PROGRAMA DE PROTEÇÃO E MOBILIDADE SOCIAL: DIAGNÓSTICO E PROPOSTA

Vinícius Botelho | Fernando Veloso | Marcos Mendes

Outubro de 2026

CENTRO DE DEBATE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Apresentação

Este novo estudo do CDPP evidencia uma profunda contradição: o Brasil dispõe de uma abrangente rede de assistência social, mas os resultados alcançados estão muito aquém do esperado. Quase 10 milhões de pessoas ainda vivem em situação de pobreza extrema, e os níveis de desigualdade permanecem constrangedores, apesar do aumento expressivo dos recursos destinados aos diversos programas assistenciais. O paradoxo é ainda maior quando consideramos que o país registra atualmente uma taxa de desemprego historicamente baixa.

São sinais de que o simples aumento das despesas não resolverá nossos problemas, sobretudo em um momento em que a capacidade fiscal do país está próxima do limite. Será necessário fazer mais – muito mais – com os recursos disponíveis. E a proposta apresentada demonstra que isso é possível.

O Programa de Proteção e Mobilidade Social (Promob) sugere uma nova arquitetura para as políticas de transferência de renda, de modo que os recursos cheguem efetivamente a quem mais precisa. Mas vai além: cria incentivos à formalização do trabalho, à formação de poupança e ao aumento da escolaridade. Com isso, amplia as chances de promover uma mobilidade social sustentada.

Este trabalho é uma contribuição extremamente oportuna e relevante para que o Brasil possa superar de uma vez por todas a pobreza extrema e criar portas de saída para a mobilidade social.

Arminio Fraga
Ex-presidente do Banco Central do Brasil, fundador do Instituto Mobilidade e Desenvolvimento Social (IMDS) e do Instituto de Estudos para Políticas de Saúde (IEPS).

Sobre o CDPP

O Centro de Debate de Políticas Públicas (CDPP) é uma organização sem fins lucrativos, independente e apartidária. Somos um grupo de cidadãos com ampla experiência em cargos de governo – incluindo ministros, secretários de Estado, presidentes e diretores do Banco Central –, acadêmicos e empresários, todos líderes em suas áreas de atuação, dedicados a estudar e debater os principais temas e problemas que afetam o nosso país. O CDPP é sustentado exclusivamente por contribuições de suas sócias e de seus sócios como pessoas físicas. Fundado em 2012, promove discussões, análises e propostas em diversas frentes – economia, inclusão social, educação, política, justiça, infraestrutura, corrupção e meio ambiente. O objetivo, além do exercício do debate, é a formulação de políticas públicas que contribuam para o desenvolvimento econômico e também para o aprimoramento da democracia e das relações sociais e políticas no país.

CENTRO DE DEBATE
DE POLÍTICAS PÚBLICAS

PROGRAMA DE PROTEÇÃO E MOBILIDADE SOCIAL: DIAGNÓSTICO E PROPOSTA

Trabalho patrocinado pelo Centro de Debate de Políticas Públicas (CDPP). As opiniões expressas neste artigo representam exclusivamente a visão dos autores e não representam a posição do CDPP ou de quaisquer instituições a que estejam vinculados.

Vinícius Botelho
Doutor em economia e ex-secretário do Ministério do Desenvolvimento Social.

Fernando Veloso
Diretor de Pesquisa do Instituto Mobilidade e Desenvolvimento Social (Imds).

Marcos Mendes
Doutor em economia. Pesquisador associado do Insper – Observatório da Qualidade do Gasto Público.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Botelho, Vinícius
Programa de Proteção e Mobilidade Social : diagnóstico e proposta / Vinícius Botelho, Fernando Veloso, Marcos Mendes. -- 1. ed. -- São Paulo : CDPP, 2026.

ISBN 978-65-987137-8-2

1. Assistência social 2. Mobilidade social 3. Programa de Proteção e Mobilidade Social (PROMOB) 4. Proteção social I. Veloso, Fernando. II. Mendes, Marcos. III. Título.

26-413126.0 CDD-361.3

Índices para catálogo sistemático:

1. Assistência social : Serviço social 361.3

Eliete Marques da Silva - Bibliotecária - CRB-8/9380

Projeto gráfico e diagramação:
Oficina 22 Estúdio Design Gráfico e Digital

Sumário

Resumo 6

Sumário Executivo 6

1. Introdução 9

2. Diagnóstico 10

2.1 Fragmentação de programas e multiplicidade de regras de reajuste de benefício 12

2.2 Elevada tributação implícita do rendimento do trabalho e ineficácia dos benefícios trabalhistas 14

2.3 As fórmulas de cálculo dos benefícios sociais precisam de aprimoramento 18

2.4 O cadastramento e o papel dos entes subnacionais na redução da pobreza precisam ser aperfeiçoados 19

2.5 Incentivos para a subdeclaração da condição econômica 20

2.6 Lacunas de cobertura para trabalhadores informais 25

2.7 Capacidade limitada de promover a superação intergeracional da pobreza 27

3. O Programa de Proteção e Mobilidade Social 31

3.1 Benefício de Renda Mínima 32

3.2 Poupança Seguro Família 34

3.3 Integração entre o Benefício de Renda Mínima e a Poupança Seguro Família 35

3.4 Programa Mais Educação 37

3.5 Medidas Estruturantes 39

3.6 Financiamento e Regras de Transição 44

4. Simulações de Resultado com a Reforma 47

4.1Desenhos alternativos 50

5. Conclusão 52

Referências 54

Apêndice I – Representação geral dos benefícios 58

Apêndice II – Modelo de microssimulação 63

Resumo

Este artigo apresenta o Programa de Proteção e Mobilidade Social (PROMOB), para aprimorar a rede de proteção social brasileira com o objetivo de erradicar a pobreza extrema no Brasil, proteger trabalhadores vulneráveis sujeitos a uma elevada volatilidade em seus rendimentos e promover a mobilidade social. O PROMOB envolve não somente uma reformulação dos programas de transferência de renda para a população pobre, mas também uma reestruturação de benefícios assistenciais que, no passado, foram criados com características de benefícios trabalhistas.

Sumário Executivo

O Brasil ampliou substancialmente os recursos destinados à proteção social nos últimos anos. Entre 2015 e 2025, as despesas com o Programa Bolsa Família (PBF) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC) cresceram 142% em termos reais. Além do aumento da despesa com o PBF e o BPC, foram criados novos programas nesse período, como o Pé-de-Meia e o Gás do Povo. Como resultado, em 2025, os oito programas analisados neste trabalho — PBF, BPC, Abono Salarial, Salário-Família, Seguro-Defeso, Auxílio-Inclusão, Pé-de-Meia e Gás do Povo — consumiram R$ 331 bilhões, equivalentes a 2,6% do PIB. Apesar desse significativo volume de recursos e de um mercado de trabalho favorável, 4,6% da população ainda se encontrava em situação de extrema pobreza, indicando que há problemas no desenho e execução dos programas.

As causas desses problemas passam pela fragmentação de políticas sociais, pela dificuldade de formalizar trabalhadores de baixa renda, pela dificuldade de obtenção de dados adequados para o CadÚnico e pela ineficiência das fórmulas de pagamento dos benefícios. O sistema atual é fragmentado entre programas com diferentes

conceitos de renda e família, critérios de elegibilidade, fórmulas de pagamento e regras de reajuste. Alguns benefícios são pouco focalizados nos mais pobres, enquanto outros impõem perdas expressivas quando aumenta a renda do trabalho, desestimulando sua declaração e, em alguns casos, a própria inserção produtiva. Ao mesmo tempo, trabalhadores informais com renda baixa e volátil permanecem menos protegidos que trabalhadores formais. Problemas de cadastramento e de atualização das informações do CadÚnico também deixam famílias extremamente pobres fora da rede de proteção: simulações indicam que apenas a correção desses problemas cadastrais poderia reduzir a extrema pobreza em cerca de 38%. Por outro lado, as fórmulas de pagamento dos benefícios ignoram informações importantes para o combate à pobreza, como renda e composição familiar e, mesmo que o cadastramento fosse operado com máxima eficiência, 2,8% das pessoas ainda seriam extremamente pobres.

O Programa de Proteção e Mobilidade Social (PROMOB) propõe reorganizar essa estrutura a partir de três princípios: eficiência, neutralidade fiscal e inovação. Em vez de criar mais um programa sobre os existentes, a proposta integra e redesenha benefícios, harmoniza conceitos e regras e utiliza de forma mais eficiente os recursos já destinados à proteção social. O objetivo é combinar três funções que hoje são atendidas de forma incompleta: garantir renda às famílias pobres, proteger trabalhadores vulneráveis contra oscilações de renda e criar condições para que crianças e jovens de famílias de baixa renda tenham maior mobilidade social.

O PROMOB se estrutura em três benefícios principais. O Benefício de Renda Mínima concentra os recursos nas famílias mais pobres e passa a relacionar o valor da transferência à renda e à composição familiar. À medida que a renda do trabalho aumenta, o benefício diminui gradualmente, evitando perdas abruptas e assegurando que trabalhar mais e declarar a renda adicional sempre eleve a renda total da família. A Poupança Seguro Família complementa esse mecanismo: depósitos associados à renda do trabalho formam uma reserva que pode ser utilizada em períodos de queda de rendimento. Além de proteger especialmente trabalhadores informais e outros trabalhadores com renda volátil, o mecanismo cria incentivo para que a renda do trabalho seja declarada ao CadÚnico. A proteção deixa, assim, de depender do tipo de vínculo de trabalho e passa a acompanhar a situação econômica do trabalhador e de sua família.

O terceiro componente, o Programa Mais Educação, busca ampliar as possibilidades de mobilidade social de jovens de baixa renda. O programa combina formação de poupança vinculada à conclusão do ensino médio com ações voltadas à identifica-

ção e ao desenvolvimento de talentos e à ampliação das informações disponibilizadas aos jovens sobre trajetórias educacionais e profissionais.

Além dos benefícios, o PROMOB também inclui medidas estruturantes para melhorar a gestão do CadÚnico, ampliar a busca ativa de famílias vulneráveis, harmonizar conceitos de renda e família de programas sociais, aperfeiçoar os incentivos aos gestores locais para garantir a qualidade dos dados do CadÚnico e intensificar o cruzamento de informações patrimoniais e de consumo com a renda declarada.

A reforma é desenhada para ser implementada com neutralidade fiscal. Os recursos atualmente destinados aos oito programas analisados seriam progressivamente realocados para os novos benefícios e para as medidas estruturantes, preservando regras de transição para evitar perdas abruptas aos atuais beneficiários. Dos R$ 331 bilhões em benefícios gastos em 2025, R$ 322,3 bilhões seriam destinados aos benefícios do novo sistema, inclusive aos custos da transição, e R$ 8,7 bilhões às medidas estruturantes e às ações do Programa Mais Educação.

As simulações indicam que a reorganização dos recursos existentes permitiria erradicar a extrema pobreza, considerada a linha internacional de US$ 3,00 por pessoa por dia, sem aumento do gasto total. O PROMOB alcançaria aproximadamente 32,5 milhões de famílias. O Benefício de Renda Mínima atenderia 28,68 milhões; a Poupança Seguro Família, 21,08 milhões; e o Programa Mais Educação, 11,39 milhões. A reforma também reduziria substancialmente a proporção de famílias de baixa renda sem acesso a nenhum programa social.

O PROMOB propõe, portanto, uma mudança na lógica da proteção social brasileira: de um conjunto fragmentado de benefícios para um sistema integrado que acompanha a trajetória econômica das famílias. Quando a renda é insuficiente, atua a transferência; quando cresce, a retirada do benefício é gradual e parte da proteção assume a forma de poupança; quando a renda cai, essa reserva funciona como seguro e, se a família retornar à extrema pobreza, a transferência volta a operar. Ao mesmo tempo, investimentos nas crianças e jovens procuram reduzir a transmissão intergeracional da pobreza. O objetivo é fazer com que a proteção social não apenas alivie a pobreza corrente, mas também proteja as famílias contra a vulnerabilidade econômica e crie condições para a sua superação definitiva.

1. Introdução

Desde o início da década, a despesa com programas sociais aumentou consideravelmente. Entre 2015 e 2025, o gasto com o Programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada, que são os dois principais programas de transferência de renda no Brasil, aumentou 142%, já descontada a inflação. Além da expansão dos programas antigos, outros programas sociais foram criados nesta década, como o Gás do Povo e o Pé-de-Meia. Como resultado, o Brasil atualmente gasta com programas sociais, em proporção do PIB, mais do que países com PIB per capita similar ao brasileiro, e mais também do que outros países com PIB per capita mais elevado.

Apesar do elevado volume do gasto, do aumento no número de programas sociais e de a taxa de desemprego em 2025 ter sido a menor da série histórica iniciada em 2012 (5,6%), a pobreza extrema[1] ainda atingiu 4,6% da população em 2025. O resultado é preocupante porque, se a proteção social não elimina a extrema pobreza em um contexto de mercado de trabalho favorável, tende a ser ainda menos eficaz em uma crise econômica. Neste artigo, propomos uma reformulação da rede de proteção social, com impacto fiscal neutro, visando erradicar a pobreza extrema, proteger os trabalhadores vulneráveis da oscilação de seus rendimentos e criar condições de mobilidade social, diminuindo a dependência intergeracional das famílias de baixa renda dos programas de transferência.

Para isso, este trabalho se divide em quatro seções, além desta introdução. Na segunda seção, apresenta-se um diagnóstico da situação atual da proteção assistencial e trabalhista no Brasil, mostrando os principais desafios associados a essa agenda. Na terceira, apresenta-se a proposta do Programa de Proteção e Mobilidade Social (PROMOB). Na quarta, apresenta-se uma estimativa dos efeitos da adoção da proposta sobre indicadores selecionados. A quinta seção conclui.

1 Considera-se a linha de extrema pobreza de US$ 3,00 per capita por dia. Os valores das linhas de pobreza em reais refletem os preços médios de cada ano, ajustados pela paridade do poder de compra em 2021 (divulgação de 2021) e reajustados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC).

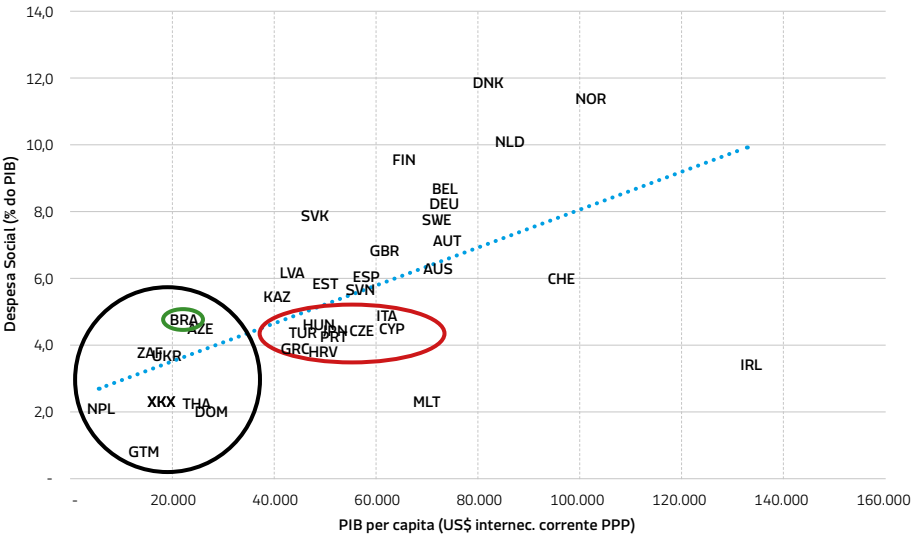
2. Diagnóstico

Esta seção apresenta um diagnóstico da rede de proteção social brasileira, fundamentando o desenho do PROMOB apresentado em seguida.

A despesa com assistência social no Brasil é bastante elevada quando comparada aos níveis observados em outros países. Como mostrado na Figura 1, o gasto em assistência social tende a ser mais alto em países de maior renda per capita. O Brasil (no círculo verde) já gasta mais do que outros países que têm PIB per capita similar ao seu (no círculo azul), e o mesmo ou mais que diversos países com PIB per capita significativamente mais elevado (no círculo vermelho). Gastamos o mesmo percentual do PIB que, por exemplo, a Itália, que tem PIB per capita 2,8 vezes maior que o nosso.

A delimitação do gasto com proteção social relevante para esta proposta, contudo, não é trivial. Benefícios com características semelhantes às transferências de renda estão distribuídos por diferentes áreas do governo, e não apenas pela assistência social, incluindo, por exemplo, políticas trabalhistas e educacionais. Ao mesmo tempo, as despesas classificadas como assistência social não se restringem ao pagamento de benefícios monetários, abrangendo também o atendimento às famílias (com serviços de proteção social básica e especial, por exemplo) e a manutenção da estrutura e dos equipamentos da rede socioassistencial. Além disso, a comparação internacional contabiliza as despesas do governo geral, que inclui estados e municípios.

