decorreu do chamado “teto dos gastos”, promulgado em 2016, que limita o crescimento das despesas à taxa de inflação do ano anterior. No entanto, em 2022, o montante de gastos estruturais da assistência social atingiu um pico sem precedentes, e será importante nos próximos anos identificar um nível fiscalmente sustentável, inclusive por meio de reformas que aumentem a eficiência das transferências não contributivas.

As reformas previdenciárias das últimas décadas não conseguiram controlar completamente o déficit previdenciário. Os planos de aposentadoria subnacionais para servidores públicos levaram vários estados à beira da insolvência, desviando o financiamento da prestação de serviços essenciais. Apesar da aprovação de várias reformas previdenciárias nas últimas três décadas, os regimes previdenciários do país continuaram gerando déficits cada vez maiores. Em 2020, o RGPS apresentou déficit de R\$ 270 bilhões, resultado da insuficiência de contribuições dos trabalhadores urbanos e de um setor rural altamente subsidiado (figura 43). A crise de COVID-19 causou uma queda acentuada das contribuições urbanas, elevando o déficit para valores sem precedentes. A parte mais significativa do déficit do RGPS pode ser atribuída aos subsistemas de previdência rural, que arrecadam muito pouca receita (em média, apenas 7 por cento dos benefícios anuais pagos aos beneficiários rurais).

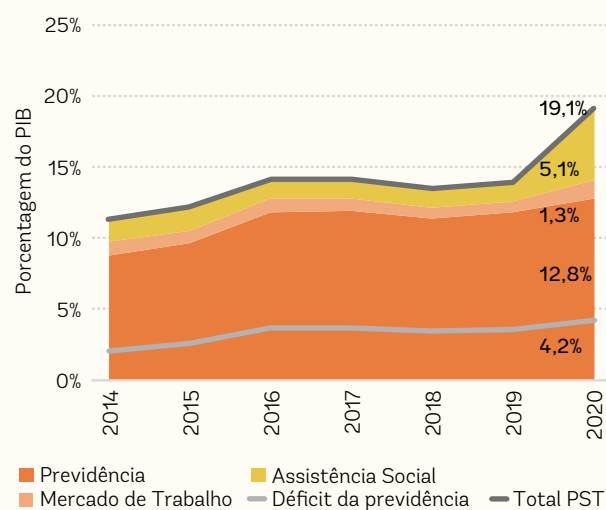
As recentes mudanças paramétricas terão um efeito lento na produção de economias fiscais, de modo que as despesas projetadas continuarão a superar as receitas. Devido ao impacto progressivo da última reforma previdenciária de 2019, a taxa média de reposição dos benefícios previdenciários cairá muito gradualmente durante um longo período de transição de 30 anos, e espera-se que se estabilize no novo patamar somente após 2050 (figura 44). No entanto, essas medidas não são suficientes para equilibrar as receitas e despesas no médio prazo (figura 45). Quando os benefícios do aumento da idade de aposentadoria tiverem sido colhidos, até 2030, os déficits voltarão a crescer por causa do aumento do número de idosos.

No entanto, a perspectiva de médio a longo prazo para as aposentadorias do setor privado é menos certa e depende das escolhas de políticas de hoje. O envelhecimento da população no futuro é uma das tendências mais óbvias, mas há também previsões menos confiáveis sobre outros fatores, como o crescimento econômico, crescimento real dos salários e número de contribuintes ativos no mercado de trabalho.³⁹ O número de segurados do RGPS é bastante alto, embora muitos segurados em idade produtiva tenham inscrições inativas. Pelas razões discutidas acima, é improvável que o número de segurados do RGPS aumente consideravelmente no futuro. A crescente formalização

39 Visto que o pagamento das aposentadorias no âmbito do RGPS depende diretamente dos salários individuais, indexados à inflação, as receitas de contribuições crescem junto com os salários nominais. Quanto maior o crescimento dos salários reais, maior a diferença entre as taxas de crescimento das despesas e das receitas. O Banco Mundial estima que uma diferença sustentada de 1 por cento no crescimento real dos salários pode reduzir o déficit do sistema em cerca de 1,5 por cento do PIB até 2040, tendência essa que continuaria nas décadas seguintes. O déficit também pode ser substancialmente influenciado por mudanças na densidade contributiva da população em idade ativa.

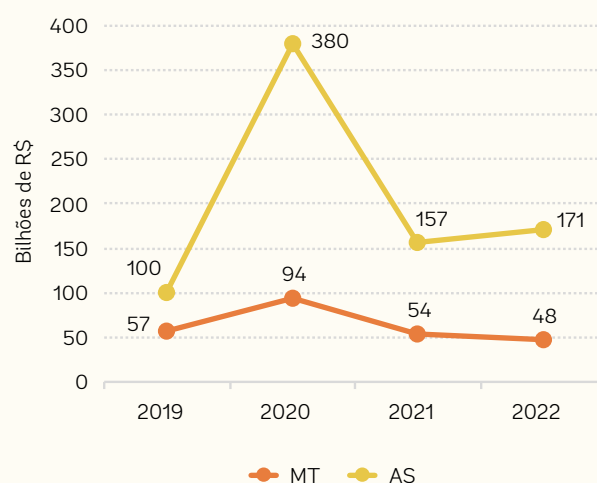
“O crescimento dos gastos estruturais de proteção social foi limitado pelo ajuste fiscal e pelo teto de gastos, mas aumentou temporariamente durante a pandemia de COVID-19”.

Figura 41. Despesas com previdência social, mercado de trabalho e assistência social como parcela do PIB (2004-2020)



Fonte: Banco Mundial, por meio do Portal da Transparência e SEPREV (déficit previdenciário).
Nota: A aposentadoria rural é classificada como previdência social.

Figura 42. Despesas com assistência social e mercado de trabalho (2019-2022)



Fonte: Portal da Transparência, dados de setembro de 2022.
Nota: Os dados de 2022 referem-se ao valor empenhado até julho.

dos empregos pode fazer com que os segurados contribuam para o RGPS com mais regularidade. Se o número de contribuições mensais aumentasse 10 por cento, o déficit do RGPS seria reduzido em cerca de 0,5 por cento do PIB. Por outro lado, se aumentarem as relações formais intermitentes ou ocasionais, isso pode reduzir a densidade contributiva e, portanto, as receitas do RGPS. Mesmo em vista dessas incertezas, as perspectivas fiscais relativas ao RGPS parecem sombrias devido ao envelhecimento da população, ao baixo crescimento econômico e salarial, à crescente automação do trabalho e ao aumento dos gastos com programas voltados para as pessoas com deficiência.

No curto prazo, a principal preocupação continua sendo a sustentabilidade fiscal dos sistemas previdenciários subnacionais dos servidores públicos. Esses sistemas têm déficits crescentes que não devem diminuir até meados da década de 2040. Isso se deve em parte ao grande número de professores, militares e servidores públicos contratados antes de 2003, que

mantiveram a aposentadoria antecipada e privilégios generosos mesmo após a reforma da previdência (figura 46 e figura 47). Embora os governos subnacionais possam, em princípio, estender suas próprias reformas paramétricas além das disposições da reforma do funcionalismo público federal, até agora a maioria dos estados que fizeram alterações optou por copiar ou enfraquecer a reforma do funcionalismo público federal.

É provável que sejam necessárias medidas adicionais para controlar os gastos previdenciários na próxima década. A reforma previdenciária de 2019, com toda razão, focou principalmente nas disposições sobre a aposentadoria antecipada, que beneficiaram principalmente os segurados de renda mais alta do RGPS e do regime próprio de previdência social (RPPS) dos servidores públicos. No entanto, o Brasil ainda não aprovou algumas reformas paramétricas fundamentais, como a fixação da mesma idade de aposentadoria para homens e mulheres e para trabalhadores rurais e urbanos, algo a ser remediado

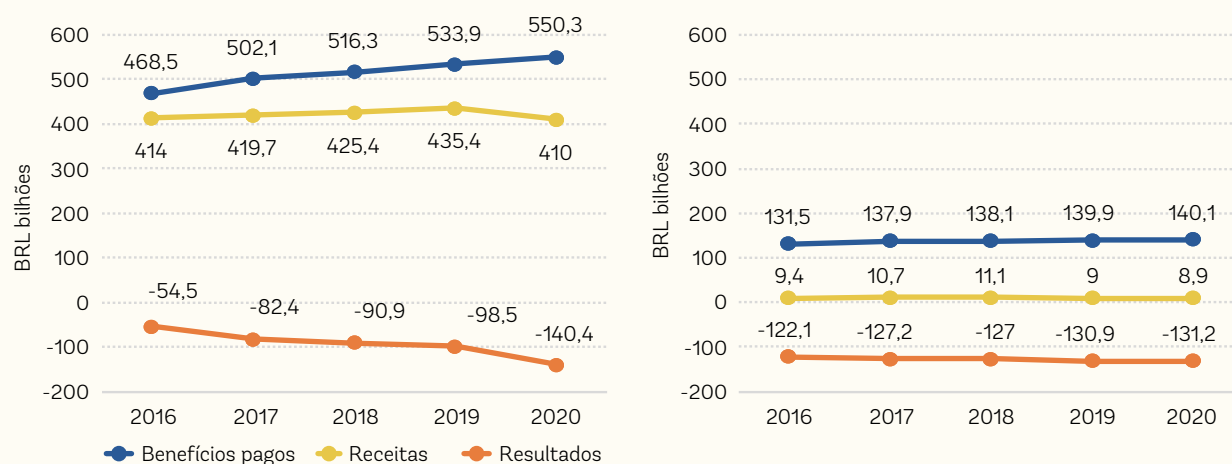
em reformas futuras. As regras atuais permitem que as mulheres rurais se aposentem por idade 10 anos antes dos homens urbanos. Também é fundamental que os sistemas subnacionais de previdência social adotem reformas que reduzam os desequilíbrios fiscais decorrentes dos regimes previdenciários.

Além da situação previdenciária, a sustentabilidade do sistema de proteção social do Brasil também é

prejudicada por ineficiências, como as decorrentes da sobreposição de programas e erros de inclusão.

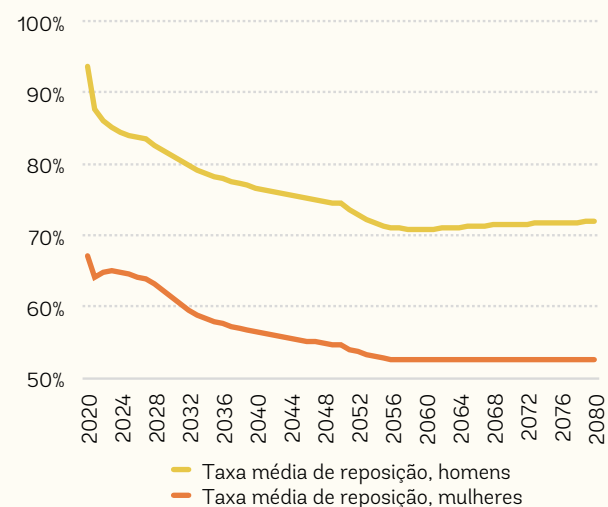
De acordo com estimativas do Banco Mundial, cerca de 40 por cento das famílias nos decis de renda 2 a 5 recebem dois ou três benefícios (figura 48), muitas vezes devido à má concepção dos programas em questão (principalmente em termos de focalização e segmentação) e não devido a problemas de implementação.

► **Figura 43. Receitas e benefícios do RGPS urbano (esquerda) versus rural (direita) (2016-2020)**



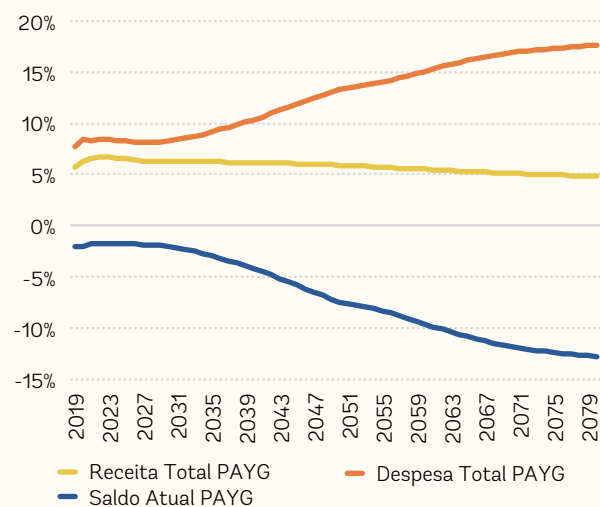
Fonte: Boletim Estatístico da Previdência Social, 2016-2020, SEPREV/Ministério do Trabalho. Nota: PAYG = sistema pay-as-you-go.

► **Figura 44. Taxa média de reposição dos benefícios previdenciários cai gradualmente devido ao impacto progressivo da última reforma previdenciária**



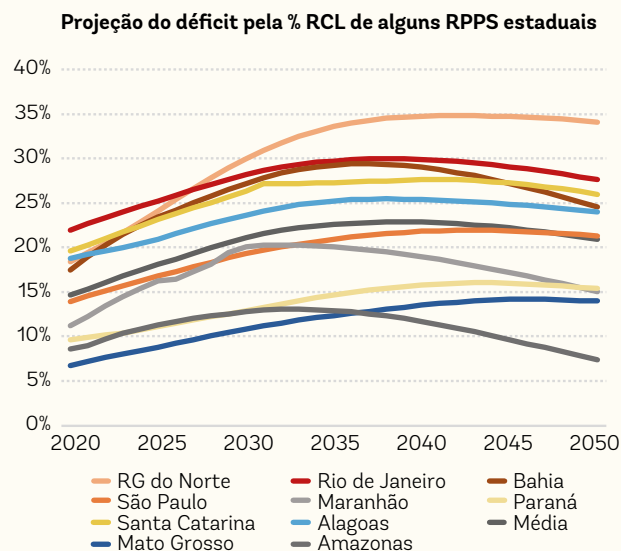
Fonte: Estimativas do Banco Mundial usando o PROST.

► **Figura 45. Receitas, despesas e déficits projetados do RGPS**



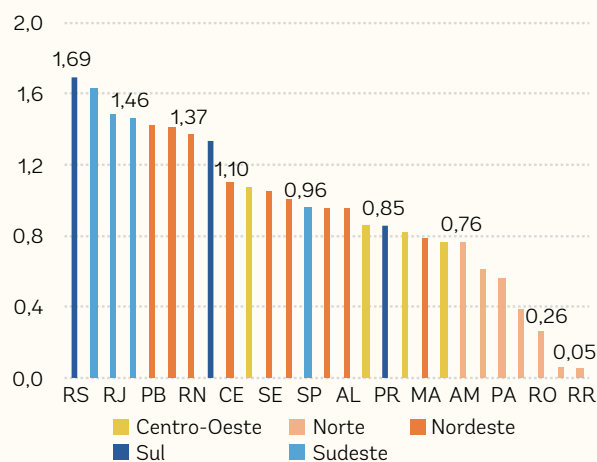
Fonte: Simulações PROST do Banco Mundial usando dados do INSS.

► **Figura 46. Projeção dos déficits dos programas previdenciários de servidores estaduais selecionados (como percentual das receitas correntes)**



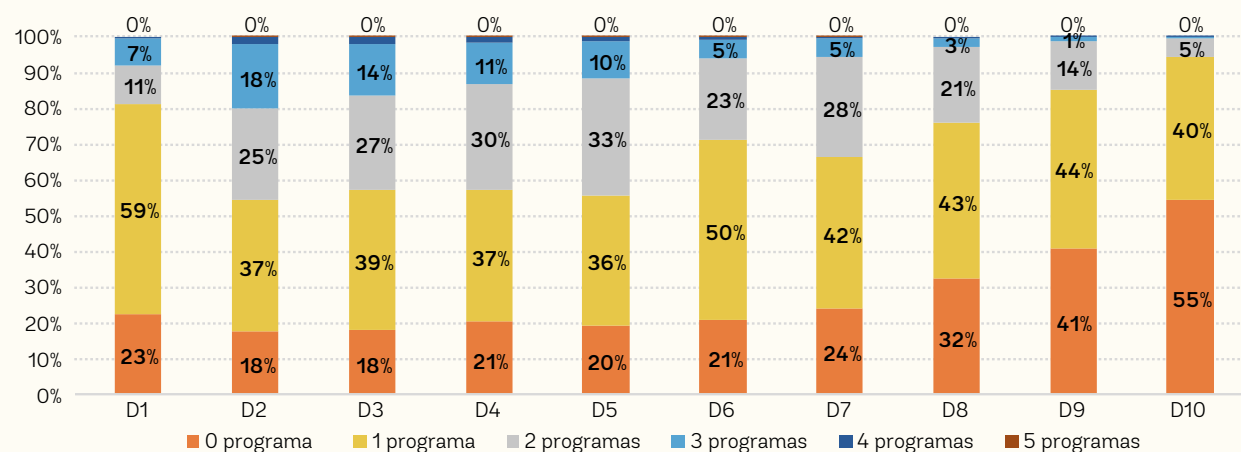
Fonte: Banco Mundial usando dados do Plano de Ajuste Fiscal/Secretaria do Tesouro Nacional.

► **Figura 47. Proporção de beneficiários e pensionistas em relação aos servidores ativos de governos subnacionais**



Fonte: Banco Mundial usando dados do Anuário Estatístico de Previdência Social do RPPS/Ministério do Trabalho, 2020.

► **Figura 48. Percentual da população em cada decil de renda, de acordo com o número de programas recebidos pelas famílias**

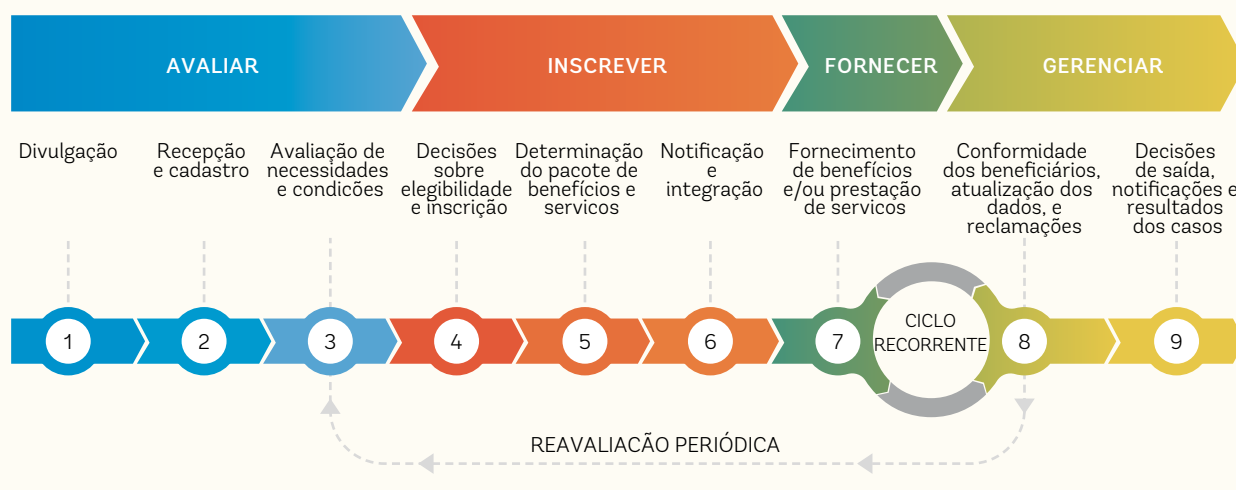


Fonte: World Bank (2018), com dados da PNAD Contínua.
Nota: Os decis usam a Renda de Mercado mais Aposentadorias per capita.

Finalmente, um dos principais determinantes da eficiência do sistema de proteção social do Brasil é a qualidade da provisão. Os sistemas de provisão ou de entrega (do inglês, *delivery systems*) são as formas como os benefícios e serviços de proteção social chegam até os beneficiários pretendidos. Eles

são organizados de acordo com as principais fases de implementação ao longo da cadeia de entrega (figura 49). A provisão de proteção social é facilitada pelas comunicações e sistemas de informação e tecnologia, dentre outros fatores.

► **Figura 49. Cadeia de entrega na provisão de um sistema de proteção social**



Fonte: Lindert et al. (2020).

Os programas emergenciais introduzidos durante a pandemia de COVID-19 usaram formas inovadoras de entregar benefícios à população, mas muitas delas ainda não foram integradas aos programas de longo prazo do país. Talvez o fato mais importante tenha sido esses programas emergenciais explorarem os cadastros básicos de programas de benefícios contributivos e não contributivos, de empregadores formais e de registros de contribuição previdenciária para identificar as pessoas e famílias que precisavam de apoio. O Auxílio Emergencial, por exemplo, acessou mais de 40 fontes de dados em todo o Governo Federal. Com isso, ficou claro que as vulnerabilidades e perdas de renda podem ser avaliadas com mais precisão se forem comparados bancos de dados diferentes e relevantes (Fietz et al., 2021). A experiência também mostrou que, para que essas inovações se tornem permanentes, a governança da assistência social, da previdência social e dos registros trabalhistas precisará ser revista. Idealmente, os registros do Cadastro Único, do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) e do Guia de Recolhimento do FGTS e de Informações à Previdência Social (GFIP) devem ser integrados, e o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) parece ser o melhor local para abrigá-los. Reduzir a quantidade de informações provenientes dos próprios usuários (por exemplo, histórico de empregos formais, qualificações educacionais e recebimento de outros benefícios do sistema) aumentaria a precisão dos dados e também reduziria a carga sobre os usuários no futuro.

Os programas emergenciais da pandemia também adotaram um sistema de conta digital para pagamento dos benefícios de proteção social para

as pessoas com rapidez e segurança. Essa inovação motivou a adoção do mesmo mecanismo no Auxílio Brasil, que agora, como padrão, faz os pagamentos para contas sociais digitais. Os formuladores de políticas, no entanto, ainda precisam encontrar maneiras de garantir acesso equitativo aos serviços digitais e de aproveitar o potencial de mais provedores privados para oferecer serviços financeiros de alto valor aos beneficiários.

Outra área que deve ser tratada no futuro é o fato de o Cadastro Único ainda ser usado para verificar a elegibilidade de possíveis beneficiários, mas sem a capacidade de registrar informações dos beneficiários de programas que fazem uso do próprio Cadastro. Os programas usam o Cadastro Único para aferir a elegibilidade dos beneficiários, mas não conseguem enviar informações ao cadastro - por exemplo, dados sobre matrículas. Além disso, existe uma divisão histórica e persistente entre os cadastros contributivos e não contributivos e entre as instituições implementadoras (World Bank, 2018).

Por fim, a comunicação entre os programas de proteção social e seus beneficiários também precisa ser aprimorada. À exceção do Auxílio Brasil, que conta com um aplicativo móvel para se comunicar com os beneficiários e receber feedback, a única interface que os outros programas sociais têm com seus beneficiários é durante o processo de inscrição ou por meio de serviços de reclamações. Há, portanto, amplo espaço para desenvolver canais digitais para facilitar e aumentar a frequência das interações entre usuários e gestores de programas.

Pavimentando o caminho: Opções de reforma para as próximas duas décadas



PRINCIPAIS MENSAGENS

- Esta nota propõe dez reformas para o sistema de proteção social que podem preparar o Brasil para enfrentar questões estruturais e novos desafios decorrentes de tendências de longo prazo.
- O sistema de proteção social do futuro deve incluir a garantia de um pacote mínimo de programas, projetado para reduzir os erros de exclusão e que seja diretamente coordenado com os programas contributivos.
- A cobertura subsidiada deve se concentrar nos mais vulneráveis e ser gradualmente diminuída com base na capacidade do indivíduo de contribuir.
- O Brasil deve reduzir as lacunas no acesso a programas de proteção social, e os diferenciais em contribuições e impostos entre as diferentes formas de trabalho (empregado, autônomo).
- Uma transferência universal de renda para crianças, combinada com um benefício com base na renda (*means-tested benefit*) para as famílias mais pobres, pode melhorar a eficiência e a equidade do conjunto, hoje fragmentado, de transferências para as famílias.
- Propõe-se um benefício previdenciário social de velhice consolidado, diretamente coordenado com as aposentadorias contributivas, capaz de restabelecer os incentivos à contribuição e prover retornos justos em todos os níveis contributivos.
- Para aprimorar o desenvolvimento na primeira infância, as transferências condicionadas de renda podem ser acompanhadas por intervenções custo-efetivas que fortaleçam os cuidados praticados pelos pais e a coordenação com demais serviços.
- Diversas mudanças podem melhorar a capacidade de resposta do sistema de proteção social a desastres causados pelo clima.
- Uma renovação dos sistemas para prover políticas de mercado de trabalho e intervenções de inclusão econômica será fundamental para apoiar a futura força de trabalho ao longo das muitas transições. Uma reforma dos benefícios trabalhistas monetários poderia abrir espaço para o financiamento de uma rede moderna de centros de serviços públicos de emprego, ao mesmo tempo em que se melhoraria a produtividade do trabalho.
- Sistemas de entrega e tecnologia aprimorados podem apoiar a execução dessas políticas, no entanto não devem substituir o CRAS/SUAS, que poderia ser fortalecido para se concentrar na prestação de serviços sociais.

5.1 Princípios orientadores

Diversas reformas podem preparar o Brasil para enfrentar os desafios que surgirão dadas as megatendências do futuro. A figura 50 ilustra uma seleção de dez reformas que decorrem da análise sistêmica realizada neste documento de acordo com seu impacto esperado sobre a pobreza e a equidade, seu impacto fiscal (positivo, neutro ou negativo) e o tempo necessário para sua implementação. Será fundamental chegar-se a um pacote fiscalmente equilibrado, diante de um orçamento restrito e da grande parcela já dedicada ao sistema de proteção social no Brasil. Neste capítulo, discutimos os princípios que devem sustentar essas reformas e, em seguida, cada uma das propostas.

A maioria das propostas de reforma parte de trabalhos analíticos anteriores desenvolvidos pelo Banco Mundial ou se baseia diretamente neles. O objetivo deste capítulo é, portanto, sugerir uma direção geral e um pacote de políticas, e fazer referência a publicações mais aprofundadas que exploram os detalhes por trás de cada política. As reformas foram, em grande parte, elaboradas tendo como base o cenário anterior à COVID 19, diante dos desafios envolvidos na simulação do sistema de benefícios fiscais com dados de 2020-2021

e da incerteza sobre o futuro dos programas de alívio temporário. Avanços recentes em relação ao tamanho e desenho do Auxílio Brasil são levados em consideração. Embora o gasto total do Brasil com assistência social atualmente seja maior, as recomendações para o médio prazo permanecem válidas.

O pacote de políticas de proteção social deve se concentrar em garantir o acesso a instrumentos de compartilhamento de riscos - especialmente para os mais vulneráveis - como forma de ampliar as oportunidades e a inclusão. Os estudos recentes *Charting a Course Towards Universal Social Protection* (World Bank, 2022a), *Time for a New Course: an essay on social protection and growth in Latin America* (Levy e Cruces, 2021) e *Risk Sharing in a Diverse Labor Market* (Packard et al., 2019) estabeleceram alguns princípios orientadores para os países em desenvolvimento revisitarem sua oferta de programas à luz dos desafios à ampliação da cobertura e geração de incentivos ao desenvolvimento, a natureza mutável do novo mundo do trabalho, novas fontes de riscos e avanços nos sistemas administrativos. Esses princípios também se aplicam à renovação do sistema de proteção social e empregos do Brasil e formam a base das propostas de reforma política incremental discutidas neste capítulo.

► **Figura 50. Direção dos impactos fiscais e sobre a pobreza das reformas propostas para o sistema de proteção social do Brasil**



A base de um sistema de proteção social para o futuro consiste na garantia de um pacote mínimo de benefícios direcionado de forma a minimizar os erros de exclusão. O mínimo garantido teria dois componentes: (i) transferências para prevenir a pobreza e (ii) subsídios para cobrir os prêmios de seguro contra perdas catastróficas para as quais não há alternativas de mercado. Packard et al. (2019) argumentam que o mínimo garantido deve ser financiado a partir do orçamento federal (a base tributária mais ampla) e deve priorizar abordagens que minimizem os erros de exclusão,⁴⁰ mesmo ao custo de maiores erros de inclusão.⁴¹ Seguindo esse princípio, nossa primeira proposta seria institucionalizar uma transferência de renda universal para as crianças, combinada com um benefício de renda mínima baseado em comprovação de elegibilidade para as famílias mais pobres. Nossa segunda proposta, reconhecendo a cobertura quase universal (embora fragmentada) dos programas voltados para os idosos no Brasil, seria a criação de um benefício previdenciário universal por idade avançada, coordenado de modo a incentivar a aposentadoria contributiva. Isso resolveria as lacunas na cobertura dos idosos e aumentaria a eficiência do gasto total com a terceira idade. Essas duas reformas são fundamentais para garantir a proteção ao longo do ciclo de vida e podem ser consideradas como a primeira camada de proteção a ser oferecida por um futuro sistema de proteção social.

O pacote mínimo garantido seria complementado por várias camadas adicionais de proteção, com a segunda camada sendo um seguro (ou poupança) obrigatório e financiado individualmente. Esse mecanismo de seguro ou poupança seria proporcional à capacidade do indivíduo de contribuir e cobriria perdas relativamente raras e catastróficas (por exemplo, invalidez, morte prematura e longevidade prolongada). Exigir que as pessoas economizem e busquem cobertura por meio de instrumentos que fornecem benefícios atuarialmente justos reduz o risco moral e garante que os recursos públicos sejam alocados de forma transparente para as pessoas mais necessitadas. Nossa proposta de reforma do benefício mínimo de aposentadoria visa desvincular o componente subsidiado do componente contributivo na previdência brasileira. Uma previdência contributiva e transparente seria aberta e exigida

de todos os trabalhadores, independentemente de seu envolvimento no mercado de trabalho, incluindo trabalhadores autônomos atuando em novas formas de trabalho digital.

O governo também deve incentivar ativamente os indivíduos a poupar para o curto e o longo prazos, construindo a terceira camada de proteção com baixos custos fiscais. Nossas propostas de política na próxima seção se propõem expandir a poupança individual para trabalhadores autônomos e informais, visando ajudar os trabalhadores a buscarem cobertura de seguro contra choques de renda do trabalho além dos recursos proporcionados pelo pacote mínimo garantido. Historicamente, os sistemas de poupança voluntária tiveram baixa aceitação nos países em desenvolvimento, pois são um bem normal - ou seja, as pessoas poupam mais à medida que a renda aumenta. Além disso, as pessoas estão sujeitas a inúmeros vieses que diminuem o interesse em poupar para necessidades futuras. Para superar em parte essa limitação, alguns países experimentaram estímulos comportamentais para lembrar as pessoas de economizar, recursos de opção padrão para separar parte dos fluxos de renda em contas separadas e incentivos monetários baseados em comportamento, como contribuições de contrapartida. Investir na educação financeira da população também pode aumentar o conhecimento e o interesse por seguros e poupança.

O pacote mínimo garantido também deve definir níveis de benefícios adequados, garantir que os incentivos sejam compatíveis em todos os programas e ser fiscalmente sustentável e anticíclico. Esses diferentes atributos desejáveis são muitas vezes difíceis de conseguir simultaneamente, mas algumas lições foram aprendidas com a experiência global que podem ajudar a alcançar todos esses objetivos:

- Os programas funcionam como garantias de direitos, o que significa que devem responder às necessidades observadas. Para que isso aconteça, os programas precisam ser baseados em direitos (UNDP, 2021), anticíclicos e manter um processo contínuo de elegibilidade. No caso do Brasil, isso significa que os programas de transferência de renda precisam ter o mesmo status legal de outros

40 Por exemplo, um programa de renda mínima garantida que consiste em benefícios concedidos mediante comprovação de elegibilidade, com o objetivo de prevenir a pobreza a um custo mínimo para o orçamento. No entanto, esta abordagem acarreta o risco de subcobertura - ou seja, pode não alcançar todas as pessoas elegíveis.