Figura 1
Comparação internacional dos gastos com assistência social



Nota: elaboração própria a partir de dados do FMI – Government Finance Statistics – Expenditure by function of Government (Cofog) – https://data.imf.org/Datasets/GFS_COFOG. Dados referem-se ao total da despesa com assistência social do governo geral dos países selecionados (governo central e governos subnacionais). Foram selecionadas as seguintes funções da classificação do FMI: doença e invalidez, família e filhos, desemprego, exclusão social não especificada, pesquisa e desenvolvimento em proteção social, proteção social não especificada. Deve-se notar que houve o cuidado de não incluir as funções relacionadas a previdência social, que estão concentradas em "terceira idade" e "sobreviventes", ainda que a primeira possa estar captando parte das despesas do BPC com idosos de baixa renda, o que tende a subestimar o valor da despesa para o Brasil.

O escopo desta proposta é mais restrito. Não se pretende realizar uma reformulação abrangente da política de assistência social nem de sua rede de serviços, mas revisar um conjunto de benefícios monetários, ou com características semelhantes, concentrados majoritariamente no governo federal e que podem ser reorganizados de forma mais integrada. Por isso, a análise a seguir se concentra em oito programas sociais, trabalhistas e educacionais: o Programa Bolsa Família (PBF), o Benefício de Prestação Continuada (BPC), o Salário-Família, o Abono Salarial, o Seguro-Defeso, o Auxílio-Inclusão, o Pé-de-Meia e o Gás do Povo.[2]

Em 2025, esses programas tiveram uma despesa total de R$ 331,0 bilhões, como indicado na Tabela 1, valor equivalente a 2,6% do PIB. A título de comparação, a despesa com esses programas foi, em 2012, equivalente à metade desse valor: 1,3% do PIB.

O crescimento das despesas entre 2012 e 2025 se deu por conta de três fatores. Primeiro, a expansão do Programa Bolsa Família, que saiu de 0,4% do PIB e atingiu

2 A Aposentadoria Rural poderia integrar a lista. Embora ela não seja formalmente um programa de transferência de renda, funciona na prática como tal, considerando a disparidade entre o volume de benefícios e o valor adicionado da atividade agropecuária ou o volume de contribuições. Contudo, pela complexidade em integrá-la a outros programas sociais, ela não foi incluída nesta proposta de redesenho da rede de proteção social.

1,3% do PIB. Segundo, pela expansão do Benefício de Prestação Continuada, cuja despesa subiu de 0,6% do PIB para 0,9% do PIB, por conta de tendências demográficas, judicialização do acesso ao benefício e regras de reajuste. Terceiro, pela criação de novos programas: o Pé-de-Meia, o Auxílio-Inclusão e o Gás do Povo, que representaram 0,1% do PIB em 2025 e não existiam em 2012. Apesar de o Abono Salarial ter apresentado queda e de o Seguro-Defeso ter apresentado uma alta nas despesas, a soma de ambos permaneceu em 0,3% do PIB ao longo do período.

Tabela 1
Despesa com Programas Sociais

Programa	Despesa (2025)
Programa Bolsa Família	R$ 159,5 bilhões
Benefício de Prestação Continuada	R$ 116,6 bilhões
Abono Salarial	R$ 30,8 bilhões
Pé-de-Meia	R$ 10,7 bilhões
Seguro-Defeso	R$ 6,8 bilhões
Gás do Povo	R$ 3,4 bilhões
Salário-Família	R$ 3,2 bilhões
Auxílio-Inclusão	Inferior a R$ 0,1 bilhão
Total	**R$ 331,0 bilhões**

Nota: elaboração própria, a partir dos dados (i) de repasses do Programa Bolsa Família, do Benefício de Prestação Continuada e do Gás do Povo, extraídos do VISDATA, do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, (ii) de despesa e folha de pagamento do Abono Salarial, do Pé-de-Meia e do Seguro-Defeso, extraídos do Portal da Transparência, (iii) de despesa do Salário-Família, extraído do Anuário Estatístico da Previdência Social (2024) e (iv) de pagamentos do Auxílio-Inclusão, extraídos do Painel do Orçamento Federal. Todos os dados, exceto o Salário-Família, referem-se ao ano de 2025, em termos nominais.

Apesar da multiplicidade de programas e do orçamento substancial, a rede de proteção social atual ainda padece de grandes fragilidades, documentadas ao longo desta seção.

2.1 Fragmentação de programas e multiplicidade de regras de reajuste de benefício

A primeira fragilidade da rede de proteção social brasileira é a fragmentação. Os oito programas considerados neste trabalho foram criados em momentos distintos e têm objetivos, critérios de elegibilidade, conceitos de renda, conceitos de família[3] e fórmulas de pagamento diferentes. Essa multiplicidade aumenta a complexidade

3 Por exemplo, a família do BPC é definida a partir das relações formais de parentesco com o requerente, o que não só é excessivamente rígido como não satisfaz o critério matemático de reciprocidade: a pessoa A pode fazer parte da família da pessoa B, caso B seja o requerente do benefício, sem que a pessoa B faça parte da família da pessoa A, caso A seja o requerente do benefício. Ver Botelho (2026b) para uma discussão a respeito do tema.

administrativa, dificulta a coordenação entre políticas, estimula comportamento estratégico dos beneficiários visando maximizar o benefício recebido, reduz a capacidade de direcionar os recursos para as famílias mais vulneráveis e torna mais complexo o acesso do cidadão à rede de proteção social.

Embora seja um problema antigo, a fragmentação de programas sociais se intensificou ao longo dos últimos dez anos, com a criação do Gás do Povo, do Auxílio-Inclusão e do Pé-de-Meia. A criação do Gás do Povo, por exemplo, reforçou uma tendência oposta à experiência de integração que esteve na origem do próprio Programa Bolsa Família, baseado na ideia de que as famílias possam escolher a cesta de consumo de bens e serviços de sua preferência.

Outro exemplo é o Auxílio-Inclusão, que foi criado para permitir que pessoas com deficiência que sejam beneficiárias do BPC e que tenham uma oferta de emprego continuem recebendo um benefício social equivalente a meio salário mínimo, dado que o BPC não pode ser pago a quem trabalha. Mesmo viabilizando a inserção dos beneficiários do BPC no mercado de trabalho, o benefício tem alcance limitado e permanece pouco conhecido entre a população potencialmente elegível.

As diferenças nas regras de reajuste dos diferentes programas ampliam o problema da fragmentação ao alterar, de forma automática, a composição do gasto social ao longo do tempo. O caso mais relevante se refere ao BPC e PBF, que respondem por mais de 80% da despesa total com os programas elencados. Enquanto o BPC é vinculado ao salário mínimo, tanto na fórmula de pagamento como no critério de elegibilidade, o PBF não tem regra de reajuste. Assim, a tendência é que o gasto social, ao longo do tempo, aumente constantemente o volume de recursos direcionado ao BPC, em detrimento do PBF.

Essa diferença permanece relevante mesmo após o reajuste do PBF anunciado em setembro de 2026. O Decreto 13.120/2026 determinou a correção dos benefícios em 15,04%, correspondente à variação acumulada do INPC entre março de 2023 e agosto de 2026, com efeitos a partir de outubro de 2026. Com isso, o Benefício de Renda de Cidadania (para cada membro da família) aumentou de R$ 142 para R$ 164, o Benefício Complementar (mínimo para cada família beneficiária, depois de calculado o Benefício de Renda de Cidadania) passou de R$ 600 para R$ 691, o Benefício Primeira Infância (para crianças de até sete anos incompletos) aumentou de R$ 150 para R$ 173 e o Benefício Variável Familiar (para gestantes, nutrizes, crianças com idade entre sete e doze anos incompletos e adolescentes com idade entre doze e dezoito anos incompletos) aumentou de R$ 50 para R$ 58. A linha de elegibilidade

para o PBF não foi atualizada (permanece em R$ 218 per capita), ampliando a distorção entre a regra de elegibilidade e o valor dos benefícios.

Trata-se da primeira correção pela inflação desde o redesenho do programa, em 2023. O episódio ilustra justamente a diferença entre as duas regras de reajuste: enquanto o BPC é automaticamente afetado pela evolução do salário mínimo, com regra de elegibilidade e valor do benefício ajustados anualmente, a atualização do PBF depende de decisão específica do Poder Executivo, não constituindo uma regra permanente de indexação.

Esse mecanismo não seria um grande problema se todos os programas apresentassem eficiência semelhante no combate à pobreza. Contudo, o BPC é muito menos eficiente para o combate à pobreza extrema do que o PBF e, sendo assim, as regras de indexação tendem a piorar a qualidade do gasto social ao longo do tempo.[4]

A agenda de reforma, portanto, deve caminhar na direção oposta à fragmentação: integrar programas, harmonizar conceitos de renda e família, simplificar critérios de elegibilidade e fórmulas de pagamento e estabelecer regras de reajuste que preservem a coerência da proteção social ao longo do tempo. Mais do que reduzir a complexidade administrativa, essa integração deve permitir que os recursos sejam alocados segundo a vulnerabilidade das famílias e a efetividade de cada instrumento, evitando que regras automáticas de indexação ou a criação sucessiva de novos benefícios alterem gradualmente a composição do gasto sem uma decisão explícita de política pública.

2.2 Elevada tributação implícita do rendimento do trabalho e ineficácia dos benefícios trabalhistas

Uma segunda fragilidade decorre da forma como os programas sociais respondem ao aumento da renda do trabalho. Em qualquer programa focalizado, a elevação da renda das famílias beneficiárias deve, em algum momento, reduzir o valor do benefício que elas recebem. O problema surge quando essa redução é desproporcionalmente elevada em relação ao aumento da renda. Nesse caso, o programa de-

4 Ver Botelho (2026a) e Souza (2019).

sestimula a oferta de trabalho e incentiva a escolha de ocupações informais que facilitem a subdeclaração de renda ao CadÚnico.

Para analisar esse problema, é preciso entender como a estrutura de benefícios se comporta diante de aumentos marginais na renda do trabalho (quanto a renda total da família aumenta quando a renda do trabalho declarada ao CadÚnico se eleva em R$ 1). Esse aumento de renda pode decorrer de elevação no número de horas trabalhadas, aceitação de serviço adicional ou declaração do rendimento de um segundo vínculo de emprego.

No caso do PBF, nada acontece com as famílias beneficiárias que têm aumento de renda até que essa renda suba a ponto de elas deixarem de ser elegíveis ao programa. Quando atingem esse ponto, elas entram na Regra de Proteção, que cessa o benefício em até doze meses. Quando a renda aumenta e a família deixa de ser elegível, o benefício se reduz imediatamente em 50%. Se essa renda permanecer além do patamar de elegibilidade por um ano, o benefício é integralmente cessado (redução de 100%).

Portanto, a saída do PBF é lenta, mas não é suave — ela seria suave se não gerasse saltos na renda das famílias, algo muito diferente do que acontece. Na prática, esse modelo pode até mesmo gerar uma tributação marginal da renda em alíquota superior a 100%, fazendo com que o ganho líquido associado ao aumento da oferta de trabalho possa ser negativo para famílias em trajetória de superação da pobreza.[5]

Há um amplo conjunto de estudos indicando que o PBF tem impactos limitados sobre a oferta de trabalho, embora possa afetar algumas margens específicas, como a jornada de trabalho e a escolha entre ocupações formais e informais.[6] Contudo, eles foram produzidos em período em que o valor do benefício era menor, e quando não havia um benefício mínimo por família, fixado em R$ 600 ao longo do terceiro mandato do Presidente Lula e reajustado para R$ 691 a partir de outubro de 2026. Esse novo desenho tem potencial de influenciar a decisão de oferta de trabalho mais amplamente, dado o maior valor dos benefícios.

5 Por exemplo, em uma família de 4 pessoas com benefício de R$ 600 e cuja renda do trabalho aumente de R$ 800 para R$ 900, os R$ 100 a mais reduzirão os benefícios sociais primeiro em 50%, e depois em 100%. Quando os benefícios são reduzidos em 50%, a renda total familiar cai R$ 200, emulando uma alíquota marginal de imposto de 300% (uma redução de benefícios de R$ 300 dividida por um aumento de renda de R$ 100, que totaliza uma queda na renda familiar de R$ 200). Quando os benefícios são reduzidos em 100%, a renda total familiar cai R$ 500, o que emula uma alíquota marginal de imposto de 600% (uma redução de benefícios de R$ 600 dividida por um aumento de renda de R$ 100, que totaliza uma queda na renda familiar de R$ 500).

6 Ver Ribeiro, Shikida e Hillbrecht (2017) para uma revisão da literatura.

A discussão sobre a tributação implícita da renda do trabalho no PBF esconde outros dois elementos, além do impacto sobre a oferta de trabalho. Primeiro: independentemente de quanto esses incentivos alterem efetivamente a quantidade de trabalho ofertada, o desenho atual pode impor perdas muito elevadas às famílias que decidem aumentar sua renda do trabalho, pois uma tributação marginal da renda do trabalho com alíquota superior a 100% não é socialmente justa. Segundo: os incentivos não afetam apenas a decisão de trabalhar, mas também a de formalizar o vínculo de trabalho ou, no caso do vínculo informal, declarar a renda obtida.

Um sistema de proteção social não deveria tornar excessivamente custosa a formalização e nem criar fortes incentivos para ocultar rendimentos informais. E mesmo quando a oferta de trabalho pouco reage às regras do programa, a forma como essa renda é declarada pode reagir de maneira significativa à tributação implícita dos rendimentos informados. Na prática, o sistema pode beneficiar desproporcionalmente famílias com maior disposição a omitir sua renda.

Por sua vez, o BPC também não está adequadamente conectado ao mercado de trabalho. Como discutido na subseção anterior, o exercício de atividade remunerada leva à suspensão do benefício, criando um desincentivo forte para a oferta de trabalho de pessoas com deficiência que têm alguma capacidade de inserção no mercado de trabalho. Essa regra é, inclusive, difícil de conciliar com a própria política de inclusão da pessoa com deficiência no emprego formal: enquanto a Lei de Cotas exige que empresas com 100 ou mais empregados reservem parte de seus postos de trabalho a pessoas com deficiência ou reabilitadas, o desenho do BPC pode impor uma perda expressiva justamente ao beneficiário que aceita uma dessas oportunidades.

Para atenuar esse problema, foi criado o já mencionado Auxílio-Inclusão, que permite que beneficiários do BPC por motivo de deficiência que passem a trabalhar recebam um benefício equivalente a meio salário mínimo, além da renda do trabalho. Na prática, contudo, o Auxílio-Inclusão tem alcance bastante limitado e permanece pouco conhecido entre a população potencialmente elegível (problema típico de sistemas excessivamente fragmentados, como discutido na subseção anterior). Assim, embora sua criação reconheça corretamente o problema gerado pela perda do BPC na transição para o emprego, ela ainda não resolve de forma satisfatória a inconsistência entre a política assistencial e os objetivos de inclusão produtiva das pessoas com deficiência.

Ao mesmo tempo, parte dos recursos destinados à proteção de trabalhadores de baixa renda continua vinculada a benefícios criados para o mercado de trabalho formal, como o Abono Salarial e o Salário-Família. Esses programas foram concebidos em

um contexto no qual o vínculo de trabalho formal era o principal canal disponível para identificar trabalhadores de baixa renda. Atualmente, contudo, essa focalização é pouco adequada, pois os trabalhadores formais de baixo rendimento não são os trabalhadores mais vulneráveis da população e já existe tecnologia (por meio do CadÚnico) para fazer política pública para os trabalhadores informais de baixa renda.

A versão atual do Salário-Família foi criada nos anos 1960, definida como um benefício previdenciário para compensar parcialmente os custos associados à criação de filhos por trabalhadores formais de baixos salários, refletindo a capacidade estatal de desenhar e operar programas sociais da época.

Já o Abono Salarial tem suas raízes no sistema PIS/PASEP, criado nos anos 1970, com o objetivo de complementar a renda de trabalhadores formais de baixa remuneração. Concebido originalmente como uma forma de redistribuição de renda dentro do mercado formal de trabalho, diversas avaliações mostraram a baixa efetividade desse benefício em reduzir a pobreza e melhorar a qualidade da inserção das pessoas no mercado de trabalho formal.[7]

Assim, diante das avaliações e do novo contexto, o Abono Salarial e o Salário-Família perderam parte importante de sua justificativa como instrumentos de proteção social.