41 Por exemplo, um programa de renda básica universal no qual um valor fixo seria pago a cada indivíduo, independentemente de seus rendimentos, resultando em menos erros de exclusão.

programas de proteção social, ou seja, para se tornarem garantia de direitos, para evitar qualquer forma de racionamento ou listas de espera. Reformas adaptativas também são necessárias para lhes dar o espaço fiscal para responder a tempos de crise. Ao mesmo tempo, uma vez que o benefício médio do programa de TCR cresceu substancialmente em comparação com seu nível pré-crise, o nível de benefício poderia ser revisto e seu design ser tornado mais eficiente garantindo, assim, que o programa esteja disponível para todos que precisam.

- O pacote mínimo garantido deve permitir a eliminação gradual dos benefícios para evitar reduções repentinas e acentuadas na renda familiar. Isso exigirá que todos os programas sigam os mesmos mecanismos de elegibilidade por renda (não necessariamente limites) e que sua administração seja coordenada. As nossas propostas de reforma da aposentadoria e da assistência social para idosos também visam evitar qualquer quebra de cobertura para as famílias devido a mudanças temporárias na renda ou no período contributivo.
- Os patamares de elegibilidade para o pacote devem ser relativamente altos para viabilizar o apoio ao grande número de pessoas que entram e saem da pobreza.

Por fim, enfrentar muitas das questões estruturais do futuro depende da prestação de serviços de alta qualidade. Isso implica uma migração parcial dos gastos de proteção social de benefícios monetários para maior ênfase em sistemas que garantam boa governança, capacitação e garantia de qualidade dos programas entregues localmente, inclusive expandindo a capacidade do governo federal de orientar e financiar políticas complexas. Existem experiências importantes na administração pública brasileira, como a implantação do SUAS em todo o país, que podem ser estendidas a outros setores e programas.

5.2 Dez propostas de reformas políticas para um horizonte até 2040

Apresentamos as seguintes sugestões para reformar o sistema de proteção social brasileiro para que ele possa lidar com as tendências e mudanças esperadas nas próximas duas décadas.

i. Consolidação de transferências fragmentadas para as famílias trabalhadoras

Para aumentar a sustentabilidade do programa de TCR e garantir sua verdadeira capacidade anticíclica, os benefícios para as famílias trabalhadoras deveriam ser coordenados e, idealmente, integrados em um único programa. Conforme discutido no Capítulo 4, o governo brasileiro fornece alguma forma de complemento de renda para as famílias em todos os segmentos da distribuição de renda, sob a forma de uma “renda básica universal escalonada” (onde o total de benefícios recebidos cai à medida que a renda familiar aumenta). No caso do Brasil, no entanto, esse apoio gradual à renda é fragmentado. A coexistência de benefícios com públicos-alvo diferentes cria duplicações em alguns domicílios e falta de cobertura em outros. Além disso, com a criação do Benefício Extraordinário em 2022, uma série de pagamentos extras e generosos do Auxílio Brasil, a despesa total com transferências de renda para as famílias aumentou substancialmente em comparação ao período anterior à pandemia, mas de uma forma que privilegia os domicílios unipessoais em detrimento das famílias com muitas crianças.

O Brasil poderia consolidar suas transferências para famílias trabalhadoras em uma única transferência social escalonada, que pode apoiar os pobres crônicos e os afetados por choques transitórios de forma mais generosa e sustentável. Ao longo dos anos, vários autores propuseram esse tipo de consolidação de benefícios (ver World Bank, 2018 e Paiva et al., 2021). A presente proposta, denominada “benefício consolidado de assistência social”, se baseia nessa literatura e nas inovações alcançadas pelo sistema de proteção social desde a crise de COVID-19. Propõem-se que tenha as seguintes características:

- *Grande foco na inclusão e nas lições aprendidas com a experiência do Auxílio Emergencial.* Uma das importantes inovações adotadas pelo Auxílio Emergencial foi a inclusão automática de famílias que poderiam temporariamente conseguir sair da pobreza, mas que não teriam os meios para permanecer fora dela.
- *Evitar os desincentivos à participação formal no mercado de trabalho* adotando um patamar de saída relativamente alto e uma regra suave de redução gradual de benefícios para evitar que as famílias

com rendimentos ligeiramente acima do patamar de elegibilidade sejam drasticamente penalizadas, inclusive quando entrarem no mercado de trabalho formal.

- *Tratar as diferentes formas de renda do trabalho da mesma forma para fins de tributação e de contribuição*, incluindo a renda do trabalho assalariado e autônomo, para reforçar a equidade horizontal nas recompensas do trabalho. Da mesma forma, os níveis de contribuição deveriam ser igualmente recompensados em termos de benefícios em todas as formas de trabalho.
- *Coordenar cuidadosamente a assistência social e o seguro-desemprego* para que a assistência social passe a ser uma segunda camada da rede de segurança quando os benefícios do seguro-desemprego se esgotam e para evitar a duplicação de benefícios no nível familiar.
- *Garantir que o benefício consolidado de assistência social sirva como plataforma para promover o uso de outros serviços*. Estes poderiam incluir programas de desenvolvimento na primeira infância, apoio ao acompanhamento à saúde, educação infantil e básica, e ser uma entrada para programas de inclusão financeira e econômica, como já foi feito pelo Bolsa Família/Auxílio Brasil.
- *Corrigir as deficiências no desenho do Benefício Extraordinário e do Benefício Complementar*, como o valor fixo que desconsidera a composição familiar, o que acaba incentivando as famílias a se dividirem em unidades menores.

Uma reforma com essas características seria compatível com a base legal do programa Bolsa Família/Auxílio Brasil, pois a lei do programa permite absorver outros benefícios no programa de TCR.

Uma possibilidade de implementar uma única transferência social seria combinar um benefício universal para crianças com um benefício mediante comprovação de elegibilidade amplamente direcionado para famílias pobres. Este novo programa teria dois componentes:

- i. *Benefício universal fixo por criança*: consolidaria todas

as transferências existentes destinadas a crianças, que agora estão fragmentadas por todo o sistema de benefícios fiscais (incluindo os benefícios para crianças e jovens do Auxílio Brasil, Salário Família, e deduções de imposto de renda de pessoa física relacionadas a filhos dependentes).

- ii. *Benefícios mediante comprovação de elegibilidade*: consolidaria o componente não-condicional do Auxílio Brasil (o Benefício de Cidadania) com o Abono Salarial, um programa originalmente destinado a apoiar trabalhadores de baixa renda que, atualmente, é muito ineficaz. O benefício começaria a diminuir acima do limite de elegibilidade para preservar os incentivos à participação no mercado de trabalho formal.

As simulações dessa proposta foram feitas com um desenho de orçamento neutro, utilizando as despesas do programa em 2019 como ano de referência.

Utilizou-se a ferramenta BraSim do Banco Mundial calibrada para 2019 com os orçamentos dos programas Bolsa Família, Abono Salarial, Salário Família, e deduções de imposto de renda para filhos dependentes como referência. O novo programa consolidado de assistência social pagaria um benefício fixo para todas as crianças brasileiras de 0 a 17 anos (componente universal) e um benefício fixo para cada adulto vivendo em domicílio abaixo do limite de elegibilidade (componente de comprovação de elegibilidade). O limite de elegibilidade usado na simulação foi de R\$ 250 per capita a preços de 2019,⁴² um valor suficiente para permitir que trabalhadores formais de baixa renda se beneficiem do componente direcionado. Para aqueles com renda acima da linha de elegibilidade de R\$ 250, presumimos que o benefício seria removido com uma taxa fiscal marginal de 50 por cento, o que significa que um aumento de R\$ 1 na renda per capita acima do limite de elegibilidade levaria à redução de R\$ 0,50 no nível de benefício por adulto.

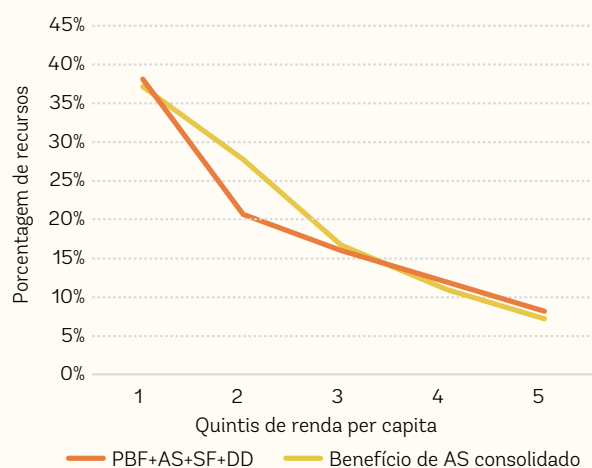
Esse novo benefício consolidado de assistência social permaneceria razoavelmente bem direcionado e reduziria a pobreza em grau semelhante ao que ocorreria se o atual sistema fragmentado pudesse ser perfeitamente implementado. Apesar de seu desenho universal, o benefício por criança seria progressivo.⁴³ Isso ocorre porque a distribuição das crianças nos domicílios brasileiros é enviesada para os quintis

42 Vale lembrar que os limites de elegibilidade em 2019 eram de R\$ 89 para a extrema pobreza e de R\$ 178 para a pobreza.

43 O benefício universal tem um coeficiente de concentração de -0,19. Combinados, os componentes universal e direcionado teriam um coeficiente de concentração de -0,32. O coeficiente de concentração mede o quão progressiva ou regressiva é uma fonte específica de renda. Varia de -1 a 1. Fontes de renda com coeficientes de concentração abaixo do coeficiente de Gini (que mede a desigualdade de renda) podem ser consideradas progressivas (ou seja, contribuem para reduzir a desigualdade de renda). Fontes de renda com coeficientes de concentração abaixo de 0 podem ser consideradas altamente progressivas.

mais pobres. Nessa simulação de orçamento neutro, haveria apenas variações pequenas e estatisticamente insignificantes na taxa de pobreza após a reforma (usando diferentes linhas de pobreza) em comparação ao cenário de implementação perfeita de todas as transferências. No entanto, a nova estrutura de benefícios seria coerente (diferente da atual estrutura fragmentada), preencheria lacunas de cobertura, atingiria um número maior de beneficiários, evitaria sobreposições e ofereceria incentivos adequados para que os indivíduos procurassem empregos formais. A redução suave das transferências sobre a distribuição de renda (figura 51) é uma boa ilustração da coerência do novo desenho.

► **Figura 51. Incidência da proposta de transferência consolidada para crianças e famílias de baixa renda, comparada à soma de todas as principais transferências fiscais para famílias in 2019**



Fonte: Simulações dos autores com base na ferramenta de Microsimulação BraSim 2019.

Nota: A figura mostra a incidência da transferência consolidada proposta em comparação com a incidência de todas as transferências focadas na família (Bolsa Família, Abono Salarial, Salário Família e a Dedução de Dependentes no Imposto de Renda de Pessoa Física).

A principal vantagem desta reforma seria reduzir os prováveis erros de exclusão que surgem como resultado do atual sistema fragmentado e da implementação imperfeita de benefícios concedidos mediante comprovação de elegibilidade. O programa consolidado não apenas evitaria sobreposições, mas também preencheria a lacuna existente na cobertura de crianças. Soares et al. (2019), usando dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de

2017, estimam que 2,5 milhões de crianças receberam mais de um benefício, enquanto 17 milhões de crianças não receberam nenhum benefício, metade das quais estava nos 30 por cento inferiores da distribuição de renda. O componente universal criaria, assim, um fluxo de renda estável para sustentar as crianças que vivem em domicílios vulneráveis, independentemente da forma de inserção das famílias no mercado de trabalho ou das frequentes flutuações de renda que atualmente fazem com que as famílias entrem e saiam constantemente dos programas (Fietz et al., 2021 e Morgandi et al., 2022).

A ampliação da base de beneficiários, especialmente entre a classe média vulnerável, também poderia apoiar a economia política da reforma.

Supondo uma implementação perfeita, nossas simulações sugerem que o número total de beneficiários diretos e indiretos passaria dos atuais 125,7 milhões⁴⁴ para 140,9 milhões. Tentativas anteriores de consolidar todas as transferências em um único benefício atingindo apenas os pobres (reforma Renda Brasil, 2021) sucumbiram rapidamente à dinâmica da economia política que explica a persistência de benefícios mal projetados no Brasil, como o Abono Salarial. O novo desenho sinaliza claramente para a maioria dos beneficiários do Abono Salarial, Salário Família, e deduções do imposto de renda que a maioria deles ganharia com o novo programa (seja porque ganham pouco, seja porque têm filhos) e com menos risco de serem obrigados a sair do programa. Ao mesmo tempo, a grande sobre-representação de crianças entre os pobres no Brasil garantiria uma progressividade sustentável.

Muitos aspectos operacionais de tal reforma exigiriam mais planejamento.

Do ponto de vista administrativo, unificar os orçamentos dos programas relevantes é uma tarefa por si só complexa. Os benefícios do Abono Salarial são pagos mais de um ano após a comprovação dos critérios de elegibilidade, e o Salário Família e as deduções do imposto de renda são despesas tributárias e não gastos com proteção social. Além disso, somente o Cadastro Único e a Receita Federal contêm informações confiáveis sobre as crianças nas famílias brasileiras e, segundo Paiva et al. (2021), 26 milhões de crianças não estão incluídas em nenhum dos dois cadastros. Como foi feito no caso do programa Auxílio Emergencial, o Cadastro Único poderia ser ampliado por meio do uso de um formulário digital simplificado para a construção de um único

44 Beneficiários do Bolsa Família, Abono Salarial, Salário Família ou deduções de imposto de renda para filhos dependentes.

cadastro nacional de domicílios com a finalidade de inscrição no programa universal. Isso poderia ajudar a promover a auto-seleção, já que as famílias de renda mais alta têm menor probabilidade de se cadastrar para um benefício de generosidade limitada, ao passo que, hoje, o benefício é automaticamente concedido como uma dedução fiscal.⁴⁵

Outra questão fundamental refere-se ao papel e à amplitude das condicionalidades dos benefícios, que são o eixo do Auxílio Brasil. Mais análises serão necessárias sobre as evidências da eficácia das TCRs no Brasil e os padrões de uso de serviços por crianças e jovens em toda a distribuição de renda. Uma opção pode ser estender condicionalidades rígidas a todos os beneficiários da transferência universal. Afinal, o Salário Família prevê condições semelhantes às exigidas pelo Bolsa Família (frequência escolar e vacinação), com a principal diferença de não serem exigidas. No entanto, isso provavelmente não seria compatível com a abordagem baseada em direitos defendida nesta nota. Uma opção ainda menos justificável seria limitar as condicionalidades às crianças que vivem em famílias que também recebem o componente mediante comprovação de elegibilidade, o que se sobreporia consideravelmente ao atual conjunto de famílias que recebem benefícios do Bolsa Família. Uma opção potencialmente interessante seria a adoção de condicionalidades brandas, mantendo o sistema de monitoramento e envolvendo assistentes sociais em caso de descumprimento das condições de frequência escolar e acompanhamento de saúde e, assim, avançar para um modelo mais flexível e baseado em risco que já existe em outros países. No entanto, essa opção gera questões operacionais e custos.

Finalmente, essas simulações de reforma poderiam ser atualizadas no futuro para incorporar o orçamento 2022-2023 do Auxílio Brasil como nova linha de base e revisar o Benefício Extraordinário. Como indicado no Capítulo 4, o Benefício Extraordinário apresenta deficiências em seu desenho, resultando em recebimento de um benefício generoso de R\$ 600 pela maioria das famílias inscritas, independentemente de seu tamanho ou necessidade. Isso anulou as melhorias de desenho do Auxílio Brasil, que tentou maximizar seu impacto sobre grupos específicos. Um segundo risco potencial do Benefício Extraordinário é que pode dar às famílias um incentivo para se dividirem em unidades menores. Finalmente, o benefício acentua

as desigualdades entre aqueles que estão logo acima e abaixo da linha de elegibilidade. Ainda não está claro se o orçamento de 2023 do Auxílio Brasil/Bolsa Família (que, incluindo o Benefício Extraordinário, correspondeu a 1,4 por cento do PIB), pode ser sustentado como referência fiscal permanente para assistência social às famílias. No contexto da presente proposta, os recursos atualmente gastos com o Benefício Extraordinário seriam usados para aumentar a generosidade do componente de comprovação de elegibilidade do benefício consolidado. Também é importante considerar os custos de oportunidade de expandir ainda mais os benefícios em dinheiro, dados os usos alternativos a que esses recursos poderiam ser destinados, especialmente para desenvolver serviços subfinanciados no pacote de proteção social, como será discutido mais adiante neste capítulo.