Por fim, o Seguro-Defeso também apresenta problemas relevantes de implementação. Embora tenha sido criado para garantir renda aos pescadores artesanais durante os períodos em que a pesca é legalmente interrompida para preservação das espécies, o programa enfrenta dificuldades persistentes de focalização e controle, em particular pela dificuldade de verificar quem efetivamente exerce a pesca artesanal e depende economicamente dessa atividade (CMAP, 2019; Firpo, 2026b). O resultado é um benefício cuja elegibilidade depende de uma categoria ocupacional de difícil verificação, o que aumenta o risco de pagamentos indevidos e reduz sua efetividade como instrumento de proteção ao trabalhador. Em vez de manter um programa específico e de operação frágil, a proteção de renda durante o período de defeso deveria ser incorporada a um mecanismo mais geral de seguro contra

7 Ver CMAP (2021) para uma avaliação do Abono Salarial e recomendações de mudanças no programa. O relatório encontra pouco efeito do Abono Salarial sobre o nível geral de desigualdade da economia e impacto negligível sobre a pobreza. Quanto ao efeito do Abono sobre o ingresso no mercado de trabalho formal, a análise de impacto identificou que o programa foi eficaz apenas para mulheres com remuneração inferior a 1,5 salários mínimos. Adicionalmente, Botelho et al. (2020) mostraram que o Abono Salarial e o Salário-Família têm efeito muito reduzido sobre a taxa de pobreza: combinados, os dois benefícios reduziam em 0,1 ponto percentual a taxa de pobreza na linha de US$ 1,90 *per capita* por dia em 2019, com impacto nulo nas linhas de US$ 1,00 e US$ 1,25 (a título de comparação, o PBF de 2019, que tinha orçamento similar ao do Abono Salarial, reduzia a taxa de pobreza de US$ 1,90 em 1,4 ponto percentual e a taxa de pobreza na linha de US$ 1,00 em 1,8 ponto percentual). Firpo (2026a) também discute os problemas do Abono e oferece uma proposta para a reformulação desse benefício.

quedas previsíveis de rendimento, preservando a proteção dos pescadores efetivamente vulneráveis, mas com critérios baseados na condição econômica da família e mecanismos de controle mais robustos.

A agenda de reforma deve, portanto, combinar dois objetivos. De um lado, os benefícios precisam ser desenhados de modo a que cada real adicional de renda do trabalho aumente a renda total da família. Em outras palavras, os benefícios devem ser diminuídos, em todas as situações, em magnitude inferior ao quanto a renda aumentou, sem desincentivos excessivos à oferta de trabalho (ou à declaração de renda) por parte do beneficiário. De outro, a proteção trabalhista deve ser neutra em relação à forma de contratação, alcançando trabalhadores formais e informais segundo sua vulnerabilidade econômica, e não segundo a natureza jurídica de seu vínculo.

2.3 As fórmulas de cálculo dos benefícios sociais precisam de aprimoramento

Uma terceira limitação está nas fórmulas de cálculo dos valores de benefício. Se o objetivo de um programa de transferência de renda é reduzir a pobreza, o valor do benefício deve guardar relação com o hiato de renda em relação à linha de pobreza[8] e a composição da família. Em um caso extremo de informação perfeita e ausência de efeitos dos programas sociais sobre a oferta de trabalho, a forma mais eficiente de eliminar a pobreza seria complementar a renda de cada família exatamente até o patamar correspondente à linha de pobreza escolhida.

O PBF se aproximou dessa lógica em parte de sua história. O Benefício de Superação da Extrema Pobreza (BSP), um dos benefícios financeiros do PBF antes da pandemia da COVID-19, complementava a renda declarada para reduzir o hiato em relação à linha de extrema pobreza.[9] Contudo, esse benefício financeiro foi extinto e, atualmente, os valores do PBF não variam de acordo com a renda declarada. Até mesmo a composição da família teve seu papel diminuído na determinação do valor dos benefícios. Atualmente, famílias pequenas recebem transferências muito superiores ao necessário para superar a extrema pobreza, enquanto famílias maiores podem permanecer abaixo da linha de extrema pobreza mesmo depois do recebimento do benefício.

8 O hiato de renda corresponde à diferença entre a renda observada de uma família e uma determinada linha de referência, como a linha de extrema pobreza. Para famílias cuja renda está abaixo dessa linha, o hiato indica o montante adicional de renda necessário para que ela alcance a linha escolhida.

9 Best et al. (2026) encontram efeitos positivos do BSP sobre a oferta de trabalho das famílias beneficiárias devido a uma melhoria das suas condições de saúde.

O BPC apresenta problema semelhante. O benefício paga um salário mínimo por beneficiário, um valor tipicamente superior ao valor dos benefícios para superar a pobreza extrema e que não se ajusta à renda familiar (utilizada somente para a avaliação de elegibilidade dos requerentes ao benefício). Portanto, famílias com níveis próximos de vulnerabilidade que tenham resultados distintos na avaliação de elegibilidade (quando uma família recebe o benefício e outra não) podem terminar com rendimentos muito desiguais depois de contabilizada a renda com o BPC em decorrência do elevado valor do benefício, como amplamente discutido em Botelho (2026a).

Como consequência, as simulações realizadas para este trabalho mostram que, mesmo sob uma hipótese de cadastramento perfeito do PBF e do BPC, as regras atuais de pagamento ainda deixariam 2,8% das pessoas abaixo da linha de extrema pobreza, ante 4,6% observados atualmente. O resultado mostra que as fórmulas de pagamento atuais são, por si só, insuficientes para erradicar a pobreza extrema.

A agenda de reforma, portanto, deve fazer com que a transferência deixe de se basear em valores mínimos por família ou valores fixos por indivíduo e passe a complementar a renda até um patamar definido de acordo com a composição familiar, preservando tratamento diferenciado para vulnerabilidades específicas e reduzindo gradualmente o benefício à medida que a renda se eleva.

2.4 O cadastramento e o papel dos entes subnacionais na redução da pobreza precisam ser aperfeiçoados

A qualidade do cadastramento está longe de ser uma questão secundária na agenda social. Segundo nossas simulações, apenas a eliminação dos problemas cadastrais reduziria a extrema pobreza em cerca de 38%, efeito que varia de 14% a 66% entre as unidades da federação. Essa heterogeneidade reforça a importância de reorientar a gestão descentralizada na direção de resultados e metas, e mostra que uma reforma da proteção social não pode se limitar à discussão sobre as fórmulas de benefícios. É necessário também prover capacidade e incentivos para estados e municípios identificarem, cadastrarem e acompanharem as famílias vulneráveis.

É particularmente reveladora a decomposição desse efeito. Cerca de 84% da redução potencial da pobreza viria da correção de erros de exclusão, ou seja, identificar e incluir famílias que têm direito aos benefícios, mas não os recebem. Os 16%

restantes decorreriam da atualização dos cadastros de famílias já atendidas, por mudanças na composição familiar que aumentariam o benefício devido, como a inclusão de crianças.

Tais resultados qualificam a visão de que as famílias estariam permanentemente procurando maximizar o valor recebido da rede de proteção social. Ao mesmo tempo em que algumas respondem aos incentivos do sistema omitindo renda ou alterando a composição familiar declarada, há famílias elegíveis que sequer procuram o benefício e outras que, mesmo cadastradas, deixam de atualizar informações que lhes permitiriam receber transferências maiores.

Os resultados sugerem, portanto, que a agenda de reforma deve atuar sobre a gestão descentralizada, fortalecendo a assistência técnica aos gestores locais, aperfeiçoando os incentivos à qualidade da gestão e avançando na vinculação dos repasses de recursos para entes subnacionais ao seu desempenho, com metas associadas à identificação das famílias vulneráveis, à qualidade do cadastro e à redução da pobreza.

Um cadastro melhor permite direcionar os recursos às famílias que efetivamente necessitam deles, enquanto uma fórmula de pagamento melhor — nos termos analisados na subseção anterior — garante que, uma vez identificadas, essas famílias recebam o valor adequado para superar a pobreza.

2.5 Incentivos para a subdeclaração da condição econômica

A subseção anterior mostrou que nem todas as famílias procuram maximizar os benefícios a que têm direito: há famílias elegíveis que não ingressam nos programas e outras que deixam de atualizar informações que lhes permitiriam receber transferências maiores. Por outro lado, parte substancial das famílias também subdeclara sua condição econômica para ampliar ou obter acesso aos benefícios, explorando as limitações do modelo autodeclaratório vigente.

Historicamente, a dependência da autodeclaração não impediu que o Programa Bolsa Família apresentasse elevado grau de focalização. Botelho et al. (2020) mostraram que, em 2019, se todas as famílias omitissem integralmente sua renda informal, mantendo verdadeira a declaração dos membros da família, a folha de pagamento do PBF teria sido 67% maior do que a efetivamente observada. O resultado sugeria que

as informações autodeclaradas continham conteúdo relevante e que muitas famílias declaravam renda informal mesmo quando isso reduzia o benefício recebido.

Contudo, entre 2019 e 2025, as evidências sugerem uma deterioração significativa da qualidade das informações de composição familiar registradas no CadÚnico. A origem do problema está na instituição do benefício mínimo por família em 2021 e no aumento do valor do benefício, que incentivaram o fracionamento: por exemplo, uma família que se divide em duas recebe o benefício mínimo duas vezes. Como resultado, a proporção de famílias unipessoais beneficiárias do PBF passou de aproximadamente 15% no final de 2021 para 27% no final de 2022 e, apesar das medidas posteriores de controle, permanece em torno de 20% desde 2023.[10] O incentivo econômico à subdeclaração, portanto, não se restringe à omissão de renda, com a subdeclaração de membros da família tornando-se um fenômeno quantitativamente relevante.

Por essa razão, para reproduzir o exercício de Botelho et al. (2020) com os dados de 2025, é necessário considerar também a possibilidade de fracionamento das famílias inscritas no CadÚnico. Essa tarefa é particularmente complexa porque uma mesma família pode ser fracionada de diversas formas distintas.[11] Para tornar o exercício empiricamente tratável, assume-se uma regra simplificada de fracionamento, segundo a qual uma família pode ser dividida em até quatro núcleos: (i) adultos sem renda e crianças ou jovens sem renda; (ii) adultos com renda e jovens com renda; (iii) idosos (elegíveis ao BPC); e (iv) deficientes (beneficiários do BPC não idosos). Supomos que só podem escolher essa forma de fracionamento as famílias com pelo menos um adulto sem renda, capturando de forma simplificada o principal incentivo econômico associado ao fracionamento.

Assim, reproduz-se o exercício de Botelho et al. (2020) simulando a elegibilidade ao PBF sob três cenários extremos de subdeclaração:

1. **Declaração integral da renda sem fracionamento familiar (em azul):** a renda e a composição familiar registradas no CadÚnico correspondem às informações observadas na PNAD Contínua.

10 Proporção de unipessoais calculada a partir de dados até maio de 2026 obtidos no VISDATA, do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Entre as iniciativas para reduzir a proporção de famílias unipessoais, pode-se citar a Portaria MDS 911/2023, que estabeleceu o limite de 16% para o total de famílias unipessoais beneficiárias em cada município.

11 Por exemplo, uma família com três pessoas, {a, b, c}, pode aparecer de 14 formas diferentes em um cadastro não universal como o CadÚnico (14 é o total de elementos da união das partições de todos os subconjuntos de {a, b, c}). A título de comparação, em um cadastro universal, na qual todos os indivíduos precisam estar registrados em alguma família, a mesma família só pode aparecer de cinco formas diferentes, correspondentes às partições de {a, b, c} (5 é o terceiro número de Bell). Embora algumas divisões de família não sejam factíveis na prática (por exemplo, famílias formadas exclusivamente por bebês), o exemplo ilustra a ampla margem para manipulação dos dados de composição familiar.

2. **Omissão da renda informal sem fracionamento familiar (em vermelho):** toda a renda informal observada na PNAD Contínua é omitida, enquanto a renda formal e a composição familiar correspondem às informações observadas na PNAD Contínua.

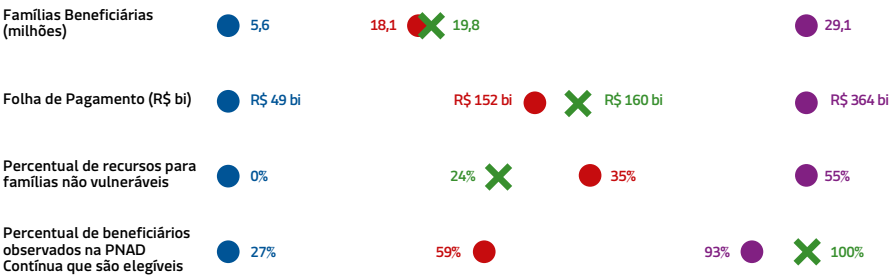
3. **Omissão da renda informal e fracionamento familiar (em roxo):** além da omissão integral da renda informal, as famílias com incentivo ao fracionamento são reorganizadas segundo a regra simplificada descrita anteriormente.

A aderência de cada simulação aos dados é avaliada em quatro dimensões. As duas primeiras são o número de famílias beneficiárias e a folha de pagamento do PBF, que correspondem, respectivamente, a 18,1 milhões de famílias e R$ 160 bilhões nos registros administrativos efetivamente observados. A terceira é a parcela dos recursos do PBF destinada a famílias cuja renda supera US$ 8,30 per capita por dia, a mais alta das três linhas de pobreza adotadas pelo Banco Mundial. De acordo com os dados de beneficiários da PNAD Contínua, esse percentual equivale a 24%. Por fim, avalia-se a proporção das famílias que declaram receber o PBF na PNAD Contínua e que também seriam consideradas elegíveis pelas regras de cada simulação. Nesse último indicador, uma perfeita aderência entre o modelo e os dados corresponderia a 100%.

A comparação permite avaliar não apenas se cada hipótese reproduz o tamanho agregado do programa, mas também se ela gera um perfil de beneficiários compatível com o perfil de beneficiário observado nos dados.

Os resultados da simulação estão indicados na Figura 2, e são substancialmente diferentes daqueles observados em Botelho et al. (2020) para o ano de referência de 2019. Aplicando as regras atuais do PBF aos dados da PNAD Contínua de 2025, observa-se, na segunda linha da Figura 2, que a folha de pagamento simulada sob a hipótese de declaração correta da composição familiar e da renda formal, mas de omissão integral da renda informal (R$ 152 bilhões, em vermelho) seria aproximadamente 5% menor do que a folha de pagamento efetivamente observada (R$ 160 bilhões, em verde), o que indica uma elevação da propensão à subdeclaração em relação ao exercício da referência de 2019. Ou seja, nem mesmo a hipótese extrema de omissão de toda a renda informal é suficiente para reproduzir o gasto observado. Para aproximar a simulação dos dados, é necessário considerar também distorções na composição das famílias.

Figura 2
Análise da subdeclaração de informações socioeconômicas no CadÚnico



Cenários de simulação:

1. Toda a renda é declarada e as famílias declaram todos os seus membros verdadeiramente.
2. Somente a renda formal é declarada e as famílias declaram todos os seus membros verdadeiramente.
3. Somente a renda formal é declarada e as famíliasfazem um fracionamento (simplificado).
4. Benchmark (dados).

Nota: elaboração própria, a partir dos dados da PNAD Contínua (2025) e do VISDATA, do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (para o número de famílias beneficiárias e o valor da folha de pagamento). Valores observados em cruzes verdes. Valores simulados em bolas azuis, vermelhas e roxas, conforme a hipótese de simulação.

Essa conclusão é reforçada quando se analisa, na quarta linha da Figura 2, quem receberia o benefício sob essa hipótese. Apenas 59% das famílias que declaram receber o PBF na PNAD Contínua seriam consideradas elegíveis caso a única distorção admitida fosse a omissão da renda informal (em vermelho). Portanto, embora essa hipótese produza valores agregados de número de beneficiários e folha de pagamento relativamente próximos aos observados (comparação do cenário vermelho com o cenário verde na primeira e segunda linhas da Figura 2, respectivamente), ela não reproduz adequadamente a identidade das famílias que efetivamente declaram receber o programa (comparação do cenário vermelho com o cenário verde na quarta linha da Figura 2). A divergência sugere que a omissão de renda, isoladamente, não é suficiente para identificar o perfil de beneficiário do PBF observado nos dados.

Ao incorporar também o fracionamento familiar, a simulação passa a explicar quase a totalidade das famílias que declaram receber o PBF, pois 93% das famílias beneficiárias tornam-se elegíveis (comparação do cenário roxo com o cenário verde da quarta linha da Figura 2).[12]

Por outro lado, nesse caso, tanto o número de beneficiários quanto a folha de pagamento simulados tornam-se substancialmente superiores aos valores observados

12 As diferenças remanescentes podem ser explicadas, em parte, por famílias na Regra de Proteção, cuja renda já superou o limite de elegibilidade ao PBF, mas que ainda permanecem temporariamente no programa, e por diferenças entre os conceitos de renda utilizados pela PNAD Contínua e pelo CadÚnico.

(comparação do cenário roxo com o cenário verde da primeira e segunda linhas da Figura 2, respectivamente). Além disso, a proporção dos recursos destinados a famílias com renda superior a US$ 8,30 per capita por dia seria 55%, muito acima dos 24% efetivamente observados (comparação do cenário roxo com o cenário verde da terceira linha da Figura 2).

Em conjunto, esses resultados sugerem que tanto a omissão de renda quanto o fracionamento familiar são componentes relevantes da subdeclaração da condição socioeconômica, mas nenhum desses comportamentos é universal. Em particular, a hipótese de fracionamento adotada nesse cenário extremo parece superestimar a frequência com que famílias não pobres manipulam sua composição para obter o benefício.