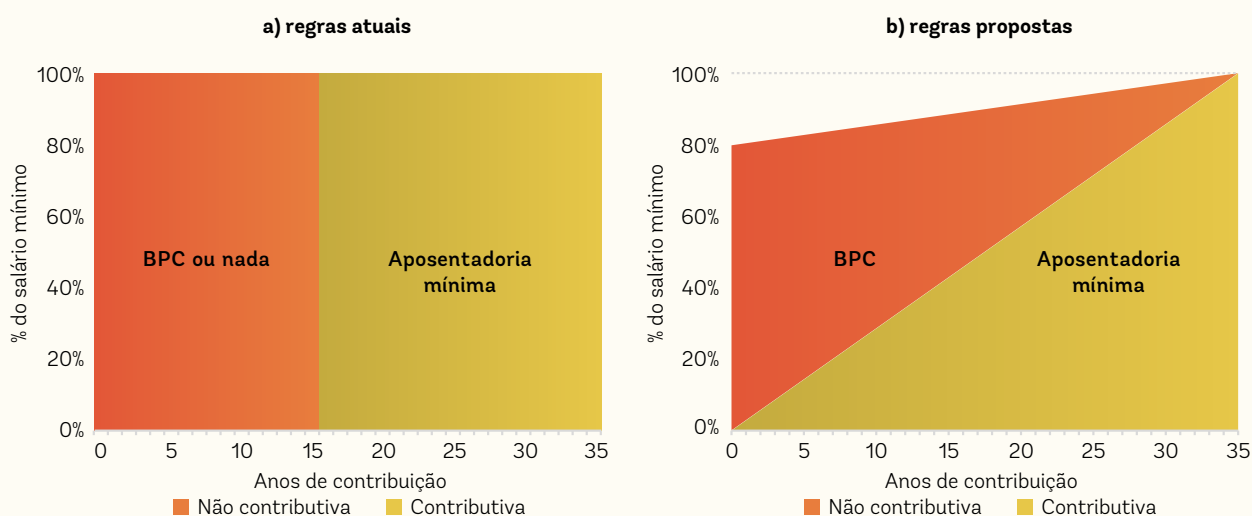
ii. Reforma do benefício mínimo por idade avançada

Tendo em conta os grandes desafios de sustentabilidade do sistema de previdência, será vital a reforma do benefício previdenciário mínimo, aliada a medidas compensatórias no pagamento de aposentadorias sociais. Atualmente, o Brasil oferece uma “garantia de benefício mínimo” para a maioria dos idosos residentes no país por meio de vários programas: (i) aposentadoria mínima garantida; (ii) aposentadoria rural (não contributiva de facto); e (iii) aposentadoria social do BPC. Conforme discutido na Seção 4.4, essa combinação de programas é fiscalmente dispendiosa e tem vários elementos de desenho que a tornam insustentável e distorcida. Recomendamos uma série de alterações de desenho para os três benefícios para melhorar sua equidade e consistência e aumentar sua eficiência. Em primeiro lugar, sugerimos reformar o benefício previdenciário contributivo mínimo garantido, rateando o valor do benefício pelo número de anos de contribuição, eliminando a diferença de idade de aposentadoria entre homens e mulheres e removendo o período mínimo de contribuição. Em segundo lugar, propomos a revisão do valor do BPC para restabelecer os incentivos à contribuição previdenciária e, por fim, a consolidação do BPC com a previdência rural.

Seria mais justo ratear o valor da previdência mínima pelo número de anos que os indivíduos contribuíram para o sistema durante suas vidas profissionais. O valor mínimo da aposentadoria é definido na

45 Seria também uma resposta à determinação do Supremo Tribunal Federal de acelerar a implementação do processo de universalização da renda básica prevista na Lei 10.835/2003.

► **Figura 52. Consolidação dos componentes das aposentadorias por idade (BPC e aposentadoria rural) e da garantia previdenciária contributiva mínima rateada**



Fonte: Autores.

constituição brasileira como equivalente ao salário-mínimo, mas atualmente apenas aqueles que acumulam pelo menos 15 anos de contribuições recebem algum benefício. A reforma proposta eliminaria a contribuição mínima de 15 anos, deixando de penalizar aqueles com histórico de trabalho mais curto.⁴⁶ Ao mesmo tempo, o benefício deixaria de ter o atual piso alto e passaria a ser rateado por anos de contribuição. Um trabalhador com histórico completo de contribuições (35 anos para os homens no momento) continuaria a se qualificar para uma aposentadoria mínima completa, enquanto um trabalhador com 5 anos de contribuições receberia 5/35 desse valor. Apenas a parte contributiva deste benefício seria extensível aos sobreviventes. Essa reforma removeria o componente de subsídio da garantia de aposentadoria mínima. Para aqueles que não se qualificarem para a aposentadoria integral, o benefício do BPC poderia ser usado para complementar a diferença de renda, conforme discutido a seguir.

O BPC poderia, então, ser coordenado com essa aposentadoria contributiva recém-desenhada para garantir que todos os idosos permaneçam fora da pobreza. De acordo com a prática usual na maioria dos países, o benefício do BPC poderia ser gradualmente reduzido em termos reais (mantendo seu valor nominal) para se tornar inferior à aposentadoria mínima contributiva. Além disso, para os idosos com direito a apenas uma parcela da aposentadoria contributiva

(devido ao seu curto histórico contributivo), o BPC entraria para complementar a renda. Para os idosos sem aposentadoria contributiva (como os que trabalharam a vida toda na informalidade), o BPC seria pago integralmente (ver figura 52). Este desenho universalizaria de fato a proteção mínima na terceira idade e eliminaria o critério de renda atualmente aplicado ao BPC. Essa abordagem universal não seria muito dispendiosa, uma vez que a maioria dos idosos atualmente já recebe algum benefício, mas ajudaria a aliviar o desafio político de uma reforma e reduzir as ineficiências administrativas. As reformas do imposto de renda que propomos a seguir permitem que o governo recupere parte do benefício pago aos que ganham mais.

A economia gerada por esta reforma aumentaria a sustentabilidade fiscal do sistema sem aumentar a pobreza.

Com o envelhecimento da população, a demanda por direitos previdenciários continuará a aumentar, então reformas como essa serão essenciais para evitar a exclusão de outras despesas menos protegidas e mais favoráveis aos pobres. Como a aposentadoria mínima representa uma grande parcela dos benefícios previdenciários concedidos anualmente, a reforma teria um impacto fiscal considerável. De acordo com nossa proposta, se a taxa implícita de retorno for mantida entre 4 e 6 por cento - não apenas para aqueles com uma trajetória completa de 35 anos, mas também para aqueles com uma trajetória parcial

⁴⁶ A aposentadoria é atualmente acumulada em 4 por cento da base salarial por ano durante os primeiros 15 anos e em 2 por cento a partir de então.

(por rateio do valor mínimo da aposentadoria) - a economia total nos gastos atuais com aposentadorias seria de 36 por cento. Mesmo contabilizando o aumento dos gastos com o BPC, a economia total ainda ficaria em torno de 30 por cento de todos os gastos atuais com benefícios mínimos, ou R\$ 80 bilhões ao ano (0,9 por cento do PIB).⁴⁷ Para colocar isso em perspectiva, os gastos com todo o programa BPC contabilizam atualmente de R\$ 35 bilhões por ano.

Assim, a reforma proposta ofereceria múltiplas vantagens. Daria a todos os idosos uma proteção segura contra a pobreza, evitando a duplicação de benefícios no mesmo nível elevado em um contexto de altos *tradeoffs* fiscais, onde muitas famílias pobres não recebem sequer o nível mínimo de apoio. A reforma proposta melhoraria os incentivos para contribuir, aumentaria a justiça e aumentaria a sustentabilidade fiscal do sistema previdenciário. Além disso, nossa proposta em relação ao benefício previdenciário consolidado reduziria o ônus administrativo sobre os indivíduos, sobre o Instituto Brasileiro de Previdência Social (INSS) e sobre os tribunais, além de garantir que toda a população idosa esteja protegida contra a pobreza.

iii. Redução dos diferenciais na tributação do trabalho

A natureza mutável do trabalho e a reforma da legislação trabalhista do Brasil em 2017 destacaram a necessidade de se ajustar a cunha fiscal e as contribuições para a seguridade social. A cunha fiscal (a diferença entre os custos totais do trabalho e os salários líquidos que os trabalhadores recebem) sobre o trabalho dependente no Brasil é uma das mais altas da região da ALC e está um pouco abaixo da média dos países da OCDE. Em contraste, a cunha fiscal enfrentada por indivíduos que vendem sua força de trabalho legalmente no mercado como pessoa jurídica (empresa unipessoal ou sócio) é significativamente menor. Dependendo da forma de constituição envolvida (como MEI, SIMPLES ou outras formas de pessoa jurídica), os trabalhadores não-dependentes podem

blindar grande parte de seus rendimentos do imposto de renda,⁴⁸ pagar contribuições previdenciárias reduzidas e evitar outros impostos que fazem parte da cunha fiscal dos empregados assalariados regulares.⁴⁹ Essa heterogeneidade de impostos e contribuições obrigatórias relacionadas a diferentes formas de trabalho resulta em diferentes alíquotas efetivas de impostos sobre os trabalhadores brasileiros, mesmo entre aqueles que realizam trabalhos muito semelhantes (figura 53).

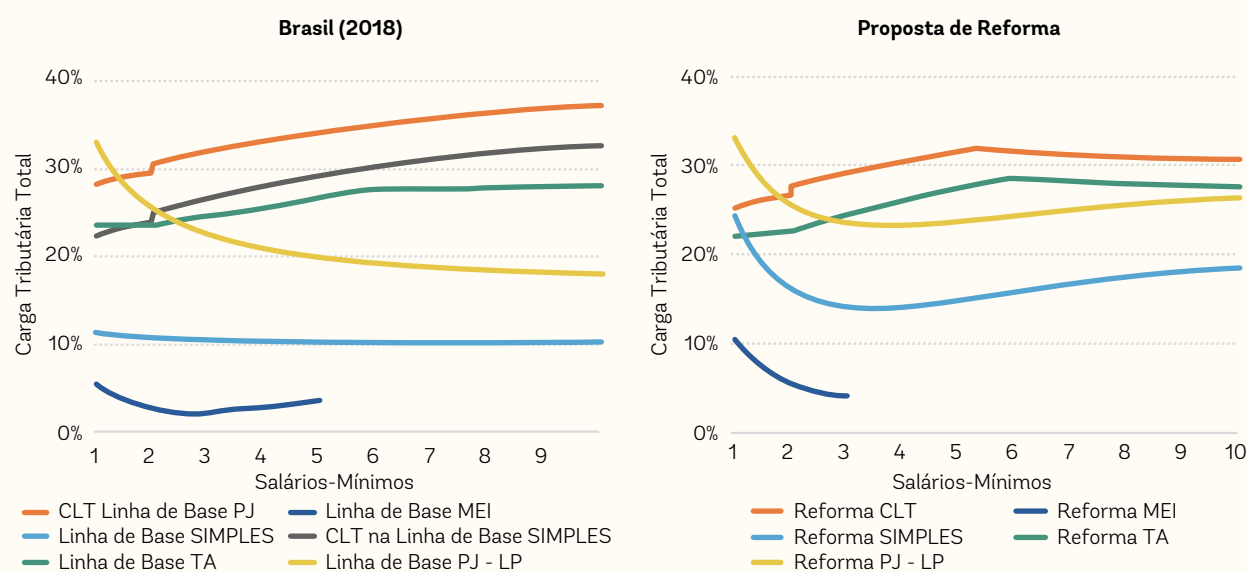
As preocupações com o **fenômeno da pejotização** (ou terceirização) estão crescendo, principalmente no que diz respeito aos seus efeitos negativos sobre a eficiência, a receita fiscal e a vulnerabilidade do trabalhador. O custo considerável e as vantagens regulatórias associadas ao trabalho autônomo provavelmente explicam a parcela crescente de trabalhadores não-dependentes na força de trabalho, como discutido no Capítulo 3. A experiência internacional tem mostrado como as oportunidades de terceirização por menor preço (arbitragem de custos) geram fortes incentivos para as empresas contratarem trabalhadores autônomos sempre que possível. O trabalho autônomo involuntário pode ser problemático, pois esses trabalhadores não acessam as ferramentas de proteção social disponíveis para empregados assalariados. As mudanças na legislação trabalhista adotadas em 2017 reduziram as restrições aos trabalhadores que executam muitas tarefas como subcontratados independentes de empresas maiores, ampliando ainda mais a demanda por essa forma de trabalho. As disposições legais contra o “trabalho autônomo disfarçado” continuam em vigor no Brasil, mas não são necessariamente eficazes, especialmente porque a mudança tecnológica facilitou a segmentação e terceirização do trabalho sem vínculo empregatício direto. Os regimes especiais do Brasil também têm um impacto negativo nas receitas. Em 2017, 61 por cento das 4,9 milhões de empresas formais que contribuíram para o Instituto Brasileiro de Previdência Social (INSS) o fizeram sob os regimes SIMPLES ou MEI. Estas empresas representavam 26 por cento do emprego total e 16,8 por cento dos salários totais (AEPS, 2017).

47 As economias provenientes de se igualar a idade de aposentadoria não foram incluídas nesses cálculos.

48 No Brasil, a renda do trabalho está sujeita ao imposto de renda da pessoa física (IRPF) e também às contribuições sobre a folha de pagamento (que variam de acordo com cada tipo de emprego). Por outro lado, os dividendos pagos aos acionistas de uma empresa (incluindo um proprietário individual de uma pequena empresa) são isentos de impostos. Os trabalhadores dependentes devem declarar todos os seus rendimentos como renda do trabalho (pró-labore), enquanto trabalhadores autônomos e microempresários (duas formas diferentes de trabalho autônomo) podem deduzir parte de suas receitas como custos (reais ou presumidos). Além disso, os proprietários de empresas (como SIMPLES ou PJ) podem escolher a parcela de seus lucros líquidos que devem ser considerados rendimentos do trabalho, sendo o restante considerado dividendos isentos de impostos.

49 Os tributos incluem a contribuição do INCR, a contribuição do Salário Educação, a contribuição do Sistema S e a contribuição do Seguro Acidente Trabalho.

► **Figura 53. Cunha fiscal total como percentual dos rendimentos do trabalho para diferentes formas de trabalho no Brasil, desenho atual e potencial reforma**



Fonte: Modelo do Banco Mundial de impostos *de jure* e benefícios no Brasil para 2018, desenvolvido por Katharina Fietz, Stella Carneiro, Matteo Morgandi, Cornelius Fleishaker e Rodrigo Orair.

Nota: O modelo identifica a carga tributária (% do total dos custos trabalhistas pagos em contribuições e impostos) por diferentes indivíduos que vendem seu trabalho sob diferentes regimes. CLT identifica os trabalhadores dependentes contratados sob a consolidação das leis trabalhistas, seja em empresa regular (PJ) ou em regime simplificado (SIMPLES). TA = Trabalhador Autônomo na CLT. MEI = microempreendedor individual. SIMPLES = sócio de empresa no regime SIMPLES (imposto simplificado). PJ = sócio de empresa no regime regular (Pessoa Jurídica - PJ).

Nós propomos que várias mudanças sejam feitas nos impostos e contribuições para reduzir o custo do trabalho, melhorar a equidade e aumentar a neutralidade em diferentes formas de trabalho. Essas propostas são: (i) reduzir a diferença nos custos de aquisição de mão de obra de um empregado assalariado dependente e de um trabalhador autônomo; (ii) alinhar os impostos entre os tipos de renda (dividendos/lucros, pensões, salários e aluguéis) para alcançar a neutralidade tributária; e (iii) aumentar a progressividade geral do sistema de impostos diretos por meio da cobrança do imposto de renda de pessoa física, por meio de alíquotas mais progressivas em linha com os países da OCDE e menos isenções. Essas mudanças propostas contribuem para harmonizar a cunha fiscal para todos os tipos de trabalhadores e são projetadas para serem fiscalmente neutras.⁵⁰ A figura 53 apresenta os resultados da aplicação simultânea de todas as mudanças propostas nas alíquotas finais. É importante ressaltar que a reforma reduziria significativamente o custo do trabalho formal dependente e, em geral, diminuiria o diferencial na cunha fiscal entre as formas de trabalho,

particularmente para os que ganham mais e são mais capazes de explorar as oportunidades de terceirização.

Mais detalhadamente, eliminar os impostos que financiam bens públicos a partir da folha de pagamento dos trabalhadores formais já poderia reduzir significativamente o custo dos assalariados dependentes. Para reduzir a elevada carga fiscal desses assalariados, o financiamento de bens públicos - como o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), o Sistema S, e o Salário Educação - pode ser removido da folha de pagamento. Só isso poderia reduzir a cunha fiscal de 31 por cento para 28 por cento para um único assalariado que recebe o salário médio. Uma reforma semelhante foi realizada na Colômbia, aumentando o emprego formal entre os trabalhadores de baixa renda (Kugler et al., 2017). Além disso, propomos a aplicação do mesmo teto base de contribuição aplicado às contribuições previdenciárias dos empregados às contribuições previdenciárias do empregador (contribuição patronal previdenciária ou CPP). O teto atual é de cerca de 6 salários-mínimos,

⁵⁰ Essa proposta foi desenvolvida pela equipe do Banco Mundial em conjunto com Rodrigo Orair, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

transformando as contribuições em um imposto sobre os trabalhadores de alta renda. Como etapa final, os custos não trabalhistas dos trabalhadores dependentes podem ser harmonizados, independentemente da empresa para a qual trabalhem. Por exemplo, as mesmas regras do Seguro Acidente de Trabalho devem ser aplicadas aos trabalhadores assalariados dependentes que trabalham em empresas tanto no regime PJ como no SIMPLES.

Para compensar as perdas de receita decorrentes da redução dos impostos sobre a folha de pagamento, o Brasil poderia alinhar o imposto de renda de pessoa física às boas práticas internacionais, removendo as isenções atuais para dividendos e rendimentos de aposentadorias. No Brasil, os dividendos distribuídos a acionistas individuais são isentos de imposto de renda, o que é uma anomalia global. Isso incentiva ainda mais os indivíduos a constituírem empresa. Um segundo grupo que é tratado de forma diferente dos trabalhadores dependentes são os aposentados e pensionistas. A isenção do imposto de renda sobre uma parcela da renda de aposentadoria e pensão custa atualmente ao governo mais de R\$ 70 bilhões por ano. Ambas as mudanças aumentariam a neutralidade do imposto de renda e ajudariam a financiar a redução no custo da mão de obra, estimulando assim a criação de empregos formais em empresas formais.

Em segundo lugar, o alinhamento das taxas de contribuição previdenciária para todos os tipos de trabalhadores reduziria ainda mais os incentivos para disfarçar o trabalho dependente como trabalho autônomo. Os optantes do SIMPLES e PJ podem declarar uma contribuição-base arbitrária (salário de contribuição) independentemente de seus lucros reais, permitindo-lhes subdeclarar legalmente seus rendimentos para fins previdenciários. Em nossa proposta, visamos uma harmonização das taxas de contribuição por meio de: (i) aplicação de uma base contributiva máxima às contribuições do empregador para a segurança social; (ii) aplicação das mesmas taxas dos trabalhadores dependentes aos trabalhadores autônomos que trabalham para um empregador; e (iii) aumento da alíquota de

contribuição dos trabalhadores MEI para equipará-la à dos trabalhadores dependentes, de 5 por cento para 11 por cento do salário-mínimo.

iv. Proteção contra o desemprego no futuro mercado de trabalho

Para aumentar a eficiência dos programas de proteção contra o desemprego, o seguro-desemprego e a poupança individual (o FGTS) devem ser articulados entre si e com outros serviços. Um grande corpo de literatura tem pedido uma reforma dos programas de desemprego.⁵¹ Uma abordagem possível, com base na experiência internacional (World Bank, 2018), é que a poupança individual acumulada no FGTS seja utilizada como primeira linha de financiamento do seguro-desemprego. Somente após esgotados os recursos do FGTS, o trabalhador receberia os recursos do seguro-desemprego.⁵² Dessa forma, os trabalhadores receberiam menos do que ganhavam enquanto trabalhavam (eliminando assim os incentivos perversos), os prazos de pagamento seriam estendidos (ver o exemplo na figura 54), e as economias individuais seriam usadas antes que quaisquer pagamentos fossem feitos a partir do pool de risco público.

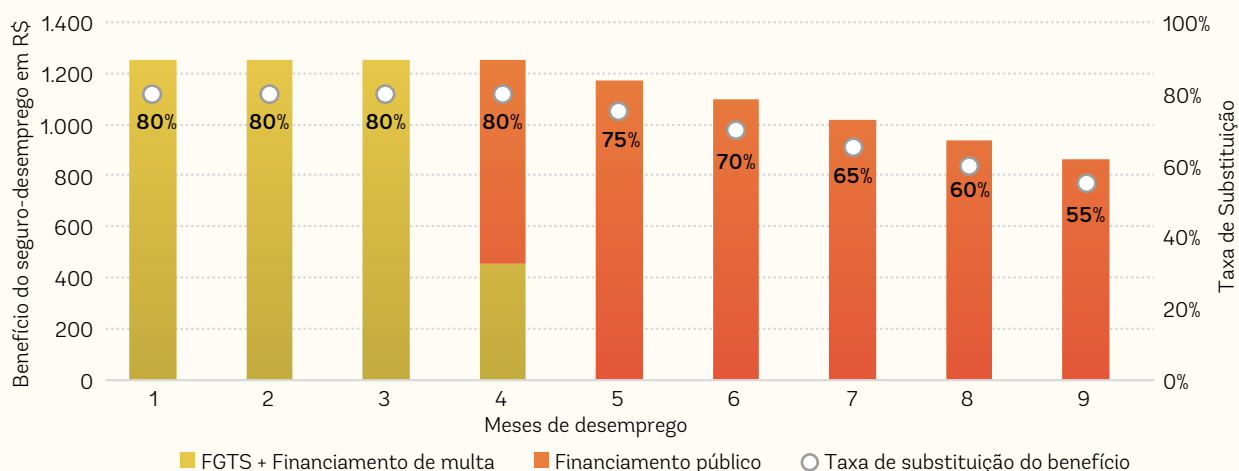
O seguro-desemprego pode ser melhorado através de alterações paramétricas nas suas condições de acesso e generosidade de benefícios e da redistribuição das corresponsabilidades.⁵³ Melhorar o sequenciamento e a integração da indenização rescisória, assistência social e seguro social também tornaria o seguro-desemprego mais adequado para uma situação de desemprego de longa duração e reduziria os desincentivos associados ao benefício. Portanto, seria desejável reduzir a taxa de substituição do seguro-desemprego e, ao mesmo tempo, aumentar a duração do benefício em linha com as melhores práticas internacionais. O FGTS poderia ser estabelecido como o primeiro pagador do auxílio de renda mensal após a demissão do trabalhador, e o seguro-desemprego começaria a ser pago assim que o FGTS do trabalhador se esgotasse. Simulações dessa reforma sugerem que ela resultaria em períodos médios de desemprego mais curtos. Benefícios complementares podem

51 Outros desenhos compatíveis com incentivos potenciais são propostos na literatura; por exemplo, o benefício poderia ser pago em parte por meio da conta de FGTS e em parte por meio do pool do seguro-desemprego.

52 Sabe-se que o FGTS é mais do que uma poupança individual, pois atualmente também financia programas habitacionais e de saneamento. Assim, a utilização desses recursos como substituto do seguro-desemprego não produziria um impacto neutro. No contexto das perspectivas futuras do Brasil em 2040, o FGTS deve ser pensado como um mecanismo de financiamento de bens públicos que fazia sentido quando os mercados financeiros privados eram menos desenvolvidos. No entanto, no presente e no futuro próximo, essas políticas devem ser financiadas por outras fontes orçamentárias, em vez de forçar os trabalhadores a poupar.

53 Veja em Morgandi et al. (2020) uma visão geral mais detalhada dessas recomendações de políticas específicas para melhorar o sistema de proteção contra o desemprego no Brasil.

► **Figura 54. Fonte de financiamento caso o seguro-desemprego e o FGTS fossem articuladas**



Fonte: Morgandi et al. (2021).

Nota: Benefício-desemprego para trabalhador demitido com salário pré-desemprego igual a 1,5 salário mínimo e tempo de emprego de 24 meses.

ser oferecidos a trabalhadores desempregados que estejam dispostos a se envolver imediatamente com programas ativos do mercado de trabalho em busca de um novo emprego para reduzir a probabilidade de os beneficiários esgotarem o benefício.

Embora o Brasil já gaste em proteção social um valor semelhante ao de outros países com capacidade de arrecadação semelhante, mudanças legislativas são necessárias para distribuir esse gasto de forma mais equitativa entre as diferentes faixas etárias. Além disso, outras alterações legislativas, como alterar o período de carência para quem solicita o benefício pela primeira vez, poderiam aumentar o acesso ao seguro-desemprego para as pessoas com trajetórias de trabalho intermitentes. Na próxima recomendação será discutido como aumentar ainda mais a proteção de renda para grupos atualmente descobertos.

v. Instrumentos financeiros para trabalhadores informais

Uma questão importante durante o período de recuperação do Brasil será como aumentar a resiliência dos trabalhadores vulneráveis e informais, especialmente aqueles que não são elegíveis para assistência social. As políticas de inclusão financeira podem contribuir para atingir esse objetivo.

O Cadastro Único e o Bolsa Família podem ser usados para oferecer produtos de poupança preventiva para a vasta população de trabalhadores vulneráveis e informais no Brasil. Há uma série de medidas que, tomadas em conjunto, podem aproximar o Brasil das melhores práticas internacionais, e que estão descritas com mais detalhes em World Bank (2021d). De particular relevância é o uso de sistemas de poupança preventiva para fortalecer a resiliência de renda e a alfabetização financeira dos beneficiários da assistência social que estão se aproximando dos limites financeiros para saída do programa, como aqueles que se enquadram na Regra de Emancipação. Os beneficiários do Bolsa Família próximos do limite de saída do programa tendem a trabalhar informalmente e ser autônomos, mas não são mais extremamente pobres (Fietz et al., 2021), portanto podem ser mais facilmente persuadidos a poupar. A experiência da Conta Poupança Social Digital deve ser estudada para identificar como as economias do Auxílio Emergencial foram usadas.

A disponibilização de produtos de poupança às famílias poderá permitir-lhes mitigar antecipadamente os custos dos choques e reduzir a probabilidade de voltar a precisar das redes de segurança. O Banco Mundial (World Bank, 2021b) analisou iniciativas de todo o mundo destinadas a aumentar as taxas de poupança, inclusive em outros países de renda média,

como Colômbia, Ruanda, Quênia e Paquistão (tabela 3).⁵⁴ Essas iniciativas envolveram a oferta de educação financeira, opções padrão, lembretes e recompensas pelo alcance de metas. Por um custo fiscal mais alto,

o governo também poderia fornecer contrapartidas para trabalhadores de baixa renda fora do emprego assalariado, a fim de ajudá-los a aumentar suas contas de poupança individuais mais rapidamente.

► **Tabela 3. Experiência internacional com instrumentos de poupança preventiva para trabalhadores**

| | Tipo de programa | Grupo alvo | Funcionalidades para aumentar a poupança | Número de beneficiários/ cobertura |
|--|---|--|---|---|
| Colômbia (BEPS) | Aposentadoria/ poupança de longo-prazo (também pode ser usado para outros fins de poupança de longo-prazo em Quênia e Ruanda) | Trabalhadores informais e de baixa-renda | Contrapartidas, loterias, mensagens de texto / lembretes | 666.990 beneficiários (2020) Beneficiários potenciais: 11,4 milhões |
| Quênia (Esquema de a posentadoria Mbao) | | | Algumas restrições de saque, fornecido digitalmente | 100.000 beneficiários (2018) Beneficiários potenciais: 12 milhões |
| Ruanda (Ejo Heza) | | | Contrapartida de acordo com status socioeconômico, fornecido digitalmente, combinado com seguro de vida | 1,3 milhões inscritos (2021) Beneficiários potenciais: 2,9 milhões |
| Chile (Reforma de 2008) | Contas de poupança de seguro-desemprego | Trabalhadores autônomos formais | | >300.000 trabalhadores autônomos (2008): representa 33 por cento dos elegíveis a contribuir |
| Colômbia (Cesantias) | | | Taxas de juros favoráveis | 8 milhões de beneficiários (2018) |
| México (PROUF) -Descontinuado | Programa de inclusão financeira | Beneficiários de TCR | Transferências automáticas, educação financeira, seguro de vida gratuito, acesso a microcrédito | 2,3 milhões de famílias (2015-2018). Grupo alvo potencial: 6,2 milhões de beneficiários. |
| Paquistão (CRISP) - Planejado | Esquema de poupança voluntária com contas individuais | Trabalhadores informais descobertos, beneficiários em saída de TCR | Contrapartidas | Piloto visa alcançar 150.000 beneficiários |
| Países de alta renda da OCDE | Seguro-desemprego para trabalhadores autônomos formais | Trabalhadores autônomos formais | | |

Fonte: Banco Mundial (2021b).

54 Uma dúzia de países da OCDE também têm janelas de seguro-desemprego para autônomos formais, mas esses esquemas parecem inadequados para um contexto em que a informalidade é alta e é difícil observar com precisão as perdas financeiras. Seria necessário um sistema de fiscalização muito mais forte para monitorar a adesão às condicionalidades de busca de emprego do que o que existe atualmente no Brasil.

Os esforços para incentivar a poupança financeira às vezes são combinados com a oferta de outros serviços, como incentivos à poupança de longo prazo para a aposentadoria, ou incentivos para apoiar a inclusão financeira. Por exemplo, ao incentivar os trabalhadores do setor informal a poupar, cria-se um histórico financeiro visível que pode servir como garantia para lhes permitir o acesso ao crédito. Os provedores de serviços financeiros também podem considerar oferecer microsseguros para perdas catastróficas, mas raras (como morte ou acidentes), bem como para mitigar esses riscos. Finalmente, a oferta de educação financeira complementar será fundamental para que as famílias possam aproveitar ao máximo a poupança e, em geral, escolher produtos mais baratos, reduzindo assim os riscos para os bancos.

vi. Renovação dos programas ativos do mercado de trabalho

A reforma do financiamento das políticas ativas do mercado de trabalho (PAMT) modernas no Brasil ajudaria os trabalhadores e candidatos a emprego a enfrentar os choques do mercado de trabalho do futuro. O Brasil quase não tem PAMTs, a não ser a oferta de capacitação, que existe até certo ponto, mas de forma isolada. O Brasil poderia investir em PAMTs sem ter que aumentar o gasto total, por exemplo, realocando gastos correntes no FAT para o Abono Salarial, que custam R\$17 bilhões por ano e beneficiam principalmente aqueles nos quintis de renda média e alta com um emprego formal. As políticas macroeconômicas de estímulo ao emprego precisariam de outras fontes de financiamento para complementar os salários daqueles que já têm um emprego formal, por meio do Abono Salarial.

As PAMTs também podem melhorar a equidade na oferta/procura no mercado de trabalho e reduzir a discriminação. As PAMTs devem começar traçando o perfil dos candidatos e, em seguida, oferecer-lhes uma combinação de orientação profissional, apoio na procura de emprego, programas estruturados de desenvolvimento de habilidades, desenvolvimento de habilidades socioemocionais e a possibilidade de acumular experiência de trabalho por meio de um subsídio salarial temporário (veja na tabela 4 uma gama completa de intervenções possíveis). Sistemas de monitoramento e avaliação devem ser implantados para identificar programas bem-sucedidos e avaliar provedores individuais.