A magnitude das distorções observadas entre 2019 e 2025 revela uma deterioração profunda da qualidade da informação utilizada na gestão da política social e motiva uma resposta em diversas frentes de atuação.

Primeiro, os resultados sugerem que é necessário ampliar o escopo das informações utilizadas para verificação de renda. Os mecanismos atuais de cruzamento cadastral concentram-se excessivamente na renda do trabalho, sobretudo por ela estar disponível em registros administrativos de emprego e previdência. Essa informação é indispensável, mas não é suficiente. O fato de aproximadamente 24% dos recursos do PBF serem destinados a famílias cuja renda supera US$ 8,30 per capita por dia sugere que uma parcela relevante dos erros de focalização pode não ser identificada apenas por meio de cruzamentos que utilizem somente dados de rendimentos do trabalho. A aferição da condição econômica deveria incorporar, de forma sistemática, outras fontes de renda, como rendimentos de capital, aluguéis e dividendos, além de informações patrimoniais capazes de identificar situações claramente incompatíveis com a renda declarada.

O objetivo não é substituir a renda pela riqueza como critério de focalização, mas eliminar brechas nos procedimentos de verificação de rendimento para identificar famílias com rendimento elevado mesmo que seus recursos não se originem do trabalho.

Adicionalmente, o aprimoramento da qualidade cadastral pode se apoiar no desenho do portfólio de programas sociais, que pode melhorar os incentivos para a declaração verdadeira da condição socioeconômica das famílias cadastradas. Atualmente, uma elevação da renda informada ao CadÚnico tende, na melhor das hipóteses, a não produzir qualquer ganho para a família e, na pior, a reduzir benefícios. Há espaço para inverter parcialmente essa lógica, fazendo com que determinadas

políticas utilizem a renda declarada para definir o valor do apoio oferecido e que haja políticas desenhadas especificamente para as famílias em trajetória de superação da pobreza.

Por exemplo, em programas de subsídio ao consumo (tais como o *cashback* previsto na reforma tributária), seria importante que a despesa de consumo das famílias fosse compatível com o valor da renda declarada. Para isso, poderiam ser estabelecidos tanto um limite do consumo a ser subsidiado (como função da renda declarada) como cruzamentos de informação entre a renda e o consumo para melhorar a qualidade da informação de renda disponível no CadÚnico.[13]

Em paralelo, um portfólio de programas sociais no qual o aumento da renda seja acompanhado tanto por uma redução gradual dos benefícios de proteção como pelo acesso a novos programas de inclusão produtiva, crédito e fomento cria a possibilidade de que a declaração de melhora da condição econômica também abra portas para novas políticas, mais adequadas ao momento econômico pelo qual a família está passando.

Esses resultados produzem duas implicações. A primeira é que o aprimoramento cadastral pode gerar ganhos expressivos de focalização e redução da pobreza. A segunda é que fiscalização e cruzamento de dados, isoladamente, não resolvem o problema. Quando a própria fórmula de pagamento cria retornos elevados para a omissão de renda ou de membros da família, o sistema passa a depender de controles cada vez mais intensivos para neutralizar incentivos produzidos pelo desenho do benefício. Uma arquitetura mais eficiente deve, portanto, combinar melhores instrumentos de verificação com regras que tornem a declaração verdadeira menos custosa e, sempre que possível, vantajosa para a família.

2.6 Lacunas de cobertura para trabalhadores informais

Outra fragilidade é a existência de uma lacuna de proteção para famílias cuja principal vulnerabilidade não é uma insuficiência permanente de renda, mas a elevada volatilidade de seus rendimentos. Afinal, a pobreza não é, necessariamente, uma condição estática: as pessoas podem entrar e sair da pobreza em decorrência de flutuações da economia ou de fatos que afetam sua capacidade de gerar renda.

13 Ver Botelho (2026c) para uma discussão mais aprofundada dessa iniciativa.

A rede de proteção social protege relativamente bem dois extremos. De um lado, programas assistenciais alcançam famílias pobres. De outro, o emprego formal oferece acesso a programas trabalhistas e previdenciários de proteção social. Entre esses grupos há trabalhadores de baixa renda, em particular informais e trabalhadores por conta própria, que não são suficientemente pobres para receber transferências em condições normais, mas tampouco contam com mecanismos robustos de seguro de renda.

Essas famílias podem cair rapidamente na pobreza diante de doenças, quedas de renda, calamidades ou outros choques que interrompam a sua capacidade de trabalhar, como ficou demonstrado pela necessária ampliação do auxílio financeiro durante a pandemia de COVID-19.

A dificuldade de enquadrar novas ocupações e vínculos mais flexíveis no modelo tradicional de proteção torna essa lacuna mais relevante. Trabalhadores de plataformas digitais são um exemplo. A política social precisa ser capaz de proteger o trabalhador independentemente de ele ter carteira assinada, trabalhar por conta própria ou prestar serviços por meio de plataformas.[14]

Políticas de proteção previdenciária de trabalhadores informais nos mesmos moldes das oferecidas a trabalhadores formais enfrentam dificuldade em todo o mundo. Banerjee et al. (2024) documentam ampla literatura e evidências dessas dificuldades, que incluem o fato de que o trabalhador pode não ter os recursos necessários para a contribuição mensal ou não atribuir valor ao seguro, ter baixa disciplina financeira, ter desconfiança quanto a efetivamente receber os benefícios quando deles precisar e ter dificuldade em cumprir as exigências burocráticas dos programas.

O regime de microempreendedor individual (MEI) foi a tentativa brasileira de oferecer ampla cobertura previdenciária a trabalhadores de baixa renda, tipicamente informais, por meio de forte subsídio no valor da contribuição: uma mensalidade de apenas 5% do salário-mínimo. Sua intenção era trazer para a cobertura previdenciária trabalhadores de renda baixa e volátil, sem relação formal de trabalho, e incapazes de pagar os valores cobrados daqueles inscritos como contribuintes individuais.

Embora o sistema tenha crescido e conte com mais de 16 milhões de participantes[15], ele não atingiu o seu objetivo de oferecer cobertura aos mais pobres. Na verdade,

14 Boeri et al. (2020) analisam o crescimento de novas modalidades de emprego em países desenvolvidos. Veloso et al. (2023) descrevem o perfil sociodemográfico e apresentam recomendações para melhoria da cobertura previdenciária de trabalhadores de plataformas digitais do setor de transportes no Brasil. Azuara et al. (2023) discutem os desafios e apresentam recomendações para a inclusão previdenciária de trabalhadores de plataforma em países da América Latina.

15 Fonte: https://www8.receita.fazenda.gov.br/simplesnacional/ConteudoApoio/arrecadacao/estatisticasarrecadacao.aspx?

passou a ser utilizado por trabalhadores de maior renda como forma de ter cobertura previdenciária mais barata, em um caso clássico de perda de focalização da política.

De acordo com Costanzi (2026), dados da PNAD de 2023 indicam que 80% dos inscritos no MEI estavam entre os 50% de maior renda do país, e 72% já haviam tido vínculo formal de trabalho no passado, o que sugere uma substituição do regime previdenciário mais oneroso pelo MEI. Observa-se, também, um alto índice de inadimplência nas contribuições (42% em setembro de 2024[16]), que possivelmente se concentra nos trabalhadores de menor renda (foco original do programa), que não conseguem manter a regularidade das contribuições, a despeito de seu baixo valor.[17]

Caso similar ao do MEI é documentado por Olken et al. (2026), que analisam uma política de incentivo do governo tailandês para que as pessoas se filiassem a um sistema previdenciário, de contribuição barata e ampla cobertura de risco. O incentivo era o recebimento, à vista, de um elevado valor por quem se filiasse ao sistema. A maior parte das pessoas que se filiaram o fizeram apenas para receber a transferência. Após seis meses, apenas 24% dos que se filiaram permaneciam inscritos e adimplentes.

Outro exemplo de interesse está na resistência de motoristas de aplicativo ao Projeto de Lei Complementar 12/2024 que, ao propor regulamentar a profissão, instituía contribuição previdenciária compulsória. A recusa a ter redução na renda líquida presente em troca de benefícios futuros foi um dos argumentos relevantes para que o projeto não obtivesse consenso para aprovação.

O desafio é desenhar um instrumento que ofereça proteção enquanto a renda cresce e que possa ser utilizado quando ela cai, sem transformar toda vulnerabilidade temporária em transferência permanente de renda.

2.7 Capacidade limitada de promover a superação intergeracional da pobreza

A evidência acadêmica empírica mostra que transferências monetárias são altamente eficazes para aliviar pobreza corrente, com efeitos positivos em diversas di-

16 Fonte: https://www8.receita.fazenda.gov.br/simplesnacional/ConteudoApoio/arrecadacao/estatisticasarrecadacao.aspx?

17 Ver CMAP (2022) para um diagnóstico e recomendações de aprimoramento do MEI.

mensões da vida das famílias, mas sua capacidade em promover mobilidade social estrutural e permanente é mais limitada (Millán et al., 2019).[18]

A educação tem um papel central para a superação intergeracional da pobreza (Maia, Rocha e Veloso, 2026). Assim, o desafio da política social para gerar mobilidade social é ampliar os ganhos educacionais da população de baixa renda, removendo obstáculos para que esses ganhos se concretizem. Atualmente, um gargalo relevante para a expansão da escolaridade da população de baixa renda é a conclusão do ensino médio.

Uma causa importante desse gargalo é a percepção dos jovens de que os retornos da educação são baixos, como documentado por Almeida e Packard (2018). Quando o jovem não consegue associar a conclusão do ensino médio a uma trajetória profissional concreta e rentável, aumenta a atratividade tanto da entrada precoce no mercado de trabalho quanto da evasão sem transição imediata para o emprego. Reduzir a evasão exige, portanto, que o ensino médio seja percebido como uma etapa que amplia efetivamente as possibilidades de escolha profissional, seja por meio do ensino superior, seja da educação técnica e profissional.

O Programa Pé-de-Meia representa uma tentativa recente de atacar esse problema, aumentando a percepção do retorno da conclusão do ensino médio por meio da oferta, para os estudantes de baixa renda, de uma transferência de renda e de uma poupança que só pode ser sacada na conclusão do ensino médio.[19]

No entanto, seu desenho apresenta limitações. Primeiro, o programa alcança um público relativamente amplo e heterogêneo do CadÚnico, incluindo estudantes que provavelmente concluiriam o ensino médio mesmo na ausência do incentivo, o que reduz sua focalização. Segundo, uma parcela substancial do benefício é paga como transferência corrente, e não como poupança condicionada à conclusão, que seria o modelo mais efetivo para garantir a conclusão, especialmente entre os alunos cujas famílias já são beneficiárias do PBF. Terceiro, os incentivos começam apenas no ensino médio, e como parcela importante da evasão ocorre justamente na transição entre o último ano do ensino fundamental e o primeiro ano do ensino médio, o jovem chega a esse momento sem uma poupança previamente acumulada que ele perderia caso abandonasse a escola.

18 Campello et al. (2026) mostram que as transferências do Bolsa Família aumentam as transições dos beneficiários para o empreendedorismo. No entanto, as novas atividades permanecem estagnadas em um nível de subsistência e não oferecem oportunidades concretas de mobilidade social.

19 Iniciativas similares foram avaliadas em Barrera-Osorio et al. (2011) e Barrera-Osorio, Linden e Saavedra (2019). Pereira (2016) avaliou um programa de poupança voltado para a conclusão do ensino médio no Rio de Janeiro.

Adicionalmente, a subestimação do retorno econômico de continuar na escola não é o único fator por trás da baixa escolaridade. Muitos jovens de baixa renda dispõem de pouca informação sobre profissões, formação técnica e ensino superior, com acesso limitado a modelos e referências que os auxiliem a identificar suas próprias habilidades e escolher uma trajetória profissional. Essa restrição de informação aumenta a probabilidade de decisões educacionais e profissionais pouco alinhadas às aptidões e oportunidades de cada um, o que pode reduzir o retorno educacional efetivamente obtido. Por isso, é importante ter mecanismos de apoio para que os jovens de baixa renda concluintes do ensino médio escolham uma profissão.

Ilustrando a magnitude das oportunidades perdidas na identificação de talentos e potenciais escolares, MDS (2018) identificou quase mil jovens beneficiários do Bolsa Família que conquistaram medalhas na Olimpíada Brasileira de Matemática das Escolas Públicas entre 2011 e 2017. A existência desses casos, mesmo em um contexto de baixa renda e de baixa qualidade média da educação pública, evidencia o espaço para políticas que identifiquem habilidades por meio de olimpíadas, avaliações padronizadas e outros instrumentos e que reduzam as barreiras que impedem esses jovens de desenvolver seu potencial.

Oliveira (2026) ressalta a importância de se identificar precocemente os estudantes de alta habilidade em toda a rede pública. Oferecer ambiente desafiador, diferenciado e adequado a esses estudantes é política existente em diversos países, visando aproveitar seu potencial como instrumento de crescimento econômico, desenvolvimento de ciência e tecnologia e estímulo ao desempenho dos demais estudantes. O autor mostra que a ausência desse tipo de política no Brasil representa desperdício de talentos: dados do SAEB identificam estudantes de altas habilidades no 5º ano do ensino fundamental em praticamente todos os municípios do país e predominantemente em escolas públicas. Eles representam 10% do universo submetido ao exame. Contudo, o nível de desempenho é erodido ao longo do tempo, por falta de estímulos adequados. No 9º ano, menos de um quinto daqueles alunos permanece no mesmo estrato de desempenho, evidenciando perda de densidade cognitiva ao longo do tempo.

Ademais, há evidências de que tornar trajetórias de sucesso visíveis pode produzir efeitos que extrapolam os próprios jovens diretamente reconhecidos. Moreira e Estevan (2026), explorando o reconhecimento de estudantes na Olimpíada Brasileira de Matemática, mostram que a premiação de um estudante melhora o desempenho de seus colegas de turma. Em direção semelhante, Rache et al. (2026) encontram que o surgimento de jogadores de futebol bem-sucedidos em pequenos municípios

brasileiros melhora resultados educacionais na localidade, sugerindo que exemplos próximos e visíveis de sucesso podem alterar crenças sobre esforço e possibilidades futuras de realização. Em conjunto, esses resultados sugerem que, em uma fase da vida marcada pela formação de aspirações e pela escolha de trajetórias educacionais e profissionais, oferecer referências concretas e tornar visíveis caminhos plausíveis de mobilidade pode produzir efeitos relevantes não apenas sobre os jovens diretamente apoiados, mas também sobre seu entorno.

Nesse contexto, informações sobre carreiras, feiras de profissões, mentoria e orientação podem ser importantes justamente para ampliar o conjunto de escolhas disponíveis aos jovens, em vez de direcioná-los previamente para uma modalidade específica de formação.

3. O Programa de Proteção e Mobilidade Social

O diagnóstico da seção anterior sugere que as principais limitações da rede de proteção social brasileira não decorrem da insuficiência de recursos. O país já mobiliza um orçamento substancial nessa área, mas os programas sociais são fragmentados, as fórmulas de pagamento são ineficientes, os incentivos à declaração de renda e composição familiar no CadÚnico são inadequados, o valor dos benefícios sociais é reduzido abruptamente quando a renda aumenta, a capacidade da proteção social de chegar aos informais com renda volátil é baixa e os instrumentos para promover a superação da pobreza são limitados.

O Programa de Proteção e Mobilidade Social (PROMOB) propõe reorganizar essa arquitetura a partir de três princípios. O primeiro é a eficiência, obtida pela integração de políticas, harmonização de conceitos e redução de distorções. O segundo é a neutralidade fiscal: a reforma deve ser financiada com os recursos atualmente destinados aos programas incorporados ao PROMOB. O terceiro é a inovação, tanto no desenho dos benefícios quanto no uso de novas tecnologias e bases de dados para a gestão da proteção social.

A proposta tem cinco objetivos: (i) erradicar a pobreza extrema; (ii) incentivar a busca de trabalho pelas famílias assistidas; (iii) suavizar a transição das famílias entre modalidades de benefícios à medida que sua renda se eleva; (iv) proteger os trabalhadores de baixa renda contra a volatilidade de seus rendimentos; e (v) potencializar a mobilidade social por meio da educação.

Para isso, o PROMOB propõe a fusão de oito programas: Programa Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada, Abono Salarial, Pé-de-Meia, Seguro-Defeso, Gás do Povo, Salário-Família e Auxílio-Inclusão. Os recursos são reorganizados em quatro iniciativas complementares: Benefício de Renda Mínima, Poupança Seguro Família,

Programa Mais Educação e medidas estruturantes e transversais de aprimoramento do CadÚnico e da gestão da proteção social.

Os valores utilizados nas simulações referem-se ao ano de 2025 e, no momento da implementação prática das medidas podem ser atualizados por índice de inflação, conforme detalhado adiante. As minutas de proposições legislativas que acompanham este trabalho sugerirão mecanismo de correção anual dos valores.

Durante a preparação deste estudo, o Governo Federal anunciou um reajuste no valor dos benefícios do Programa Bolsa Família, o que amplia o já significativo orçamento da área. Como as simulações apresentadas neste trabalho utilizam os valores referentes a 2025, esse aumento não foi incorporado à linha de base. Essa exclusão é conservadora para os propósitos deste exercício, pois os recursos disponíveis em 2025 já eram suficientes para atingir os objetivos simulados sem aumento do gasto total. Vale também destacar que a expansão do PBF, sem a correção das distorções apontadas no diagnóstico acima, piora a relação custo-benefício da rede de proteção social.

3.1 Benefício de Renda Mínima

O Benefício de Renda Mínima (BRM) é o componente destinado ao combate direto à pobreza extrema. Seu princípio básico é complementar a renda da família até retirá-la da extrema pobreza, patamar que depende de sua composição (em especial, da presença de idosos, deficientes e crianças), em vez de pagar um valor mínimo semelhante para famílias com necessidades distintas. Dessa forma, o benefício se aproxima de um mecanismo de proteção que completa a renda familiar na medida do hiato calculado em relação a uma linha de pobreza.

Em valores de 2025, o patamar a ser completado é de R$ 1.540,00 para cada idoso ou pessoa com deficiência, R$ 420,00 para cada criança até seis anos e R$ 280,00 para cada um dos demais membros da família. O valor maior para crianças, idosos e pessoas com deficiência incorpora vulnerabilidades não monetárias que justificam tratamento diferenciado para esses públicos. O valor para idosos e pessoas com deficiência foi determinado a partir do valor do benefício do BPC, de modo a implementar uma transição suave para pessoas elegíveis ao BPC, que paga valores muito superiores ao valor da linha da pobreza extrema dos demais públicos.

Esses são os valores que deveriam ter vigorado em 2025 para que os resultados documentados neste trabalho se verifiquem. Assim, propõe-se que, para o primeiro

ano de vigência do programa, esses valores sejam reajustados pelo INPC acumulado de janeiro de 2026 a dezembro do ano de vigência, utilizando-se, para os meses para os quais ainda não haja o valor do índice disponível, a expectativa pro-rata do INPC contida na proposta de lei orçamentária referente ao primeiro ano de vigência do programa.

Para os anos seguintes, cada projeto de lei orçamentária reajustará os valores pela previsão do INPC no período de 12 meses entre janeiro e dezembro do ano de referência do orçamento. O valor do índice de reajuste pode ser recalibrado ao longo da tramitação do orçamento, à medida que forem sendo divulgados dados mensais mais recentes do INPC. Erros de projeção, a maior ou a menor, serão corrigidos nos anos subsequentes.

O cálculo também distingue a renda do trabalho das demais fontes de renda. Cada R$ 1,00 da renda oriunda de aposentadorias, pensões e outras fontes não associadas ao trabalho reduz o benefício em R$ 1,00. Já cada R$ 1,00 de renda do trabalho reduz o BRM em R$ 0,80.[20]

Essa diferenciação tem duas justificativas. Primeiro: a renda do trabalho é mais volátil, de modo que a situação econômica de uma família que acaba de elevar seus rendimentos permanece mais incerta do que a de uma família com renda regular de aposentadoria ou pensão. Segundo: reduzir o benefício em montante inferior ao aumento da renda do trabalho garante que trabalhar mais e declarar o rendimento sempre eleve a renda total da família, evitando alíquotas marginais implícitas de tributação da renda do trabalho iguais a 100%.

As condicionalidades atualmente existentes no PBF são preservadas e passam a ser combinadas com os incentivos e instrumentos educacionais do Programa Mais Educação. As filas de espera também são mantidas. Famílias que tenham deixado de receber o BRM por elevação de renda e retornem posteriormente à pobreza devem ter prioridade na reabilitação, reduzindo o risco associado à saída do programa de transferência de renda. Adicionalmente, a avaliação da deficiência permanece baseada no modelo biopsicossocial, sem mudança na operacionalização do BPC da pessoa com deficiência (embora o BPC, em si, deixe de existir para novos beneficiários, de acordo com as regras de transição explicitadas mais adiante).

20 Como será visto na próxima subseção, a declaração de renda do trabalho cria o direito a receber um depósito em poupança, no âmbito da Poupança Seguro Família, que reduz adicionalmente a tributação implícita da renda do trabalho.

3.2 Poupança Seguro Família

A Poupança Seguro Família (PSF) complementa o BRM ao proteger famílias de baixa renda contra a volatilidade de seus rendimentos. Seu objetivo é criar uma poupança precaucional para famílias que estão saindo da pobreza e, simultaneamente, reduzir o custo de declarar renda do trabalho ao CadÚnico.

O mecanismo funciona por meio de depósitos feitos pelo poder público em contas de titularidade de cada trabalhador no valor de uma fração da renda do trabalho declarada. A elegibilidade depende da condição econômica da família: o instrumento é direcionado àquelas que poderiam retornar à extrema pobreza diante de uma queda de sua renda do trabalho. A regra é neutra em relação ao tipo de contrato, de modo que trabalhadores formais e informais com a mesma condição econômica recebem tratamento igual.[21] Em particular, trabalhadores de plataformas digitais em famílias de baixa renda seriam elegíveis.[22]

A PSF lida com a baixa eficácia dos regimes contributivos tradicionais para atender as famílias de baixa renda, que estão no limite da pobreza e, em especial, sujeitas a alta volatilidade da renda mensal, evitando as dificuldades enfrentadas pelos mecanismos tradicionais. Em primeiro lugar, prescinde de contribuição prévia e regular, por ser um componente da política de transferência de renda. Ademais, não exige qualquer trâmite burocrático além daquele necessário para uma família se candidatar ao programa de transferência de renda, que já está consolidado no país. Pelos critérios de acesso, evita o risco de ser capturada por famílias de renda mais elevada.

Para famílias que recebem o BRM, o depósito equivale a 30% da renda do trabalho declarada. Para famílias que já não recebem o BRM, o valor da PSF fica sujeito a teto e a um fator de redução, fazendo com que os depósitos diminuam conforme a renda aumenta. Os recursos acumulados são aplicados em títulos do Tesouro Nacional e permanecem vinculados à função de seguro de renda.

O teto do PSF é atingido no ponto em que a família deixa de ser beneficiária do BRM, quando o valor depositado na poupança é 30% da renda do trabalho declarada pela

21 Gruber (2016) propõe um modelo para aumentar a segurança financeira de curto prazo e a poupança de longo prazo de todos os trabalhadores, incluindo autônomos e trabalhadores de plataformas digitais. Em particular, ele propõe a criação de contas individuais, que proporcionariam flexibilidade e proteção contra choques de renda de curto prazo. Ver também Harris e Krueger (2015) e Harris (2018).

22 Segundo Gruber (2022), a grande diversidade de preferências sobre modalidades de benefícios entre trabalhadores de plataformas digitais sugere que a oferta de um produto de poupança para esse público precisa ser flexível, de modo a atender à demanda por diferentes tipos de seguro, desde cobertura para doenças até aposentadoria.

família. A partir desse ponto, cada R$ 1,00 em renda do trabalho declarada a mais reduz o valor depositado mensalmente na poupança em R$ 0,50. Para uma renda do trabalho suficientemente alta, a família deixa de receber o depósito mensal da poupança. Para uma família sem crianças, idosos ou pessoas com deficiência, por exemplo, esse valor é de R$ 560 per capita. Para uma família de quatro pessoas que tenha uma criança de até seis anos, esse valor se eleva para R$ 630 per capita.

A poupança pode ser utilizada para suavizar quedas de rendimento.[23] O saque é livre e gratuito na ocorrência de eventos negativos previamente especificados, como morte de membro da família, período de defeso ou calamidade.[24] Quedas de renda não associadas a eventos previamente definidos também permitem saques, até o limite de um por ano; acima desse número, a proposta prevê a incidência de custo de saque, de modo a preservar o caráter precaucional da conta. Por fim, caso a família supere a renda máxima para receber os depósitos da PSF ou não realize nenhum saque por cinco anos consecutivos, os valores depositados também ficam livres para saque.

Ao associar o valor dos depósitos à renda declarada, a PSF altera um incentivo importante do sistema atual. Hoje, informar uma melhora da condição econômica no CadÚnico tende apenas a reduzir ou eliminar benefícios. No novo desenho, parte da renda declarada gera um ativo para a própria família, que poderá ser usado se a sua situação econômica piorar. O aumento da renda declarada deixa, portanto, de produzir apenas perda de transferências e passa a financiar uma proteção contra choques econômicos futuros.

3.3 Integração entre o Benefício de Renda Mínima e a Poupança Seguro Família

O desenho do PROMOB depende da interação entre o BRM e a PSF. Os dois instrumentos exercem funções distintas, mas foram concebidos para operar conjuntamente ao longo da trajetória de saída da pobreza. O BRM combate a insuficiência

23 BID (2021) analisa projetos-piloto concebidos para oferecer incentivos à poupança de trabalhadores informais em quatro países da América Latina: Chile, México, Peru e Colômbia. Uma lição importante é que é preciso oferecer um produto de poupança que corresponda às necessidades dos trabalhadores informais da região, incorporando elementos de liquidez que permitam às pessoas acessar parte de suas economias em situações de emergência. Utilizando dados de um experimento de campo no Quênia, Dupas e Robinson (2013) documentam que oferecer mecanismos simples e informais de poupança a indivíduos pobres pode aumentar substancialmente o investimento em saúde preventiva e reduzir a vulnerabilidade a choques de saúde.

24 Gruber (2016) argumenta que existe uma tensão em mecanismos de poupança voltados para a proteção de trabalhadores entre, por um lado, oferecer uma fonte valiosa de liquidez para enfrentar choques de curto prazo e, por outro, transformar-se simplesmente em uma transferência utilizada para financiar necessidades de consumo cotidianas. Para ajudar a garantir esse equilíbrio, propõe que os saques da poupança sejam permitidos apenas para uma lista específica de necessidades, como uma redução significativa nos rendimentos, acidentes de trabalho, invalidez e licenças médicas ou familiares.

corrente de renda; a PSF protege contra a possibilidade de que eventos, pré-determinados ou não, diminuam o rendimento atual.[25]

A combinação reduz a tributação implícita sobre o trabalho. Para cada R$ 1,00 adicional de renda do trabalho, o BRM é reduzido em R$ 0,80, mas R$ 0,30 são depositados na PSF. Considerando a transferência corrente e o depósito na poupança, o total de benefícios cai apenas R$ 0,50 para cada R$ 1,00 adicional de renda do trabalho. Há, portanto, ganho líquido de R$ 0,50 para a família. Quando a família deixa de ser beneficiária do BRM, mas permanece beneficiária da PSF, cada R$ 1,00 adicional de renda do trabalho também reduz em R$ 0,50 o valor dos depósitos mensais.

Portanto, com o desenho proposto, não há saltos na tributação implícita da renda do trabalho ao longo do toda a trajetória de superação de pobreza das famílias beneficiárias. A representação dos valores de benefício e poupança de uma família sem crianças, idosos ou deficientes está indicada na Figura 3. Na curva azul está indicado o valor do BRM, enquanto a curva laranja mostra o valor do depósito mensal da PSF, para cada nível de renda per capita do trabalho obtida pela família.

Nota-se que, enquanto a renda do trabalho sobe, o valor do BRM se reduz, até atingir o valor zero. Em toda essa região, aumentos na renda do trabalho aumentam o depósito mensal de poupança, de modo que a soma dos dois benefícios resulta na linha pontilhada verde. Ela decresce linearmente, sem saltos abruptos que representariam perdas ou ganhos desproporcionais de benefícios decorrentes de pequenas variações na renda do trabalho.

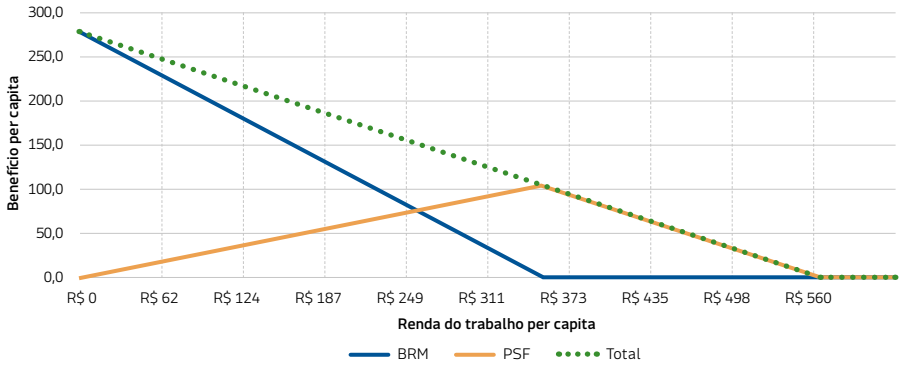
Uma vez que a renda do trabalho seja tal que a família não é mais elegível ao BRM, o valor depositado na poupança também começa a cair. Conforme a renda do trabalho aumenta, o ritmo da queda do valor do depósito mensal da PSF quando a família deixa de ser beneficiária do BRM coincide com o ritmo de queda da soma dos benefícios que era observado enquanto a família era beneficiária da PSF e do BRM. Assim, até que essa família deixe de ser elegível aos dois programas (com renda do trabalho equivalente a R$ 560 per capita, sempre em valores de 2025), cada R$ 1,00 de renda adicional do trabalho reduz o total dos dois benefícios em R$ 0,50.

O resultado é uma proteção em forma de porta giratória. Quando a renda sobe, o BRM diminui e a família acumula poupança na PSF. Se a renda cair moderadamen-

25 Esse tipo de abordagem aproxima a política social de modelos modernos de proteção, que combinam transferências com mecanismos de seguro (Banco Mundial, 2019). No Apêndice são apresentadas as fórmulas gerais de ambos os benefícios, mostrando como eles se conectam para garantir que aumentos na renda do trabalho não gerem saltos no valor dos benefícios sociais recebidos.

te, a família pode recorrer ao saque da PSF. Se a queda for suficientemente grande para levá-la novamente à pobreza extrema, o BRM volta a operar. Quando a renda cresce de maneira persistente, os dois benefícios são gradualmente zerados, liberando recursos para famílias em situação mais vulnerável.

Figura 3
Simulação para o valor do BRM e do PSF per capita para diferentes níveis da renda do trabalho per capita



Nota: elaboração própria, assumindo uma família sem renda que não seja oriunda do trabalho, sem crianças, idosos ou deficientes.

3.4 Programa Mais Educação

O Programa Mais Educação constitui o componente do PROMOB voltado à superação intergeracional da pobreza. Ele combina um incentivo financeiro de longo prazo à conclusão do ensino médio com uma estratégia de identificação e desenvolvimento de talentos entre jovens de baixa renda.

O primeiro componente, denominado Poupança Mais Educação, reformula o atual Programa Pé-de-Meia para torná-lo mais focalizado e diretamente associado à conclusão do ensino médio. A proposta prevê depósitos de R$ 65 por mês para crianças e jovens de famílias beneficiárias do BRM e da PSF, desde o início do ensino fundamental até a conclusão do ensino médio. Os recursos são integralmente destinados à poupança e só podem ser sacados após a conclusão do ensino médio.

Os depósitos não são realizados nos anos de repetência, e o saque fica sujeito ao limite de 21 anos de idade. Quem não concluir o ensino médio até esta idade perde direito ao recurso.

A Poupança Mais Educação atinge um valor presente de R$ 13.170 no início do ensino médio, superior ao valor presente que seria obtido com o Pé-de-Meia sob os mesmos parâmetros (R$ 7.495).[26] A vantagem de iniciar a poupança ainda no ensino fundamental é alterar a forma como o incentivo à permanência na escola é percebido. O momento de maior evasão é a transição entre o ensino fundamental e o primeiro ano do ensino médio. No desenho atual do Pé de Meia, o jovem que evade durante a transição perde acesso a um fluxo futuro de pagamentos. Na nossa proposta, ele chega a esse período de maior risco de evasão com uma poupança já acumulada em seu nome. A evasão passa, assim, a representar não apenas a renúncia a um ganho futuro, mas o risco de perder o acesso a um patrimônio já constituído. O desenho procura explorar a maior sensibilidade das pessoas a perdas do que a ganhos de valor equivalente.

O segundo componente procura conectar jovens de baixa renda a oportunidades educacionais e profissionais. A proposta cria uma estratégia nacional de identificação de talentos entre beneficiários do BRM e da PSF, utilizando desempenho em olimpíadas científicas e avaliações padronizadas (como o ENEM). Editais específicos podem financiar bolsas de estudo, mentoria e apoio para estudantes de elevado desempenho, ao mesmo tempo em que esse componente do Programa Mais Educação também prevê uma expansão das olimpíadas nacionais, ampliando os instrumentos de identificação desses jovens.