Tais intervenções são particularmente importantes em um contexto de persistente discriminação de gênero e raça no mercado de trabalho. Elas podem: (i) reduzir as assimetrias de informação e os preconceitos dos empregadores (através da sinalização de competências do trabalhador e da intermediação objetiva); (ii) incentivar os empregadores a oferecer aos jovens com uma rede social limitada as suas primeiras oportunidades de emprego (por meio de subsídios salariais); (iii) melhorar as habilidades dos candidatos para entrevistas de emprego e aprendizagem no trabalho (por meio de capacitação em habilidades interpessoais); e (iv) aumentar o propósito e a busca de programas de capacitação de melhor qualidade (serviços completos de orientação e aconselhamento). Vários países em desenvolvimento também estão experimentando o uso de contratos baseados em desempenho com fornecedores que oferecem funções não essenciais, como treinamento técnico, intermediação personalizada e colocações subsidiadas, e essa é uma área promissora a ser explorada pelo Brasil. Uma maior coordenação entre PAMTs e iniciativas do Sistema S também seria útil para garantir que os pobres recebam o apoio para prepará-los para se beneficiar de vagas em cursos de capacitação de alta qualidade.

Para coordenar essa agenda no nível local, o Brasil deve começar a reformular seus serviços de emprego, que estão enfrentando dificuldades, como portas de entrada para outros programas. Os serviços públicos de emprego (SINE) historicamente incluíram um conjunto restrito de funções: oferta/procura de empregos, documentação trabalhista e inscrição no seguro-desemprego. O financiamento do SINE tem sido mínimo e vem caindo. Em 2018, a intermediação de mão de obra representou menos de 1 por cento do que foi gasto com o seguro-desemprego. O papel do SINE diminuiu ainda mais desde que o seguro-desemprego passou a ser operado digitalmente. Borges, Lobo e Foguel (2017) estimam que mesmo uma pequena melhoria na eficácia da intermediação resultaria em grande economia fiscal no seguro-desemprego, abrindo espaço para financiar outras políticas ativas do mercado de trabalho. A intermediação de mão de obra é, e no futuro será ainda mais, prestada por meio de plataformas digitais que podem ajudar a combinar candidatos com empregos. No entanto, isso não elimina a necessidade de se desenvolver escritórios presenciais que possam realizar funções essenciais, como traçar perfis de candidatos a emprego, treinar clientes em habilidades de busca de emprego, encaminhá-los a prestadores de serviços locais em casos mais complexos e garantir que todos recebam tratamento justo e sem discriminação.

► Tabela 4. Classificação dos benefícios e serviços de apoio à renda, por grupos de risco

| Grupo de Risco | Benefícios (passivos ou ativos) | Serviços de emprego: ajudam as pessoas a encontrar trabalho | | Serviços para aumento de empregabilidade, ou ALMP: ajudam as pessoas a se tornarem mais empregáveis |
|---|---|---|---|---|
| | | Informação, orientação | Aconselhamento, intermediação, acompanhamento de caso para ativação | |
| Desempregado a pouco tempo (semelhante a jovens e pessoas em busca do primeiro emprego) | <ul style="list-style-type: none"> Benefícios de curto prazo (seguro-desemprego ou assistência-desemprego), geralmente com Plano de Ação Individual e corresponsabilidades Incentivos para voltar ao trabalho Apoio para abrir empresa, empreendedorismo | <ul style="list-style-type: none"> Ferramentas de autoatendimento Plataformas para conectar quem oferece e quem busca emprego Websites e call-centers | <ul style="list-style-type: none"> Assistência na busca por emprego Orientação e monitoramento por assistente social Indicação para emprego Orientação profissional | <ul style="list-style-type: none"> Treinamento para atualizar ou aumentar competências Treinamento para empreendedorismo Estágios Subsídio salarial para que empresas empreguem desempregados ou quem busca o primeiro emprego Subsídios para que empresas adaptem o local de trabalho ou adquiram tecnologias que auxiliem empregados com deficiência |
| Desempregado há muito tempo | Benefícios de longo prazo (assistência-desemprego ou assistência social depois que o seguro-desemprego se esgota), geralmente com Plano de Ação Individual e corresponsabilidades | <ul style="list-style-type: none"> Ferramentas de autoatendimento Plataformas para conectar quem oferece e quem busca emprego Atividades de extensão para trabalhadores jovens, desalentados, inativos Informações sobre o valor da educação, e retornos às especialidades técnicas | <ul style="list-style-type: none"> Intensificação do aconselhamento e orientação do assistente social, incluindo Plano de Ação Individual Alguma assistência à busca por emprego, indicações Mentoria | <ul style="list-style-type: none"> Prontidão para o emprego e treinamento em habilidades interpessoais Treinamento ocupacional/habilidades técnicas Educação básica e para adultos Alfabetização digital Subsídios salariais para que as empresas empreguem trabalhadores desempregados há muito tempo Criação de empregos em obras públicas |
| Subempregados | | <ul style="list-style-type: none"> Ferramentas de autoatendimento Websites e call-centers Informações sobre o valor da educação, e retornos às especialidades técnicas | <ul style="list-style-type: none"> Assistência na busca por emprego Indicações para empregos Orientação profissional Informações e aconselhamento sobre tecnologias e práticas de manejo agrícola | <ul style="list-style-type: none"> Treinamento no emprego Estágios Treinamento para empreendedorismo e gestão de empresa (finanças, contabilidade, etc.) Apoio financeiro e microcrédito combinado com aconselhamento técnico |

Fonte: Kathy Lindert, Tina George Karippacheril, Ines Rodriguez Caillava (eds.), Bowen et al., 2020.

Para ajudar os trabalhadores a lidar com o deslocamento induzido pela tecnologia e pela transição verde, o Brasil deve organizar trajetórias de requalificação mais intensivas. Programas de assistência ao ajuste comercial (AAC) foram implementados em alguns países para ajudar os trabalhadores afetados por declínios generalizados na indústria após acordos comerciais. Embora os programas de AAC tenham resultados mistos, alguns produziram resultados positivos e podem sugerir possíveis formas de se organizar programas de requalificação nas indústrias e nas ocupações que serão afetadas por choques futuros no Brasil. Hollweg et al. (2014) destacam a necessidade de levar em conta as seguintes considerações ao projetar esses tipos de programas: (i) centrar-se em um único setor ou instrumento; (ii) projetar cuidadosamente o componente de capacitação de forma a adequá-lo aos setores de destino; e (iii) investigar diferentes opções de compartilhamento de custos entre os setores público e privado para financiar o programa com eficiência. Para apoiar os trabalhadores durante as transições entre empregos, também será importante considerar a concessão de benefícios adicionais para complementar o seguro-desemprego de curta duração para que os trabalhadores tenham um apoio à renda ao longo do período de capacitação.

vii. Inclusão econômica para áreas rurais

Evidências de programas de inclusão econômica produtiva revelaram que esses programas apresentam resultados positivos se bem coordenados geograficamente. Colin et al. (2021) analisam evidências globais sobre o impacto e os custos dos programas de inclusão produtiva e econômica (IPE). Esses programas concentram-se em populações pobres e extremamente pobres que atuam em economias altamente informais e principalmente em áreas rurais. As intervenções de IPE variam, mas geralmente envolvem a oferta de bens, transferências e treinamento de habilidades, bem como esforços para encaixar indivíduos e grupos nos mercados. A análise considerou 80 estudos de caso diferentes e descobriu que os programas tiveram impactos promissores de curto prazo, inclusive na renda, bens e poupança. A análise também encontrou evidências

de que a coordenação entre os componentes é vital, já que os conjuntos de intervenções demonstraram ter um impacto maior do que intervenções isoladas. Embora o governo central tenha um papel crucial no estabelecimento das regras e ferramentas do jogo, os programas de PEI precisam ser coordenados em nível geográfico. No entanto, um grande desafio será identificar a instituição ou instituições com vantagem comparativa para desempenhar as funções necessárias no nível local.

Experiências passadas de programas de inclusão econômica produtiva no Brasil, como o Brasil Sem Miséria (BSM), demonstraram como o agrupamento de diferentes políticas sociais tem o potencial de acelerar a inclusão produtiva no país. O BSM foi lançado em 2011 como parte da estratégia de inclusão produtiva do Brasil. O programa consistia em três eixos principais de atuação: (i) garantia de renda; (ii) inclusão produtiva; e (iii) acesso a serviços públicos. Os três eixos tinham como objetivo alcançar famílias extremamente pobres com produção e segurança alimentar insuficientes. O BSM contou com uma abordagem transversal do governo para coordenar políticas e programas existentes, como o Bolsa Família e o Programa de Aquisição de Alimentos, bem como novos instrumentos, como o Bolsa Verde e o programa de Fomento a Atividades Produtivas Rurais, que foram agrupados em um pacote de IPE. O Cadastro Único e o SUAS foram importantes para facilitar os esforços maciços de coordenação do BSM, mas também para proporcionar um ponto de entrada para os beneficiários em potencial acessarem todos os programas agrupados.⁵⁵

Um aproveitamento melhor dos dados do Cadastro Único e outros registros públicos poderia facilitar ainda mais a implementação de intervenções de inclusão produtiva e econômica. O Cadastro Único, especialmente se complementado por dados de outros cadastros governamentais, fornece informações bastante detalhadas sobre indivíduos e famílias no nível local do ponto de vista do mercado de trabalho. Tais informações poderiam ser utilizadas não apenas para administrar transferências de renda, como ocorre hoje, mas também para planejar e direcionar programas de inclusão econômica de acordo com as características

55 Através do Cadastro Único, a função de Busca Ativa permitiu ao programa encontrar famílias extremamente pobres que ainda não haviam sido localizadas. Graças à Busca Ativa, 687.000 famílias anteriormente invisíveis foram incluídas no Cadastro Único apenas no primeiro ano do BSM. Além disso, os esforços do BSM garantiram que 88 por cento das famílias em extrema pobreza fossem incluídas em pelo menos um programa dentro do BSM. As famílias que acessaram algum programa por meio do BSM obtiveram os melhores resultados, com um aumento médio de 134 por cento na renda familiar (Mello, 2018).

das pessoas e das comunidades. O Banco Mundial (World Bank, 2021) apresenta um conjunto de recomendações detalhadas sobre como alavancar os cadastros públicos para promover a agenda de IPE.

viii. Redes de segurança prontas para responder às mudanças climáticas

É essencial tornar o sistema de proteção social do Brasil adaptável aos choques ambientais para ajudar famílias e comunidades a lidar com os impactos adversos das mudanças climáticas. A proteção social adaptativa (PSA) combina diferentes abordagens setoriais para construir a resiliência dos pobres e vulneráveis, aumentando sua capacidade de se preparar para, enfrentar e se adaptar a choques covariáveis. Destina-se a garantir que os sistemas de proteção social sejam bem equipados e flexíveis o suficiente para adaptar sua resposta às circunstâncias e necessidades variáveis das pessoas afetadas quando ocorre um choque, respondendo de forma oportuna e apropriada (Bowen et al., 2020). Embora o Brasil tenha um sistema de proteção social bem estabelecido, uma revisão recente revelou algumas lacunas e restrições que limitam a escalabilidade e a prontidão dos sistemas para garantir uma resposta oportuna e apropriada aos choques relacionados às mudanças climáticas.⁵⁶

Alguns ajustes de desenho simples ao programa de TCR poderiam tornar o programa capaz de fornecer respostas oportunas e apropriadas aos choques das mudanças climáticas. Os impactos positivos das redes de segurança social na capacidade das famílias pobres de lidar com choques, manter sua segurança alimentar e abster-se de recorrer a alternativas negativas de enfrentamento estão bem documentados (ver Ulrichs e Slater, 2016).⁵⁷ O Brasil já tem uma base sólida de programas de proteção social e poderia desenvolver ainda mais a PSA incluindo recursos de desenho no programa de TCR que facilitariam a resposta à mudança climática. Esses recursos podem incluir: (i) usar o programa de TCR como plataforma para informar seus beneficiários sobre riscos e ações apropriadas em emergências; (ii) investir em inclusão financeira e introduzir contas de poupança para trabalhadores de baixa renda beneficiários do programa de TCR; e (iii) promoção de programas de subsistência para apoiar as famílias expostas a choques. Por fim, outros ajustes de desenho do programa de TCR poderiam ser inspirados

pelas características e rápida implantação do programa temporário de transferência de renda emergencial, o Auxílio Emergencial.

O Brasil precisa intensificar seus esforços para coletar informações sobre a vulnerabilidade das famílias a choques e sua relativa capacidade de enfrentamento e recuperação. Os cadastros sociais são especialmente importantes para estimar os efeitos de um desastre sobre uma família e para fornecer informações sobre beneficiários e não beneficiários da proteção social. O Brasil já possui um cadastro social consolidado e com alta cobertura – o Cadastro Único – mas poderia fortalecê-lo incluindo variáveis de vulnerabilidade às mudanças climáticas e identificando as comunidades mais vulneráveis a elas. Além disso, o cadastro poderia aumentar sua relevância para a PSA ao atualizar com mais frequência informações sobre áreas de alto risco. O Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social poderia investir ainda mais na capacidade de conduzir avaliações pós-choque ou acessar avaliações de vulnerabilidade de outros setores para garantir que os formuladores de políticas tenham uma compreensão atualizada das necessidades pós-choque das famílias.

O Brasil poderia também considerar investir em um sistema ex ante de resposta a choques.

O financiamento de risco de desastres envolve a necessidade de ter estratégias e sistemas de financiamento de risco para responder a choques antes que eles ocorram (Bowen et al., 2020). No Brasil, isso significaria passar de uma abordagem *ad hoc* para uma abordagem mais proativa para alocar fundos de resposta a desastres. Para facilitar isso, seria necessária uma estratégia financeira de camadas de risco com base em dados históricos sobre os custos de resposta a choques combinada com uma modelagem para prever o custo de diferentes respostas futuras de proteção social.

No nível de política, o Brasil poderia desenvolver protocolos para a PSA. Uma característica definidora da PSA é que sua implementação geralmente envolve muitos atores. Isso significa que há necessidade de protocolos para orientar o planejamento, a gestão e a provisão de PSA, bem como intensa articulação entre ministérios e agências envolvidas na resposta a desastres. Como o Brasil é muito descentralizado,

56 Ed, Gonzalez, Ferreira. No prelo.

57 Ulrichs e Slater (2016). How Can Social Protection Build Resilience? *Insights from Ethiopia, Kenya and Uganda*. Working Paper, Building Resilience and Adaptation to Climate Extremes and Disasters (BRACED), Londres.

também seria necessário explorar como as responsabilidades pela resposta ao choque são alocadas nos níveis estadual e municipal.

ix. Provisão parcialmente digital do Cadastro Único e fortalecimento da rede e dos serviços do CRAS

As redes de assistência social continuarão a ser fundamentais na prestação de serviços de proteção social, mesmo com o aumento do acesso digital. A provisão de serviços parcialmente digital das atuais funções administrativas possibilitou que os serviços socioassistenciais e o Centro de Referência em Assistência Social (CRAS) focassem em interações humanas de maior valor. Em particular, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) foi pioneiro por muitos anos na utilização do acompanhamento de caso específico do domicílio no Programa de Acompanhamento Familiar, mas com grande volume de casos e ferramentas administrativas limitadas. Nos países da OCDE houve uma transição ampla para o fornecimento de serviços sociais individualizados de alto valor, e muitos países de renda média estão seguindo o exemplo. Isso é um desafio devido aos altos investimentos iniciais necessários, mas representa uma oportunidade importante para prevenir as causas não monetárias da pobreza. A adoção desse novo conjunto de funções pelo setor de assistência social do Brasil exigirá aumento de financiamento. O retorno marginal de tais investimentos provavelmente é maior do que o mero aumento do valor monetário das transferências sem quaisquer intervenções concomitantes. Algumas funções expandidas que seriam atribuídas às unidades do CRAS poderiam incluir:

- Monitoramento pela equipe de erros induzidos por máquina e falhas de algoritmo.
- Avaliação de necessidades mais sistemática e integrada que poderia então desencadear um acompanhamento de casos intensificado e encaminhamentos para serviços sociais para uma minoria de casos mais complexos (como acontece na OCDE e no Chile).
- Desenvolvimento de abordagens dedicadas a

problemas complexos que continuam disseminados pelo Brasil, como violência de gênero,⁵⁸ e atendimento a novos grupos vulneráveis, como refugiados e migrantes.