As iniciativas de identificação e desenvolvimento de talentos não devem privilegiar uma única trajetória educacional. O objetivo é incentivar e apoiar oportunidades de aumento da escolaridade no ensino superior ou na educação profissional e técnica. A política deve respeitar as preferências, vocações e projetos de vida de cada jovem: não se trata de direcioná-lo para uma trajetória previamente definida pelo poder público, mas de oferecer informação, apoio e condições para que ele possa escolher, com maior liberdade, o caminho que melhor corresponda aos seus interesses e no qual tenha maiores possibilidades de realização pessoal e profissional. Nesse sentido, uma formação técnica de qualidade pode ser tão adequada quanto o ensino superior, a depender das aptidões e aspirações de cada estudante.

Por isso, a iniciativa inclui instrumentos de disseminação de informação sobre carreiras, como feiras de profissões e campanhas voltadas à escolha de cursos de ensino superior e da educação profissional e técnica.

26 Assumindo juros e taxa de desconto de 1,0% ao mês.

Em linhas gerais, o objetivo é fazer com que a política social deixe de registrar apenas vulnerabilidades e passe também a identificar potenciais que possam contribuir para a superação definitiva da pobreza, também contribuindo para ganhos de produtividade, aproveitamento de talentos hoje desperdiçados e sinalização de sucesso acadêmico como estímulo aos demais estudantes.

3.5 Medidas Estruturantes

A reorganização dos benefícios precisa ser acompanhada por mudanças na infraestrutura de informação dos programas sociais. As medidas transversais e estruturantes do PROMOB procuram aumentar a qualidade dos dados, harmonizar conceitos entre programas e fortalecer a capacidade de identificar tanto famílias indevidamente incluídas nos programas sociais quanto pessoas pobres que permanecem fora da proteção social.

CadÚnico, Harmonização de Conceitos e Governança de Programas Sociais

A primeira frente de ação é a universalização e modularização do CadÚnico. Dados básicos de composição familiar e domicílio passariam a ter cobertura universal, enquanto o formulário socioeconômico mais detalhado permaneceria restrito às famílias vulneráveis.

A universalização do CadÚnico tornará mais fácil verificar inconsistências de composição familiar, reduzindo o espaço para fracionamentos artificiais das famílias. Para potencializar essa agenda, propõe-se a construção de uma referência nacional unificada de domicílios e endereços. A proposta é integrar as bases já existentes, em particular o cadastro de endereços do IBGE, às informações de endereço mantidas pela União, estados e municípios, criando padrões comuns para identificação dos domicílios. Como parte da população reside em áreas sem endereçamento oficial, essa referência deve permitir formas padronizadas de localização e georreferenciamento que identifiquem de maneira estável os domicílios no território.

Para implementar essa agenda, propõe-se a criação de um grupo técnico interfederativo, com participação do governo federal, do IBGE e de representantes dos estados e municípios, encarregado de definir o padrão nacional de identificação dos domicílios, os protocolos de interoperabilidade e atualização das informações,

o tratamento dos locais sem endereço formal e os indicadores de qualidade da base. A partir desse trabalho, seriam pactuadas metas graduais de melhoria dos dados domiciliares para estados e municípios. Os indicadores poderiam considerar, entre outras dimensões, a proporção de domicílios com localização validada e padronizada, a atualização dos registros e a incidência de inconsistências entre as informações domiciliares do CadÚnico e outras bases administrativas.

Essa infraestrutura permitiria organizar de forma integrada três unidades distintas de informação: a pessoa, a família, e o domicílio. A vinculação entre essas três dimensões permitiria cruzar informações hoje tratadas separadamente e produzir testes de consistência mais robustos sobre composição familiar. Pessoas declaradas como integrantes de famílias distintas poderiam ter seus domicílios confrontados, assim como informações de residência poderiam ser checadas com outros registros administrativos (como registros de escolas e unidades de saúde, assim como com informações de consumo associadas ao domicílio). Isso tornaria mais difícil o fracionamento artificial de famílias, sem pressupor que exista necessariamente uma única família em cada domicílio: situações legítimas de coabitação poderiam continuar sendo registradas, mas passariam a ser explicitamente identificáveis e verificáveis.

A vinculação entre pessoa, família e domicílio permitiria também ampliar os cruzamentos utilizados para qualificar a composição familiar declarada. Informações de registro civil poderiam, por exemplo, ser utilizadas para identificar vínculos entre pais e filhos e verificar em qual domicílio as crianças estão registradas. Divergências relevantes não implicariam automaticamente alteração cadastral ou cancelamento de benefícios, mas poderiam funcionar como sinais para averiguação, inclusive por meio de visita domiciliar, respeitados os requisitos legais de acesso e proteção dos dados.

A infraestrutura de informação da proteção social passaria, assim, a conectar três níveis: a pessoa, identificada pelo CPF; a família, unidade de apuração da situação socioeconômica e de concessão de benefícios sociais; e o domicílio, identificado por uma referência nacional de endereço ou localização.

Propõe-se, portanto, que o CadÚnico seja o centro de uma estrutura interoperável dos dados de renda, registro civil e endereços.

A mesma infraestrutura teria uma função adicional em situações de calamidade pública, como desastres naturais. Com pessoas previamente vinculadas a famílias e domicílios, seria possível identificar com maior rapidez os residentes das áreas afetadas e organizar a concessão de benefícios emergenciais sem depender da

construção de cadastros elaborados depois do evento. A combinação das informações territoriais com o histórico anterior de ocupação e renda também permitiria qualificar a resposta a choques econômicos, especialmente para trabalhadores informais, cuja perda de rendimento é de difícil observação em registros trabalhistas. A informação cadastral anterior ao choque passaria, assim, a funcionar também como infraestrutura para a resposta emergencial do Estado.

Em paralelo, o PROMOB prevê uma redução do custo de atualização das informações que são críticas para a operação dos programas sociais e que mudam com maior frequência. Isso é especialmente importante para renda e ocupação, que podem variar significativamente ao longo do ano entre trabalhadores informais e por conta própria. Propõe-se, por isso, permitir que determinadas atualizações sejam realizadas por canais eletrônicos e remotos, sem a necessidade de uma nova entrevista presencial completa a cada alteração cadastral, preservados os procedimentos adicionais de verificação, quando necessários. Quanto menor o custo de informar rapidamente uma mudança de renda, maior a capacidade dos benefícios e dos instrumentos de proteção de acompanharem a situação econômica efetiva das famílias.

Adicionalmente, o PROMOB propõe uma harmonização de conceitos, com referências nacionais e oficiais para as linhas de pobreza e a unificação dos conceitos de família, rendimento e pobreza utilizados pelos programas sociais. A atual situação, em que existem definições diferentes para políticas semelhantes, dificulta a coordenação entre políticas e torna mais complexa a verificação da elegibilidade aos diferentes programas sociais.

Vale destacar, contudo, que a definição de uma referência oficial de pobreza deve distinguir a mensuração da pobreza das regras operacionais de elegibilidade aos programas sociais. A linha de pobreza teria a função de mensurar a evolução da agregada da taxa de pobreza e estabelecer objetivos comuns para a política social, enquanto as linhas de elegibilidade continuariam sendo parâmetros de desenho específicos de cada programa, podendo divergir da linha oficial em função de fatores como a volatilidade da renda, os custos de concessão e cancelamento dos benefícios e os incentivos à declaração de renda e à oferta de trabalho. A existência de uma referência nacional permitiria, contudo, avaliar de forma comum em que medida diferentes programas contribuem para o alívio e a superação da pobreza.

Para dar estabilidade a essa referência, propõe-se uma governança que separe a produção das estatísticas, a avaliação das políticas e as decisões de governo. O IBGE poderia ser responsável pela metodologia e pelo cálculo periódico da linha e da taxa

oficial de pobreza; o IPEA, pela avaliação periódica dos programas destinados ao alívio ou à superação da pobreza e pela produção de cenários prospectivos para a taxa de pobreza; e um Conselho de Política Social, com participação dos ministérios responsáveis pelas principais políticas sociais, pela definição de diretrizes e metas plurianuais de redução da pobreza. Mudanças relevantes em programas voltados ao combate à pobreza deveriam ser acompanhadas por estimativas de seu efeito sobre a taxa oficial de pobreza, tornando explícita a contribuição esperada de cada iniciativa para os objetivos gerais da política social.

Índice de Gestão Descentralizada

Os incentivos à gestão descentralizada também seriam reformulados. O Índice de Gestão Descentralizada (IGD) passaria a combinar três componentes. O primeiro preservaria a lógica do IGD atual, remunerando estados e municípios pela adequada prestação dos serviços e pela execução de rotinas essenciais da política social, como a atualização cadastral.

Os dois componentes adicionais estariam vinculados a metas de resultado pactuadas entre os entes subnacionais e o governo federal, aferidas a partir de dados coletados por fontes independentes, como o IBGE (no caso da PNAD Contínua e do Censo Demográfico). Essas metas poderiam envolver, por exemplo, a redução da pobreza ou dos erros de exclusão e inclusão de programas sociais, a melhora da qualidade das informações domiciliares e de endereço, e a correção de outras distorções identificadas na gestão local dos programas sociais. A lógica dos dois componentes seria condicional ao desempenho observado: quando a meta de resultado ainda não tivesse sido atingida, seria acionado o segundo componente; uma vez atingida, passaria a ser acionado o terceiro.

O segundo componente teria caráter de apoio à melhoria da gestão. Caso os indicadores mostrassem que determinada meta não foi alcançada, estados e municípios poderiam pactuar com o governo federal um conjunto de ações voltadas especificamente à sua consecução. Os recursos desse componente seriam vinculados às ações acordadas (por exemplo, busca ativa de famílias vulneráveis, visitas domiciliares ou checagens em bases administrativas) e teriam como objetivo fornecer aos gestores locais os meios necessários para corrigir os problemas identificados.

O terceiro componente teria natureza distinta e funcionaria como prêmio pelo resultado alcançado. Uma vez cumpridas as metas pactuadas, uma parcela adicional

de recursos federais seria liberada no IGD para uso livre dentro da assistência social pelo ente recebedor. Estados e municípios poderiam decidir como aplicar esses recursos dentro da política social, criando um incentivo direto para atingir e preservar bons resultados. Assim, o desenho combina apoio para quem ainda precisa melhorar com maior autonomia para quem demonstra capacidade de alcançar as metas estabelecidas.

A partir dos indicadores de acompanhamento das metas e de outras características desejáveis da condução da política social, como transparência, seria possível construir rankings de qualidade da gestão social, permitindo comparar o desempenho de estados e municípios em dimensões objetivas e observáveis. Esses rankings teriam dupla função: aumentar a transparência sobre a qualidade da gestão local e reforçar os incentivos para sua melhoria.

Filas de Espera

As filas de espera também seriam aperfeiçoadas. Atualmente, o PBF utiliza estimativas do número de famílias pobres em cada município para orientar a concessão de novos benefícios: quando o número de famílias beneficiárias supera a estimativa de pobreza daquela localidade, as novas concessões tendem a ocorrer mais lentamente. Esse mecanismo permite utilizar informações de pesquisas estatísticas para disciplinar a expansão do programa, sem impedir de forma absoluta a entrada de novas famílias.

A proposta é aprofundar essa lógica, incorporando à fila não apenas a quantidade estimada de famílias pobres em cada localidade, mas também como essas famílias se distribuem segundo suas características demográficas. Em vez de uma única referência municipal, poderiam ser estimadas, por exemplo, a quantidade de famílias pobres unipessoais, com dois membros e assim sucessivamente. As concessões seriam então priorizadas de forma a aproximar gradualmente o perfil das famílias beneficiárias daquele observado para a população pobre nas pesquisas estatísticas.

Na prática, isso significa que, se um município já tiver um número de famílias unipessoais beneficiárias muito superior ao que seria esperado a partir das pesquisas domiciliares, uma nova família unipessoal permaneceria mais tempo na fila do que uma família pertencente a um grupo demográfico ainda sub-representado no programa. A família unipessoal, contudo, não ficaria proibida de receber o benefício. Trata-se de um critério de priorização das concessões, e não de um teto para determinado tipo de família. Essa distinção é importante: ao contrário de limites

rígidos para a participação de famílias unipessoais, a fila continua permitindo que situações legítimas sejam atendidas, mas reduz o ganho associado à proliferação artificial de determinados perfis cadastrais.

Essa lógica preserva uma característica histórica do PBF (o uso de filas e critérios de prioridade, em vez de proibições absolutas) e utiliza as pesquisas estatísticas como instrumento adicional de controle e focalização.

Programas Usuários e Ampliação do Cruzamento de Dados

Em paralelo, aprimora-se a checagem de rendimentos declarados usando informações de consumo e patrimônio. A proposta prevê alteração legal que permita aos gestores nacionais estabelecer requisitos de compatibilidade entre a renda declarada no CadÚnico e indicadores observáveis, como a despesa da família estimada a partir dos subsídios ao consumo que essa família recebe e a propriedade de veículos, imóveis e outros bens por familiares. Por exemplo, o consumo mensal subsidiado inferido a partir do *cashback* previsto na reforma tributária precisaria ser compatível com o histórico de renda declarado pela família. O objetivo não é substituir a renda declarada por uma estimativa indireta, mas criar testes de consistência que permitam identificar informações incompatíveis.

Por fim, a Receita Federal passaria a compilar uma base de não elegibilidade a programas sociais a partir da composição familiar registrada no CadÚnico e dos rendimentos de todas as fontes, incluindo as rendas de capital. Para preservar o sigilo fiscal, a informação transmitida aos gestores se restringiria à condição de elegibilidade, sem revelar o valor da renda.

Em conjunto, essas medidas procuram combinar melhores incentivos à declaração verdadeira de informações com maior capacidade de verificação dos dados declarados.

3.6 Financiamento e Regras de Transição

A neutralidade fiscal é uma restrição central do PROMOB, de modo que a discussão sobre os programas sociais se concentre no melhor desenho possível para o volume de recursos disponíveis. Em valores de 2025, os oito programas incorporados à proposta somam R$ 331,0 bilhões. Desse total, R$ 322,3 bilhões são destinados aos benefícios do novo sistema, incluindo os custos das regras de transição. Os R$

8,7 bilhões restantes financiam as medidas estruturantes e os editais do Programa Mais Educação.[27] A transição para o PROMOB busca preservar a renda dos atuais beneficiários, ao mesmo tempo em que impede a entrada de novos beneficiários nos programas que serão substituídos.

A partir do início do pagamento do BRM e da PSF, deixam de ser concedidos novos benefícios no âmbito do PBF, Gás do Povo, Abono Salarial, Salário-Família, BPC e Auxílio-Inclusão. Os valores, critérios e demais características desses programas também deixam de ser alterados. Os benefícios do PBF, Gás do Povo, Abono Salarial e Salário-Família permanecem congelados em termos nominais, enquanto os valores do BPC e do Auxílio-Inclusão passam a ser corrigidos anualmente pelo INPC. No caso do Abono Salarial e do Salário-Família, a transição fica restrita aos trabalhadores que ganham um salário mínimo e já eram elegíveis a esses benefícios na data de publicação da nova lei.

Durante o período de transição, as famílias e os beneficiários desses programas poderão permanecer no regime anterior ou migrar para os benefícios do PROMOB. Como regra, será paga automaticamente a alternativa que resultar no maior valor total, preservado o direito de o beneficiário escolher expressamente a opção de sua preferência. Para essa comparação, não serão computados os depósitos realizados na Poupança Seguro Família (PSF) e na Poupança Mais Educação (PME), uma vez que esses recursos têm natureza de poupança e não de renda corrente de livre utilização. Caso o beneficiário opte pela permanência no regime anterior e posteriormente perca a elegibilidade a algum dos benefícios que recebia, não poderá voltar a recebê-lo, ainda que volte a preencher seus requisitos. Eventual proteção posterior será, portanto, oferecida segundo as regras do PROMOB.

O Seguro-Defeso segue regra própria de transição. A partir da publicação da lei, não haverá novas concessões nem alterações de valores, reajustes, critérios ou demais regras do programa. Os beneficiários já habilitados continuarão a receber o Seguro-Defeso enquanto mantiverem sua elegibilidade, mas apenas até o início do pagamento do BRM e da PSF, quando o benefício será encerrado. A perda da elegibilidade durante esse período é definitiva para fins de acesso ao regime antigo. A partir de então, a proteção desse público passa a ocorrer segundo as regras gerais do PROMOB, inclusive por meio da PSF, que admite saques durante o período de defeso.

27 Como afirmado anteriormente, os valores aqui considerados não levam em conta o reajuste dos benefícios do Programa Bolsa Família, proposto pelo Governo Federal em setembro de 2026.

O Pé-de-Meia também possui regra de transição específica. Quando tiver início a implementação da PME, não serão admitidos novos beneficiários no Pé-de-Meia, mas os estudantes que já participavam do programa poderão permanecer nele enquanto conservarem sua elegibilidade pelas regras vigentes. Se perderem essa condição, não poderão retornar ao Pé-de-Meia, mas poderão passar a receber a PME, caso sejam elegíveis. Também não será permitido o recebimento simultâneo dos incentivos do Pé-de-Meia e dos depósitos da PME. Dessa forma, forma-se uma coorte fechada de beneficiários do programa antigo, que se extingue progressivamente à medida que os estudantes concluem sua participação ou deixam de preencher seus requisitos.

O período de transição tem duração limitada. A partir do primeiro dia útil do quinto ano posterior ao da publicação da lei, são revogadas as normas que sustentam os benefícios antigos incorporados ao novo sistema, encerrando-se a coexistência entre os dois regimes, de modo a evitar a manutenção de dois regimes paralelos.

4. Simulações de Resultado com a Reforma

Esta seção apresenta os resultados da simulação do desenho do Programa de Proteção e Mobilidade Social (PROMOB) descrito anteriormente. O exercício utiliza como linha de base o ano de 2025, e utiliza um modelo de microssimulação descrito no Apêndice. As simulações utilizam os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, do IBGE. A comparação pressupõe que as famílias continuariam declarando suas informações para o CadÚnico de forma similar ao observado na linha de base. Em outras palavras, o PROMOB é avaliado assumindo-se padrões de subdeclaração da real condição socioeconômica das famílias similares aos observados atualmente. Como estamos propondo regras que desestimulam declarações inverídicas, a tendência é que os impactos positivos sejam maiores que os descritos a seguir.

Em grandes números, a linha de base de 2025 contém 33,4 milhões de famílias beneficiárias de algum dos programas considerados, segundo a PNAD Contínua. No PROMOB, aproximadamente 32,5 milhões de famílias receberiam ao menos um dos novos benefícios. O Benefício de Renda Mínima alcançaria 28,68 milhões de famílias, com benefício médio mensal de R$ 810,45. A Poupança Seguro Família alcançaria 21,08 milhões, com depósito médio mensal de R$ 118,82, acumulado e capitalizado. O Programa Mais Educação alcançaria 11,39 milhões de famílias, com depósito médio mensal de R$ 97,42, também acumulado e capitalizado.

Os resultados são apresentados para três linhas de pobreza: US$ 3,00, US$ 4,20 e US$ 8,30 per capita por dia, correspondentes às linhas de pobreza adotadas pelo Banco Mundial.[28]

28 Os valores das linhas de pobreza são convertidos para reais pela paridade do poder de compra e reajustados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC). Em reais, eles equivalem a aproximadamente R$ 276, R$ 387 e R$ 765 per capita por mês em 2025 (preços médios de cada ano).

O exercício considera dois indicadores: redução da quantidade de pessoas pobres e redução do hiato de cobertura da rede de proteção social (qual a proporção de pessoas que não eram beneficiárias de nenhum programa social na linha de base torna-se beneficiária de algum programa sob a proposta).

A Figura 4 apresenta os resultados das simulações. O principal resultado da adoção do PROMOB é a erradicação da extrema pobreza na linha de US$ 3,00, pois a quantidade de pessoas abaixo dessa linha é reduzida em 100%. O efeito permanece relevante em patamares mais elevados de renda: a quantidade de pessoas abaixo de US$ 4,20 é reduzida em 24% e a quantidade abaixo de US$ 8,30 cai 11% (sempre em relação à linha de base).

Portanto, sob a hipótese de que o cadastramento das famílias seja efetivo, a taxa de extrema pobreza no Brasil sob o PROMOB seria zero. Como discutido na seção de diagnóstico, sob a mesma hipótese a taxa de pobreza extrema seria, com os programas atuais, 2,8%. Dessa forma, percebe-se como a mudança nas fórmulas de pagamento é importante para atingir o resultado do programa.

O PROMOB procura aproximar o valor do benefício do hiato necessário para superar a linha de extrema pobreza, levando em consideração a composição familiar. Embora as regras de transição impeçam perdas para os atuais beneficiários, é útil comparar os dois sistemas abstraindo a transição, para entender como os recursos seriam redistribuídos entre famílias sob as regras atuais e as novas, após a transição.

Como o valor do BRM depende da composição familiar, famílias maiores e com maior hiato de pobreza tendem a receber mais, enquanto famílias pequenas, que hoje recebem o piso de R$ 600, podem vir a receber menos. Por exemplo, uma família com quatro membros, dois adultos com renda total do trabalho de R$ 100 mensais e duas crianças de 10 anos, recebe atualmente R$ 700 do PBF. No PROMOB, receberia R$ 1.040 de BRM e R$ 30 de depósito na PSF, totalizando R$ 1.070 em benefícios. A renda per capita, considerando também a poupança, passaria dos atuais R$ 200,00 (que significam que a família é extremamente pobre) para R$ 292,50 per capita, fazendo com que a família supere a extrema pobreza.

Em uma família de dois membros, formada por uma pessoa com deficiência e um adulto com R$ 500 de renda do trabalho, o BPC paga R$ 1.518 (em valores de 2025). No PROMOB, a transferência corrente seria de R$ 1.420 e o depósito na PSF de R$ 150, totalizando R$ 1.570. A liquidez corrente cairia 6%, mas o valor total da proteção aumentaria 3%.

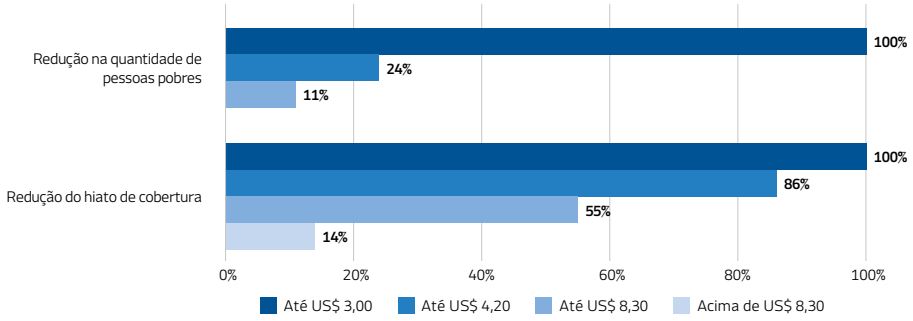
Já para uma família unipessoal formada por um adulto sem renda, o benefício cairia de R$ 600 para R$ 280. Mesmo com a redução, a renda final permaneceria acima da linha de extrema pobreza utilizada no desenho.

Os três casos ilustram a lógica redistributiva da proposta: reduzir transferências que excedem o necessário para superar a extrema pobreza em algumas famílias para ampliar a proteção onde o hiato de pobreza é maior.

Assim, algumas famílias que hoje recebem transferências superiores ao valor necessário para superar a pobreza extrema podem ter redução no valor recebido, enquanto famílias maiores ou com hiato de pobreza mais elevado passariam a receber mais. Da mesma forma, famílias com crianças e idosos tenderiam a receber mais recursos do que aquelas formadas exclusivamente por adultos em idade ativa.

A cobertura também melhora de forma expressiva, indicando que se amplia significativamente o universo de pessoas protegidas por algum benefício social. Entre as pessoas que estavam com renda abaixo de US$ 3,00 antes de contabilizada a renda oriunda dos programas sociais, o hiato de cobertura é eliminado. Para o grupo até US$ 4,20, a redução do hiato é de 86%; para o grupo até US$ 8,30, de 55%. Mesmo entre pessoas com renda acima de US$ 8,30, a ampliação dos instrumentos de proteção, em especial por meio da PSF, reduz o hiato de cobertura em 14%.

Figura 4
Resultados da adoção do PROMOB, por linha de pobreza



Nota: elaboração própria.

A simulação também mostra que o índice de Gini da renda familiar per capita seria reduzido em 0,1 ponto percentual, indicando que o novo desenho dos programas sociais também reduziria a desigualdade de renda.

Como o benefício propõe o pagamento de valores distintos por faixa etária, é importante avaliar em que medida as mudanças demográficas podem afetar a neutralidade orçamentária intertemporal da proposta.

Assumindo crescimento real do salário mínimo de 0,5% ao ano entre 2025 e 2070, valor próximo ao crescimento da produtividade por hora trabalhada da economia brasileira entre 1981 e 2024,[29] e que o BPC e o Abono Salarial são reajustados segundo essa trajetória, enquanto os demais benefícios são corrigidos apenas pela inflação, a despesa com os benefícios do PROMOB permanece relativamente próxima da observada pelos programas atuais.

Em conjunto, os resultados mostram que é possível ampliar simultaneamente a redução da pobreza extrema e a cobertura da rede de proteção social sem elevar o orçamento atual. A redistribuição direciona mais recursos às famílias com maior hiato de pobreza, amplia a proteção de trabalhadores sujeitos à volatilidade de rendimentos e reduz a penalização associada ao aumento da renda do trabalho, criando incentivos adicionais à declaração dessa renda.

Os resultados devem ser interpretados à luz da hipótese adotada sobre o comportamento das famílias na declaração de sua condição socioeconômica. A simulação pressupõe que a subdeclaração de renda e o fracionamento familiar seguem os padrões atualmente observados. Como parte do PROMOB é desenhada precisamente para reduzir esses incentivos e ampliar a capacidade de verificação dos dados do CadÚnico, eventuais ganhos de qualidade cadastral poderiam ampliar os efeitos estimados nesta seção sobre a capacidade do programa em reduzir a pobreza.

4.1 Desenhos alternativos

Para avaliar a robustez dos resultados e compará-los com outras configurações possíveis do modelo, foram simuladas 1.841 parametrizações alternativas da proposta apresentada, todas orçamentariamente neutras. Essas parametrizações correspondem a uma amostra aleatória de aproximadamente 20% das combinações dos parâmetros apresentados na Tabela 2.

Em cada simulação, os valores dos parâmetros foram sorteados e, em seguida, calculou-se o valor do benefício do BRM aplicável aos adultos (L) necessário para que a despesa total da simulação permanecesse equivalente à dos benefícios do PROMOB.

29 De acordo com dados do Observatório da Produtividade Regis Bonelli do FGV Ibre.

De modo geral, as simulações indicam que há bastante espaço para aprimorar a capacidade dos programas sociais para combater a pobreza extrema. Em 38% das simulações, a extrema pobreza (US$ 3,00 per capita por dia) foi erradicada. O fato de esse resultado ser alcançado em uma parcela tão elevada das parametrizações sugere que o desenho atual está bastante distante da fronteira de eficiência: há múltiplas formas de reorganizar os recursos existentes que produzem resultados substancialmente melhores no combate à extrema pobreza do que o observado na linha de base.

Tabela 2
Parametrização das Simulações Alternativas

Parâmetro	Valores
Desconto da renda do trabalho no BRM (α)	0,2 a 1,0, variando a cada 0,1
Alíquota da PSF (β)	0,1 a 0,9, variando a cada 0,1
Múltiplo associado à criança	1,0 a 3,0, variando a cada 0,5
Idade mínima do múltiplo associado à criança	6 anos a 18 anos, variando a cada 4 anos
Múltiplo do BPC	1,0 a 3,0, variando a cada 1,0, ou endógeno, para preservar o benefício equivalente a um salário mínimo
Idade mínima do BPC idoso	65, 68 ou 70 anos

Nota: foram excluídas as combinações de parâmetros em que a alíquota da PSF é igual ou superior ao desconto da renda do trabalho no BRM, de modo que, em todos os desenhos, o aumento da renda do trabalho diminui o valor do benefício. Adicionalmente, não há variação da parametrização da idade mínima do múltiplo da criança quando o múltiplo associado à criança é igual a 1,0. Incorporadas essas restrições, há 9.180 parametrizações possíveis para os benefícios. Em cada parametrização, o valor do parâmetro do BRM aplicável ao benefício dos adultos (L) foi calibrado de modo a garantir a neutralidade orçamentária das simulações. Para que as iniciativas simuladas sejam comparáveis com a proposta apresentada, a despesa total dos benefícios foi calibrada em R$ 322,3 bilhões, equivalente à despesa com os benefícios do PROMOB. Numericamente, a neutralidade orçamentária foi considerada atendida para simulações cuja despesa total ficasse até 2% acima ou abaixo desse valor.

Em 1% das simulações, a pobreza (US$ 4,20 per capita por dia) também foi erradicada. Contudo, em todas essas simulações o BPC é reduzido a ponto de pagar menos de um salário mínimo. Em muitos casos, essas simulações também elevam a idade mínima de concessão do BPC idoso para 68 ou 70 anos. Tais resultados reforçam que as fórmulas de pagamento do BPC constituem uma restrição importante à capacidade da rede de proteção social de reduzir a pobreza de forma eficiente, pois concentram uma parcela elevada dos recursos em benefícios de valor fixo e pouco sensíveis ao hiato de renda e à composição familiar.

Em especial, há um claro dilema entre o grau de proteção que se pode oferecer às crianças e aquele oferecido aos idosos e deficientes. Nossa proposta base atribui um peso de 5,5 para idosos e deficientes e 1,5 para crianças. Essa diferença viabiliza uma transição suave na extinção do BPC, mas traz o custo explícito de limitar um benefício maior para crianças, nas quais a pobreza tipicamente se concentra mais.

5. Conclusão

Entre 2012 e 2025, o gasto com um conjunto importante de oito programas sociais saiu de 1,3% para 2,6% do PIB. Contudo, essa expansão ainda não foi suficiente para erradicar a pobreza extrema. Mesmo em 2025, com a taxa de desemprego no menor valor da série histórica iniciada em 2012, 4,6% da população ainda se encontrava abaixo da linha de US$ 3,00 per capita por dia. O diagnóstico deste trabalho sugere que a principal restrição não é o volume de recursos disponível nos programas sociais, mas a forma como esses recursos são organizados e distribuídos.

A rede de proteção social atual combina fragmentação de programas, regras de reajuste que alteram automaticamente a composição do gasto, elevada tributação implícita sobre a renda do trabalho, fórmulas de pagamento pouco ajustadas ao hiato de pobreza e à composição familiar, incentivos à subdeclaração de renda e de membros da família, lacunas de proteção para trabalhadores informais e capacidade limitada de promover a superação intergeracional da pobreza. Esses problemas se reforçam mutuamente. Uma fórmula mal desenhada exige mais recursos; uma queda abrupta dos benefícios desestimula o trabalho e a declaração de renda; programas segmentados por vínculo deixam desprotegidas famílias economicamente semelhantes.

A qualidade da informação permanece sendo um elemento fundamental para a proteção social. A comparação entre 2019 e 2025 sugere forte deterioração dos incentivos à declaração verdadeira da condição socioeconômica das famílias, especialmente após a instituição do benefício mínimo de R$ 600 por família. Ao mesmo tempo, a redução de erros de exclusão e desatualizações cadastrais têm potencial relevante para reduzir a pobreza extrema. Por isso, o redesenho de benefícios e o aprimoramento cadastral são complementares: é necessário melhorar a coleta das informações, mas também incentivar a declaração verdadeira da condição socioeconômica das famílias cadastradas.

O Programa de Proteção e Mobilidade Social (PROMOB) procura tratar essas limitações como partes de uma mesma arquitetura. O Benefício de Renda Mínima direciona a transferência corrente de acordo com o hiato de pobreza e a composição familiar, de

modo a erradicar a pobreza extrema. A Poupança Seguro Família protege famílias que estão saindo da pobreza contra a volatilidade da renda e reduz a tributação implícita sobre a renda do trabalho. O Programa Mais Educação combina poupança para a conclusão da educação básica com uma estratégia de identificação e desenvolvimento de talentos. As medidas estruturantes e transversais fortalecem o CadÚnico, harmonizam conceitos e ampliam a capacidade de verificar as informações declaradas.

A interação entre o Benefício de Renda Mínima e a Poupança Seguro Família muda a lógica da porta de saída da assistência. Em vez de a melhora da condição econômica produzir apenas perda de benefício, a declaração da renda do trabalho também gera poupança precaucional. Se a renda cai, a família utiliza a poupança; se diminui a ponto de a família ficar novamente em condição de extrema pobreza, a transferência de renda volta a operar. Se cresce de forma sustentada, os benefícios são reduzidos gradualmente. A proteção passa, assim, a acompanhar a trajetória econômica da família, em vez de funcionar como uma situação binária de entrada ou saída.

As simulações indicam que essa reorganização pode ser feita com neutralidade fiscal. No desenho apresentado, a extrema pobreza é erradicada e o hiato de cobertura é eliminado para as famílias na extrema pobreza e diminui substancialmente entre os grupos de baixa renda.

O principal resultado da proposta é mostrar que a agenda social pode avançar sem depender da criação sucessiva de novos programas ou de aumento permanente do orçamento. O objetivo do Programa de Proteção e Mobilidade Social (PROMOB) é transformar a rede de proteção em uma arquitetura integrada que alivie a pobreza, facilite sua superação e preserve a proteção se a condição econômica das famílias voltar a se deteriorar, ao mesmo tempo em que cria condições para a ascensão social.

Referências

Almeida, Rita; Packard, Truman. *Skills and Jobs in Brazil: An Agenda for Youth*. International Development in Focus. Washington, DC: World Bank, 2018.

Azuara, Oliver; Carmona, Luis; Mondragón, Mauricio; Vivanco, Fermin. *Improving the Lives of the Self-Employed: The Road to Effective Insurance*. IDB Technical Note 2744, 2023.