- Apoio à inclusão digital dos beneficiários para que possam acessar os serviços digitais de forma independente, o que será condição necessária para a inclusão social no futuro.

O CRAS se beneficiaria de várias maneiras da prestação de uma combinação de serviços humanos e entrega digital. Embora a tecnologia permita avanços incríveis em escala e reduções no custo da prestação de serviços sociais, a prestação de serviços assistenciais inteiramente por meio da tecnologia não é recomendada devido à ocorrência de falhas de algoritmo e ao fato de alguns serviços serem mais bem prestados presencialmente. Inovações tecnológicas que foram usadas pela primeira vez na provisão do Auxílio Emergencial poderiam desempenhar um papel no direcionamento ao público-alvo, na melhoria da interface com os cidadãos e na coordenação de informações de diferentes fontes. Em particular, o alcance e registro de potenciais beneficiários por meio de inscrição on-line economizaria recursos e permitiria que o serviço estivesse disponível 24 horas por dia a um custo baixo. A integração de cadastros básicos e bancos de dados permitiria realizar verificações e monitoramentos automatizados de elegibilidade e traçar a trajetória socioeconômica dos beneficiários.

Na próxima década, as funções de alcance, captação e cadastramento da assistência social precisam incorporar avanços de tecnologia móvel e comunicação. Por exemplo, no futuro, qualquer comunicação entre governo e cidadãos sobre políticas e programas sociais deve fazer uso das possibilidades oferecidas pelos sistemas de TI e pelo acesso crescente (embora ainda incompleto) à internet, mesmo por parte dos pobres. Há espaço para desenvolver comunicações personalizadas com os usuários com base em seu perfil e status de inscrição. A experiência do Auxílio Emergencial também demonstrou o potencial do uso da inscrição online em programas sociais, inclusive durante choques e desastres, e para realizar as atualizações necessárias dos cadastros e programas regulares de proteção social.

58 Evidências emergentes do impacto da COVID-19, bem como lições de epidemias anteriores, sugerem que riscos significativos de violência contra as mulheres (VCM) aumentam nesses contextos, especialmente em países com sistemas de saúde fracos, estado de direito fraco e níveis já altos de VCM e desigualdade de gênero. No Brasil, entre março e abril de 2020, houve um aumento de 22 por cento nos feminicídios e de 27 por cento nas denúncias ao disque-denúncia nacional de violência contra a mulher. O Banco Mundial desenvolveu uma metodologia para prevenir a violência baseada em gênero (VGB) por meio do setor de assistência social no Brasil que pode ser implementada no nível subnacional.

O Brasil também poderia atualizar o Cadastro Único para torná-lo um cadastro social, permitindo sua interoperabilidade com os cadastros de outros programas. Embora o Cadastro Único seja usado por mais de 20 programas voltados para a população pobre para verificar a renda dos beneficiários, essas informações não são agregadas, pois cada programa mantém seu próprio cadastro de beneficiários. Tornar o Cadastro Único interoperável com os cadastros de programas individuais, como é a melhor prática em países como Chile e Turquia, permitiria identificar eventuais sobreposições, gerenciar o acesso a pacotes de serviços e garantir maior cobertura da assistência social (Leite et al., 2017). Não são apenas os programas e agências de proteção social que precisam avançar nessa direção, mas também as agências e programas de outros setores do governo, especialmente a saúde e a educação.

A integração dos cadastros fortaleceria o monitoramento, incluindo a adesão aos critérios de saída do programa e o rastreamento dos beneficiários, e ao longo do tempo aumentaria a eficiência. O fato de o Brasil ter aberto seus dados administrativos a uma comunidade de pesquisa muito ativa complementou seu limitado investimento em avaliações internas de programas. No entanto, mais análises precisam ser feitas sobre os critérios de saída

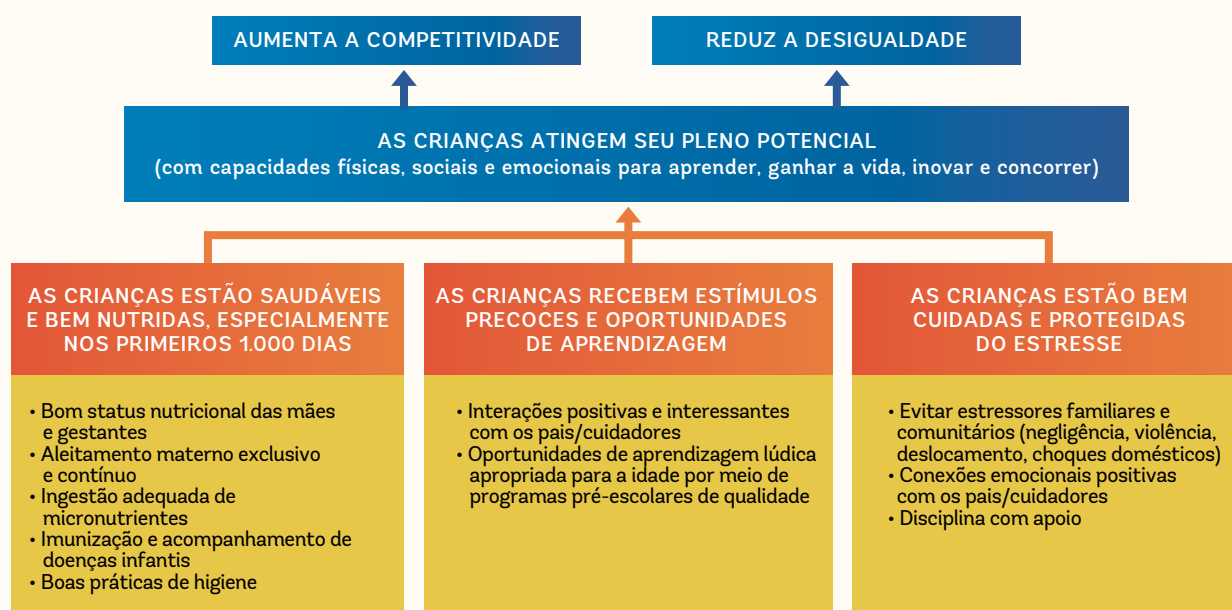
dos programas sociais e sobre a migração de usuários entre os programas para avaliar os impactos de médio prazo da participação nos múltiplos programas sociais.

x. Novas modalidades de provisão dos serviços para o desenvolvimento na primeira infância

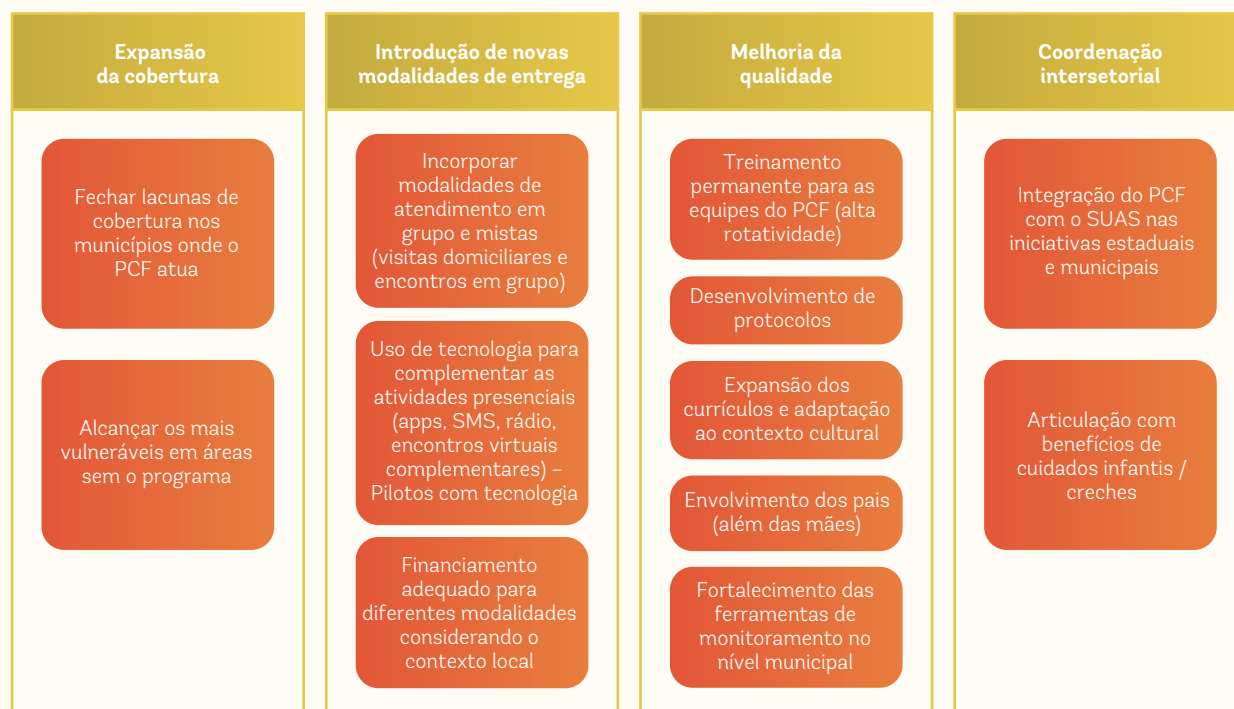
O Brasil tem várias políticas voltadas para crianças em seus primeiros 1.000 dias, ancoradas em serviços de saúde primários universais pré-natais e pós-natais, juntamente com creches públicas e serviços voltados para crianças mais vulneráveis. No entanto, existe uma gama abrangente de políticas complementares de apoio infantil que o Brasil poderia oferecer. Portanto, uma alta prioridade para o futuro é garantir que esses serviços estejam disponíveis onde quer que sejam necessários e que sejam bem coordenados (figura 55).

Os programas parentais para estimulação na primeira infância têm o potencial de se tornar uma maneira econômica de apoiar o desenvolvimento integral das crianças em casa. O Criança Feliz, ou seu sucessor, se beneficiaria da expansão de sua cobertura e melhoria de sua qualidade, e também há espaço para a introdução de novas modalidades de provisão, especialmente no futuro, quando os beneficiários terão maior acesso à tecnologia (figura 56).

► **Figura 55. Políticas complementares para o desenvolvimento na primeira infância**



► **Figura 56. Pilares para o fortalecimento das ações de desenvolvimento na primeira infância**



Fonte: Autores.

Uma forma de reduzir os custos do programa e mitigar a barreira de financiamento para os municípios seria adotar novas modalidades de provisão. Reuniões em grupo e uso de tecnologia no atendimento, por exemplo, poderiam diminuir significativamente o número de visitas domiciliares, reduzindo os custos de deslocamento e até mesmo o número de equipes de visitantes necessárias. Os membros das equipes do programa Criança Feliz possuem contratos de curto prazo, o que resulta em alta rotatividade de pessoal e muitas vezes compromete seu treinamento. Isso também pode afetar negativamente a qualidade do programa.

Quanto à qualidade das intervenções de programas de parentalidade, também há espaço para melhorias no desenvolvimento de protocolos (principalmente para grupos específicos, como grupos indígenas e quilombolas). Os gestores do programa também poderiam considerar uma adaptação das atividades do Criança Feliz levando em conta os contextos locais e culturais e incentivar os pais, bem como as mães, a se envolverem mais com as atividades do programa. A qualidade também poderia ser melhorada com o

treinamento contínuo dos profissionais do programa (dada a alta rotatividade dos profissionais que realizam as visitas domiciliares) e com o fortalecimento das ferramentas de monitoramento no nível municipal.

Por fim, uma avaliação de impacto do programa mostrou um aumento na procura por outros programas de assistência social por parte das famílias participantes do Criança Feliz. Isso parece ser o resultado das visitas das equipes do programa que fornecem às famílias informações sobre o acesso a programas de assistência social que antes elas desconheciam. Como as visitas domiciliares são uma importante porta de entrada para outros serviços socioassistenciais, a integração das atividades estaduais e municipais do Criança Feliz e do SUAS é altamente incentivada, incluindo serviços públicos locais de assistência à infância. A existência de programas de parentalidade não reduz a necessidade de ampliar a cobertura nacional das creches. Na verdade, são ações complementares e, com o passar do tempo, à medida que os filhos crescem e as mães precisam voltar ao trabalho, as creches tornam-se cada vez mais importantes.

xi Considerações finais

Embora esta nota não apresente o custo detalhado de cada reforma, a maioria das reformas poderia ser agrupada de forma a ser fiscalmente neutra no médio prazo. Por exemplo, reduzir os gastos passivos do mercado de trabalho abriria espaço para investimentos em programas ativos do mercado de trabalho ou para consolidar transferências para as famílias trabalhadoras. A reforma da garantia de aposentadoria mínima geraria economia fiscal suficiente para aumentar a sustentabilidade em outras áreas e possibilitar investimentos em serviços subdesenvolvidos para a população vulnerável, incluindo assistência social para idosos, programas de desenvolvimento da primeira infância e programas de inclusão produtiva.

Além disso, poderiam ser introduzidas importantes mudanças institucionais que envolvem apenas pequenos investimentos sem impacto fiscal significativo. Isso pode incluir investimentos que promovem a tecnologia, sinergias intersetoriais

para melhorar os sistemas de entrega, políticas de desenvolvimento da primeira infância e melhoria da implementação de programas existentes. Algumas dessas reformas podem proporcionar ganhos rápidos que aumentarão a confiança e a credibilidade do novo sistema de proteção social. Outras mudanças propostas, com base na experiência de outros países de renda média alta, exigiriam mais investimentos incrementais e um compromisso sustentado no médio prazo.

Finalmente, muitas das principais propostas apresentadas nesta nota tentam incorporar considerações de economia política. Historicamente, tem sido difícil alterar os benefícios recebidos pela parcela bem-organizada da classe média brasileira, e esta nota reconhece essa realidade. Será importante que os formuladores de políticas se envolvam em um amplo diálogo social para promover e chegar a um consenso sobre um pacote de reformas que permitirá converter as economias obtidas com a melhoria de programas ineficientes em serviços de melhor qualidade. O objetivo desta nota é fornecer as evidências necessárias para estimular esse diálogo.



Referências

- AEPS - Anuário Estatístico da Previdência Social. 2017. Brasília: Dataprev. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/dados-abertos-previdencia/previdencia-social-regime-geral-inss/dados-abertos-previdencia-social>
- Almeida, Rita; Leandro Anazawa; Naercio Menezes Filho; and Ligia Vasconcellos. 2015. "Investing in Technical and Vocational Education and Training: Does it Yield Large Economic Returns in Brazil?" Policy Research Working Paper n. 7246. Washington, DC: The World Bank Group. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/21861>
- Amaral, Aline Diniz; Graziela Ansiliero; Luis Henrique Paiva; Otávio José Guerci Sidone; and Rogério Nagamine Costanji. 2019. "A Questão de Gênero na Idade para a Aposentadoria no Brasil: elementos para o debate." Texto para Discussão n. 2466. Rio de Janeiro: IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Andrews, Colin; Aude de Montesquiou; Ines Arevalo Sanchez; Puja Vasudeva Dutta; Boban Varghese Paul; Sadna Samaranyake; Janet Heisey; Timothy Clay; and Sarang Chaudhary. 2021. "The State of Economic Inclusion Report 2021: The Potential to Scale." Washington, DC: The World Bank Group. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34917>
- Azevedo, Joao Pedro, Amer Hasan, Diana Goldemberg, Syedah Aroob Iqbal, and Koen Geven. 2020. "Simulating the Potential Impacts of COVID-19 School Closures on Schooling and Learning Outcomes: A Set of Global Estimates." Policy Research Working Paper No. 9284. Washington, DC: The World Bank Group. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33945>
- Bowen, Thomas; del Ninno, Carlo; Andrews, Colin; Coll-Black, Sarah; Gentilini, Ugo; Johnson, Kelly; Kawasoe, Yasuhiro; Kryeziu, Adea; Maher, Barry; Williams, Asha. 2020. "Adaptive Social Protection: Building Resilience to Shocks. International Development in Focus." Washington, DC: World Bank. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33785>
- Borges, Márcio; Vinicius Lobo and Miguel Foguel. 2017. "Análise Da Contribuição Do Programa De Intermediação De Mão De Obra Para Os Gastos Com Seguro-desemprego E Para Arrecadação Previdenciária No Período Recente (2015-2016)". Nota Técnica DISOC n. 34, Rio de Janeiro: IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- BRAVA (Fundação Brava), Instituto Unibanco, INSPER and Instituto Ayrton Senna. 2017. "Políticas públicas para redução do abandono e evasão escolar de jovens." Disponível em: <http://gesta.org.br/wp-content/uploads/2017/09/Políticas-Publicas-para-reducao-do-abandono-e-evasao-escolar-de-jovens.pdf>
- Campante Vale, Ricardo; and Gabriel Lara Ibarra. 2022. "Brazilian Poverty Assessment." World Bank, Washington, DC. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099230007062256153/pdf/P1746910e33a8407d0b0850b8f0f5bcf18c.pdf>
- Carvalho, Cristiano C.; Raphael Corbi; and Renata Narita. 2018. "Unintended consequences of unemployment insurance: Evidence from stricter eligibility criteria in Brazil." *Economics Letters* vol. 162, pp. 157-161.
- Corseuil, Carlos Henrique L.; Jennifer P. Poole; and Rita K. Almeida. 2018. "The Impact of Digital Technologies on Worker Tasks: do labor policies matter?". Institute for Applied Economic Discussion paper n. 234. Brasília: IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Cunha, Ana Paula Martins do Amaral; José A. Marengo; Luz Adriana Cuartas; Javier Tomasella; and Karinne Reis Deusdará Leal. 2019. "Drought monitoring and impacts assessment in Brazil: The CEMADEN experience." *ICHARM Newsletter* vol. 13 n. 4. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/59873/1/2019_art_apmacunha.pdf
- Demombynes, Gabriel; Damien de Walque; Paul Gubbins; Beatriz Piedad Urdinola; and Jeremy Veillard. 2021.

- "COVID-19 Age-Mortality Curves for 2020 Are Flatter in Developing Countries Using Both Official Death Counts and Excess Deaths." World Bank Policy Research Working Paper n. 9807. Washington, DC: The World Bank Group. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/36425>
- Ed, Malin; Alejandro Gonzalez; and Renata Ferreira. No prelo. "Climate Change and the Role of Social Protection in Brazil." Washington, DC: The World Bank Group.
- Fietz, Katharina; and Gabriel Lyrio de Oliveira. 2021. "Brazil - A Profile of Vulnerable Groups in the Labor Market - Focus on Poor Self-employed: Preliminary Results from PNAD C 2019." Presentation for the Brazil National Secretary of Economic and Productive Inclusion.
- Fietz, Katharina; Tiago Falcao Silva; Maria Concepcion Steta Gandara; and Matteo Morgandi. 2021. "Balancing Stability and Transition: A First Assessment of Regra de Permanência in Bolsa Familia." Policy Note n.162843. Washington, DC: The World Bank Group. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/329101628766232366/Balancing-Stability-and-Transition-A-First-Assessment-of-Regra-de-Permanencia-in-Bolsa-Familia>
- Firpo, Sergio; and Alysso Portella. 2021. "Informal and Small: How Labor Market Institutions Affect Inequality, Income Volatility and Labor Productivity in Brazil." UNDP RBLAC Discussion Paper Series n. 22. Disponível em: <https://www.undp.org/latin-america/publications/informal-and-small-how-labor-market-institutions-affect-inequality-income-volatility-and-labor-productivity-brazil>
- Gentilini, Ugo; Margaret Grosh; Jamele Rigolini; and Ruslan Yemtsov (eds.). 2019. *Exploring universal basic income: A guide to navigating concepts, evidence, and practices*. Washington, DC: The World Bank Group. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32677>
- Gentilini, Ugo; Mohamed Almenfi; Ian Orton; and Pamela Dale. 2020. "Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures." Washington, DC: The World Bank Group. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33635>
- Gerard, François; and Gustavo Gonzaga. 2016. "Informal labor and the efficiency cost of social programs: Evidence from the Brazilian unemployment insurance program." National Bureau of Economic Research Working Paper Series n. 22608. Disponível em: <http://www.nber.org/papers/w22608.pdf>
- Hillis, Susan D.; H. Juliette T. Unwin; Yu Chen; Lucie Cluver; Lorraine Sherr; Philip S. Goldman; Oliver Ratmann et al. 2021. "Global minimum estimates of children affected by COVID-19-associated orphanhood and deaths of caregivers: a modelling study." *The Lancet* 398, no. 10298 (2021): 391-402. Disponível em: [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(21\)01253-8/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(21)01253-8/fulltext)
- Hollweg, Claire H.; Daniel Lederman; Diego Rojas; and Elizabeth Ruppert Bulmer. 2014. "Sticky Feet: How Labor Market Frictions Shape the Impact of International Trade on Jobs and Wages." *Directions in Development and Trade*. Washington, DC: The World Bank Group. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/2014/06/19705585/sticky-feet-labor-market-frictions-shape-impact-international-trade-jobs-wages>
- Hsu Rocha, Roberto; and Alison de Farias. 2021. "Formality Cost, Registration and Development of Microentrepreneurs: Evidence From Brazil". Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3969404
- ILO - International Labour Organization. 2019. *Work for a brighter future - Global Commission on the Future of Work*. Geneva: ILO. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_662410.pdf
- INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. 2021. *Censo da Educação Básica 2020*. Ministério da Educação. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/centrais-de-conteudo/acervo-linha-editorial/publicacoes-institucionais/estatisticas-e-indicadores-educacionais/resumo-tecnico-do-censo-da-educacao-basica-2020>
- IPSOS. 2019. "Widespread concern about artificial intelligence." Washington, DC. Disponível em: <https://www.ipsos.com/en-vn/widespread-concern-about-artificial-intelligence>

- Jafino, Bramka Arga; Brian Walsh; Julie Rozenberg; and Stephane Hallegatte. 2020. "Revised Estimates of the Impact of Climate Change on Extreme Poverty by 2030." Policy Research Working Paper n. 9417. Washington, DC: The World Bank Group. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34555>
- Kugler, Adriana; Maurice Kugler; and Luis Omar Herrera Prada. 2017. "Do Payroll Tax Breaks Stimulate Formality? Evidence from Colombia's Reform." *Economia Journal of the Latin American and Caribbean Economic Association*, vol. 0 (Fall2017), pp. 3-40.
- Lara De Arruda, Pedro; Marina Lazarotto De Andrade; Tiago Falcao Silva; Diana Teixeira Barbosa; and Matteo Morgandi. 2022. "Sharing Lessons Learned from Brazil's Social Protection Response to COVID-19: The Auxílio Emergencial Program." Brief n. 168776. Washington, DC: The World Bank Group. Disponível em: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099551502112217135/p1748360ec215c0d09d0e0737e09ac49c6>
- Lara Ibarra, Gabriel; and Ricardo Campante Vale. 2022. "Brazil 2020 Data Update: Methodological Adjustments to the World Bank's Poverty and Inequality Estimates." *Global Poverty Monitoring Technical Note 21*. Washington, DC: The World Bank Group. Disponível em: <https://openknowledge/handle/10986/37513>
- Leite, Phillippe; Tina George; Changqing Sun; Theresa Jones; and Kathy Lindert. 2017. "Social Registries for Social Assistance and Beyond: A Guidance Note and Assessment Tool." *Social Protection & Labor Discussion Paper n. 1704*. Washington, DC: The World Bank Group. Disponível em: <https://openknowledge/handle/10986/28284>
- Levy, Santiago; and Guillermo Cruces. 2021. "Time for a New Course: An Essay on Social Protection and Growth in Latin America." *UNDP RBLAC Working Paper Series n. 24*. Disponível em: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/latinamerica/undp-rblac-PNUD_bckPapers24-OK.pdf
- Lindert, Kathy; Tina George Karippacheril; Inés Rodríguez Caillava; and Kenichi Nishikawa Chavez. 2020. *Sourcebook on the Foundations of Social Protection Delivery Systems*. Washington, DC: The World Bank Group. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34044>
- Mello, Janine. 2018. "Núcleo de governo de fato: O caso do plano Brasil sem Miséria." *Institute for Applied Economic Discussion Paper n. 2397*. Rio de Janeiro: IPEA. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8521/1/TD_2397.PDF
- Martins-Neto, Antonio; Nanditha Mathew; Pierre Mohnen; and Tania Treibich. 2021. "Is There Job Polarization in Developing Economies? A Review and Outlook." *CESifo Working Paper n. 9444*. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3979349
- Mealy, Penny and Alexander Teytelboyn. 2022. "Economic complexity and the green economy," *Research Policy*, Volume 51, Issue 8.
- Morgandi, Matteo; Liliana D. Sousa; Alison Farias; Fabio Cereda. 2019. "A Reforma do Bolsa Família: Avaliação das Propostas de Reforma Debatidas em 2019." *Social Protection and Jobs Discussion Paper n. 2009*. Washington, DC: The World Bank Group. Disponível em: <https://openknowledge/handle/10986/37708>
- Morgandi, Matteo; Katharina Maria Fietz; Malin Linnea Sofia Ed; Alison Rocha De Farias; and Weber, Michael. 2020. "Enhancing Coverage and Cost-effectiveness of Brazil's Unemployment Protection System: Insights from International Experience." Washington, DC: The World Bank Group. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35168>
- Morgandi, Matteo; Tiago Falcão Silva; Pedro Lara de Arruda; Diana Teixeira Barbosa; and Marina Lazarotto de Andrade. 2021a. "Auxílio Emergencial: Lições da experiência brasileira em resposta à COVID-19 – Summary Note." Washington, DC: The World Bank Group. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099205012022128987/pdf/P1748360efc96a06e09b020cf56c8465c9b.pdf>
- Nayyar, Gaurav; Mary Hallward-Driemeier; and Elwyn Davies. 2021. "At Your Service? The Promise of Services-Led Development." Washington, DC: The World Bank Group. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35599>
- Neri, Marcelo. 2009. "O paradoxo da evasão escolar e as motivações do sem escola" In: Fernando Veloso; Samuel Pessoa; Ricardo Henriques; Fábio Giambiagi (Orgs.). (Org.). *Educação Básica no Brasil: Construindo o País*

do Futuro. 1ed. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2009, v. 1, p. 25-50.

OECD – The Organization for Economic Cooperation and Development. 2019. *Getting Skills Right: Future-Ready Adult Learning Systems*. Paris: OECD Publishing. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264311756-en>

OPNE – Observatório do Plano Nacional de Educação. 2021. Disponível em: <https://www.observatoriodopne.org.br>

Packard, Truman; Ugo Gentilini; Margaret Grosh; Philip O’Keefe; Robert Palacios; David Robalino; and Indhira Santos. 2019. “Protecting All: Risk Sharing for a Diverse and Diversifying World of Work.” *Human Development Perspectives*. Washington, DC: The World Bank Group. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32353>

Paiva, Luis Henrique; Matheus Stivali; Leonardo Rangel. 2018. “Devemos unificar as idades de elegibilidade das previdências urbanas e rural?” *Texto para Discussão n. 2433*. Brasília: IPEA.

Paiva, Luis Henrique; and Graziela Ansiliero. 2021a. *The Brazilian Old-Age Social Protection System*. In: S. I. Rajan (ed.) *Handbook of Aging. Health and Public Policy: Perspectives from Asia* (pp. 1-15). Singapore: Springer Singapore.

Paiva, Luis Henrique; Letícia Bartholo; Pedro H. G. De Souza; and Rodrigo Octávio Orair. 2021b. “A reformulação das transferências de renda no Brasil: simulações e desafios.” *Texto para Discussão No. 2701*. Repositório do Conhecimento do IPEA. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10892>

Palomo, Nurth; Luis Vargas Faulbaum; Anna Carolina Machado; Camila Rolon; Fábio Veras Soares; Monica Rubio; Florencia Alejandre; and Gerardo Escaroz. 2022. “Protección social y respuesta al COVID-19 en América Latina y el Caribe: Innovaciones en los sistemas de registro y pago.” *Research Report n. 63*. Brasília: IPC-IG, UNDP and UNICEF.

Pedroso, Frederico. 2021. “Scaling up flood risk management in Brazil to build community-level resilience.” *Project Completion Report. Results in Resilience Series*. Washington, DC: The World Bank Group.

PLAN – UNDP. 2020. “Avaliação Qualitativa Programa Criança Feliz.” Brasília: UNDP. Disponível em: https://www.plan-eval.com/repositorio/arquivo/artigo/Programa_Crian%C3%A7a_Feliz_150121.pdf

PNADC – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua. 2019. *Microdados*. IBGE.

Silva, Joana; Liliana D. Sousa; Truman G. Packard; and Raymond Robertson. 2021. “Employment in Crisis: The Path to Better Jobs in a Post-COVID-19 Latin America.” *World Bank Latin America and Caribbean Studies*. Washington, DC: The World Bank Group. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35549>

UNDP. 2021. “UNDP’s Social Protection Offer.” New York: United Nations Development Programme.

Ulrichs, Martina; and Rachel Slater. 2016. “How Can Social Protection Build Resilience? Insights from Ethiopia, Kenya and Uganda.” *Working Paper*. London: BRACED - Building Resilience and Adaptation to Climate Extremes and Disasters. Disponível em: <https://cdn.odi.org/media/documents/11123.pdf>

Van Doornik, Bernardus; David Schoenherr; and Janis Skrastins. 2018. “Unemployment insurance, strategic unemployment, and firm-worker collusion.” *Research Department Working Papers n. 483*. Brasília: Central Bank of Brazil. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pec/wps/ingl/wps483.pdf>

World Bank; Afro-Cebrap; Instituto de Referência Negra Peregum. “Jovens Negros e o Mercado de Trabalho.” Washington, DC: The World Bank Group. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/099334110272271427/IDU01ca2c3010013504d600ac0304fe0ba23172e>

World Bank. 2012. *Resilience, equity, and opportunity: the World Bank’s social protection and labor strategy 2012-2022*. Board Report vol. 1 n. 73235. Washington, DC: The World Bank Group. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/443791468157506768/Resilience-equity-and-opportunity-the-World-Banks-social-protection-and-labor-strategy-2012-2022>

World Bank. 2018. “A fair adjustment: efficiency and equity of public spending in Brazil: Volume 1 – Overview.” Washington, DC: The World Bank Group. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/643471520429223428/Volume-1-Overview>

World Bank. 2019. "World Development Report 2019: The Changing Nature of Work." World Development Report. Washington, DC: World Bank. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/30435>

World Bank. 2021a. "The Gradual Rise and Rapid Decline of the Middle Class in Latin America and the Caribbean." Washington, DC: World Bank. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35834>

World Bank. 2021b. "Enhancing Resilience of Low Income Workers in Brazil: Financial Instruments and Innovations." Washington, DC: The World Bank Group. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/36463>

World Bank. 2021c. "Stress Testing Social Protection: A rapid appraisal of the adaptability of social protection systems and their readiness to scale-up. A Guide for Practitioners." Washington DC: The World Bank Group. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/559321634917529231/pdf/Stress-Testing-Social-Protection-A-Rapid-Appraisal-of-the-Adaptability-of-Social-Protection-Systems-and-Their-Readiness-to-Scale-Up-A-Guide-for-Practitioners.pdf>

World Bank. 2021d. "Enrollment and Eligibility Process of Brazil's Auxílio Emergencial: Data Processing and Use of Administrative Registries." Washington, DC: The World Bank Group. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/37256>

World Bank. 2022a. "Charting a Course Towards Universal Social Protection: Resilience, Equity, and Opportunity for All." Washington, DC: The World Bank Group. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/38031>

World Bank. 2022c. "Brazil Human Capital Review: Investing in People." Washington, DC: The World Bank Group. Disponível em: <https://openknowledge.org/handle/10986/37626>

World Bank. Forthcoming. "Alternative Futures for Brazil: Inclusion, Productivity, Sustainability." Washington, DC: The World Bank Group.

World Bank. Forthcoming. "Brazil Climate Change Development Report." Washington, DC: The World Bank Group.

Zviniene, Asta; Rovane Battaglin Schwengber; and Raquel Tsukada. 2022. Subnational Civil Servant Pension Schemes in Brazil: Context, History, and Lessons of Reform. Report n. 170437. Washington, DC: The World Bank Group. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/099550004042224301/P17483603189580590a33b0b368392a27a5>