Banerjee, Abhijit; Hanna, Rema; Olken, Benjamin; Lisker, Diana. "Social Protection in the Developing World". NBER Working Paper 32382, 2024.

Banco Mundial. *Protecting All: Risk Sharing for a Diverse and Diversifying World of Work*. Washington, DC, Banco Mundial, 2019.

Barrera-Osorio, Felipe; Bertrand, Marianne; Leigh, Linden; Perez-Calle, Francisco. "Improving the Design of Conditional Transfer Programs: Evidence from a Randomized Education Experiment in Colombia". *American Economic Journal: Applied Economics*, v. 3, n. 2, 2011.

Barrera-Osorio, Felipe; Leigh, Linden; Saavedra, Juan. "Medium- and Long-Term Educational Consequences of Alternative Conditional Cash Transfer Designs: Experimental Evidence from Colombia". *American Economic Journal: Applied Economics*, v. 11, n. 3, 2019.

Best, Michael; Lobel, Felipe; Neto, Valdemar. "Cash Transfers and Productive Inclusion: Evidence from Bolsa Família". NBER Working Paper 35006, 2026.

BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento). *Saving without barriers: Lessons from the Retirement Savings Laboratory's pilot projects*, 2021.

Boeri, Tito; Giupponi, Giulia; Krueger, Alan; Machin, Stephen. “Solo Self-Employment and Alternative Work Arrangements: A Cross-Country Perspective on the Changing Composition of Jobs”. *Journal of Economic Perspectives*, v.34, n.1, 2020.

Botelho, Vinícius, “Revisitando o Programa de Responsabilidade Social”, in: Marcos Mendes, Fernando Veloso e Vinícius Botelho, *Caminhos do Desenvolvimento: Estabilizar, Crescer, Incluir*. São Paulo: CDPP, 2026a.

Botelho, Vinícius, “Modularizando e universalizando o CadÚnico”, in: Marcos Mendes, Fernando Veloso e Vinícius Botelho, *Caminhos do Desenvolvimento: Estabilizar, Crescer, Incluir*. São Paulo: CDPP, 2026b.

Botelho, Vinícius, “Portfólio de programas sociais e elegibilidade a programas de suporte à emancipação da pobreza”, in: Marcos Mendes, Fernando Veloso e Vinícius Botelho, *Caminhos do Desenvolvimento: Estabilizar, Crescer, Incluir*. São Paulo: CDPP, 2026c.

Campello, Murillo; Junqueira, Guilherme; Lagaras, Spyridon. “Entrepreneurship on a Safety Net: Evidence from the World´s Largest Cash Transfer Program”. Working Paper. University of Florida, 2026.

CMAP (Conselho de Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas). *Relatório de Avaliação: Microempreendedor Individual (MEI). Ciclo 2021.* 2022.

CMAP (Conselho de Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas), *Relatório de Avaliação: Abono Salarial. Ciclo 2020.* 2021.

CMAP (Conselho de Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas), *Relatório de Avaliação: Seguro Defeso. Ciclo 2019.* 2019.

Constanzi, Rogerio. “Regime especial do microempreendedor individual (MEI): necessidade de revisão estrutural urgente”, in: Marcos Mendes, Fernando Veloso e Vinícius Botelho, *Caminhos do Desenvolvimento: Estabilizar, Crescer, Incluir*. São Paulo: CDPP, 2026.

Dupas, Pascaline; Robinson, Jonathan. “Why Don't the Poor Save More? Evidence from Health Savings Experiments”. *American Economic Review* 103 (4), 1138–1171, 2013.

Firpo, Sergio. “A transformação do Abono Salarial em Benefício de Inclusão Previdenciária”, in: Marcos Mendes, Fernando Veloso e Vinícius Botelho, *Caminhos do Desenvolvimento: Estabilizar, Crescer, Incluir*. São Paulo: CDPP, 2026a.

Firpo, Sergio. “Revisão do Seguro-Defeso e alternativas de política para a pesca artesanal”, in: Marcos Mendes, Fernando Veloso e Vinícius Botelho, *Caminhos do Desenvolvimento: Estabilizar, Crescer, Incluir*. São Paulo: CDPP, 2026b.

Gruber, Jonathan. “Designing Benefits for Platform Workers”. NBER Working Paper 29736, 2022.

Gruber, Jonathan. “Security Accounts as Short Term Social Insurance and Long Term Savings.” Fresh Perspectives Series. The Aspen Institute Future of Work Initiative, 2016.

Harris, Seth; Krueger, Alan. “A Proposal for Modernizing Labor Laws for Twenty-First Work: The Independent Worker”. *The Hamilton Project,* 2015.

Harris, Seth. “Workers, Protections, and Benefits in the U.S. Gig Economy”. *Global Law Review*, 2018.

Maia, Pedro; Rocha, Leandro; Veloso, Fernando. “Mobilidade social e inclusão produtiva das famílias de baixa renda”, in: Marcos Mendes, Fernando Veloso e Vinícius Botelho, *Caminhos do Desenvolvimento: Estabilizar, Crescer, Incluir*. São Paulo: CDPP, 2026.

Millán, Teresa; Barham, Tania; Macours, Karen; Maluccio, John; Stampini, Marco, “Long-term Impacts of Conditional Cash Transfers: Review of the Evidence”, *The World Bank Research Observer*, v. 34, 2019.

MDS (Ministério do Desenvolvimento Social). *Talentos escondidos: os beneficiários do Bolsa Família medalhistas das Olimpíadas de Matemática*. Caderno de Estudos n. 30. 2018.

Moreira, Diana; Estevan, Fernanda. *Success Spills over: How Awards Affect Winners’ Peers in Brazil*. Manuscrito não publicado. 2026.

Olken, Benjamin; Hanna, Rema; Poonpolkul, Phitawat; Wasi, Nada. "Willingness to pay versus administrative hurdles: Understanding barriers to social insurance enrollment in Thailand". *Review of Economics and Statistics*, 1–27, 2026.

Oliveira, João Batista A. (2026) *Inteligência: o ativo estratégico que o Brasil não pode desperdiçar.* Ed. Dados.

Pereira, Vitor. "From early childhood to high school: Three essays on the economics of education". Tese (Doutorado em Economia) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2016.

Rache, Beatriz; Carvalho, Carlos; Dalton, Patricio; Dobbin, Cauê; Sandholtz, Wayne. *From the Pitch to the Classroom: Football Role Models and Educational Outcomes*. Texto não publicado. 2026.

Ribeiro, Felipe; Shikida, Claudio; Hillbrecht, Ronald. "Bolsa Família: Um *survey* sobre os efeitos do programa de transferência de renda condicionada do Brasil". *Estudos Econômicos*, 47 (4), 2017.

Souza, Pedro; Osorio, Rafael; Paiva, Luis; Soares, Serguei, *Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade: um balanço dos primeiros quinze anos*. Brasília: IPEA, 2019. (Texto para Discussão, n. 2.499)

Vale, Ricardo; Soares, Fabio. *O Efeito do Aumento no Valor das Transferências de Renda sobre a Inserção dos Beneficiários no Mercado de Trabalho: Uma Análise com Dados em Painel da PNAD-Contínua.* Nota Técnica DINTE/IPEA, n. 78. Brasília: IPEA, 2019.

Veloso, Fernando; Barbosa Filho, Fernando de Holanda; Peruchetti, Paulo. "Plataformas digitais do setor de transportes no Brasil: perfil sociodemográfico dos trabalhadores e recomendações para melhoria da cobertura previdenciária". Texto para Discussão. FGV IBRE, 2023.

Apêndice I – Representação geral dos benefícios

Esta seção apresenta a representação algébrica do BRM e da PSF.

Patamar de renda mínima

Considere uma família *f*, composta por n_f indivíduos. Seja L o valor de referência da linha de renda utilizada pelo programa e $m_{g(i)}$ o múltiplo de vulnerabilidade associado ao indivíduo *i*, de acordo com suas características. O múltiplo de vulnerabilidade permite atribuir pesos distintos, por exemplo, a idosos, pessoas com deficiência e crianças, relativamente ao valor de referência aplicável aos demais membros da família.

Define-se o múltiplo médio de vulnerabilidade da família *f* como:

$$m_f = \frac{\sum_{i \epsilon f} m_{g(i)}}{n_f}.$$

Logo, o patamar de renda per capita protegido para a família *f* é dado por Lm_f.

Seja, agora, a renda per capita oriunda do trabalho da família *f* dada por RT_f^{pc} e a renda per capita oriunda de outras fontes dada por RNT_f^{pc}. Define-se, então, como a vulnerabilidade de renda da família *f*:

$$A_f = Lm_f - RNT_f^{pc}.$$

Benefício de renda mínima

O BRM complementa a renda da família levando integralmente em consideração a renda não oriunda do trabalho, mas descontando apenas uma fração (α) da renda do trabalho. A apresentação do modelo define essa propriedade justamente para reduzir a tributação implícita associada ao aumento da renda laboral.

Assim, o valor do BRM per capita é dado por:

$$BRM_f^{pc} = max\{0; A_f - \alpha RT_f^{pc}\}.$$

Daí decorre que, se $A_f > 0$, a família é elegível ao BRM enquanto a renda do trabalho satisfizer a seguinte desigualdade:

$$RT_f^{pc} < \frac{A_f}{\alpha}.$$

E o valor total do BRM recebido pela família é dado por:

$$BRM_f = n_f BRM_f^{pc}.$$

Poupança Seguro Família

A elegibilidade à PSF está restrita a famílias que podem cair na pobreza extrema caso percam a renda oriunda do trabalho. Algebricamente, essa condição equivale a $A_f > 0$.

Enquanto a família é beneficiária do BRM, o valor da PSF per capita equivale a:

$PSF_f^{pc} = \beta RT_f^{pc}$, em que β é a alíquota de recolhimento.

Uma vez que a família deixe de ser beneficiária do BRM (porque a renda do trabalho se elevou), o valor do PSF per capita passa a ser dado por:

$$PSF_f^{pc} = max\{0; A_f - (\alpha - \beta) RT_f^{pc}\}.$$

Por fim, o valor total depositado para a família equivale a:

$$PSF = n_f PSF_f^{pc}.$$

Integração entre BRM e PSF

Da forma como os dois benefícios são desenhados, é possível mostrar que, para famílias elegíveis à PSF o aumento da renda do trabalho sempre reduz o montante de benefícios recebidos (BRM + PSF) na mesma magnitude:

$$\frac{\partial(BRM_f^{pc} + PSF_f^{pc})}{\partial RT_f^{pc}} = -(\alpha - \beta).$$

Essa é uma das propriedades centrais do desenho. Uma unidade adicional de renda do trabalho reduz o conjunto de benefícios em $(\alpha-\beta)$, independentemente de a família estar recebendo simultaneamente BRM e PSF ou apenas PSF. Não há, portanto, um salto no valor total dos benefícios quando a família deixa de receber o BRM. Na parametrização em que o BRM desconta 80% da renda do trabalho ($\alpha=0,8$) e a PSF deposita o equivalente a 30% dessa renda ($\beta=0,3$), por exemplo, cada R$ 1 adicional de renda laboral reduz o total de benefícios em R$ 0,50.

A renda disponível da família, antes de considerar a restrição de saque dos recursos da PSF, aumenta, nessa região, segundo:

$$\frac{\partial(RT_f^{pc} + BRM_f^{pc} + PSF_f^{pc})}{\partial RT_f^{pc}} = 1 - \alpha + \beta.$$

Assim, o aumento da renda do trabalho sempre eleva os recursos econômicos associados à família desde que $(\alpha-\beta) < 1$.

Limites de elegibilidade

A estrutura gera três etapas ao longo da trajetória de aumento da renda do trabalho.

Quando:

$$0 \leq RT_f^{pc} \leq \frac{A_f}{\alpha}.$$

a família recebe simultaneamente o BRM e a PSF. O BRM diminui à medida que a renda do trabalho cresce, enquanto o depósito na PSF aumenta.

Quando:

$$\frac{A_f}{\alpha} \leq RT_f^{pc} \leq \frac{A_f}{\alpha - \beta}.$$

o BRM já é zero, mas a família continua recebendo depósitos na PSF. Esses depósitos diminuem gradualmente à medida que a renda do trabalho aumenta.

Finalmente, quando:

$$RT_f^{pc} > \frac{A_f}{\alpha - \beta}.$$

tanto o BRM como a PSF são iguais a zero. A família deixa de receber novos recursos da rede de proteção, embora possa manter o estoque anteriormente acumulado na poupança e ter acesso aos recursos depositados segundo as regras de saque do programa.

Essa construção transforma a saída do benefício de renda mínima em uma transição contínua para um mecanismo de proteção contra riscos associados ao mercado de trabalho. Ao mesmo tempo, a distinção entre o BRM e a PSF importa economicamente: o primeiro constitui renda corrente disponível para a família, enquanto o segundo é um depósito em poupança, sujeito às regras específicas de utilização previstas pelo programa. A representação algébrica conjunta mostra, contudo, que ambos foram desenhados de forma a produzir uma trajetória contínua e previsível de redução do apoio conforme aumenta a renda do trabalho.

Avaliando os limites de elegibilidade na parametrização escolhida

Para simplificar a interpretação, considere inicialmente uma família cuja renda é oriunda somente do trabalho e a calibração da proposta para o BRM e a PSF (α=0,80, β=0,30 e L=280).

Nesse caso, o BRM é positivo enquanto:

$$RT_f^{pc} \leq 350m_f.$$

Portanto, famílias que tenham renda do trabalho inferior a R$ 350 per capita por mês recebem simultaneamente BRM e PSF, patamar que pode ser mais elevado para famílias com crianças, idosos ou deficientes.

As mesmas famílias continuam recebendo depósitos na PSF enquanto:

$$RT_f^{pc} \leq 560 m_f.$$

Assim, a trajetória dos benefícios de uma família sem crianças, idosos ou deficientes ($m_f=1$) pode ser dividida em três intervalos:

1. Renda do trabalho inferior a R$ 350 per capita: a família recebe BRM e PSF.

2. Renda do trabalho entre R$ 350 e R$ 560 per capita: o BRM é zero, mas a família ainda recebe PSF.

3. Renda do trabalho superior a R$ 560 per capita: não há novos pagamentos de BRM nem depósitos na PSF.

Como o maior valor que o múltiplo pode assumir é 5,5 (no caso de uma família composta somente por idosos), os patamares de elegibilidade ao BRM e ao PSF assumem os valores máximos de R$ 1.925 e R$ 3.080, respectivamente.

Apêndice II – Modelo de microssimulação

As análises apresentadas neste trabalho são realizadas a partir de um modelo de microssimulação utilizando os dados da PNAD Contínua.

Benefícios na linha de base

O modelo incorpora, na linha de base, seis benefícios sociais: o PBF, o BPC, o Abono Salarial, o Salário-Família, o Gás do Povo e o Pé-de-Meia. O Auxílio-Inclusão e o Seguro-Defeso não foram incluídos nas simulações da linha de base porque não há informações suficientes para simulá-los na PNAD Contínua. Como ambos os programas representam somente 2% do orçamento total, essa hipótese não parece ser uma limitação importante para os resultados obtidos.

Para o BPC Idoso, assumiu-se como critério de elegibilidade a idade do beneficiário e a linha de elegibilidade em um quarto do salário mínimo per capita. Além disso, na ausência de uma marcação de deficiência na PNAD Contínua, assumiu-se também que são deficientes todos aqueles que são beneficiários do BPC e têm menos do que 65 anos.

Essas hipóteses podem ser restritivas. De um lado, a judicialização em torno dos critérios de renda para concessão do BPC pode fazer com que, na prática, o benefício alcance famílias com renda superior ao limite estritamente considerado na simulação. Nesse caso, a linha de base pode subestimar os benefícios atualmente recebidos por idosos e, consequentemente, superestimar os ganhos associados ao novo desenho. De outro, o universo de pessoas com deficiência pode se ampliar caso os critérios de avaliação sejam alterados ou flexibilizados, ou ainda se novos potenciais beneficiários passarem a se identificar como pessoas com deficiência

diante das regras estabelecidas para o BRM. Nesse segundo caso, as simulações podem subestimar o universo potencial de beneficiários do novo sistema.

Calibrando o modelo de simulação

O principal desafio para simular o modelo é que duas informações fundamentais para a concessão dos benefícios sociais (a renda informal e a composição familiar) não são integralmente observáveis pelo poder público. Enquanto rendimentos formais podem ser verificados em registros administrativos, parcela relevante da renda privada é autodeclarada, e a família registrada no CadÚnico pode diferir daquela observada em uma pesquisa domiciliar. Por essa razão, aplicar mecanicamente as regras dos programas às informações da PNAD Contínua produz uma representação muito distinta daquela observada nos registros administrativos do PBF e do BPC.

O modelo tem por objetivo representar explicitamente essas duas fontes de divergência. Parte-se das famílias observadas na PNAD Contínua, tratadas como referência para a composição familiar e a condição econômica efetiva, e permite-se que as informações declaradas ao CadÚnico sejam diferentes em duas dimensões. Primeiro: somente uma fração da renda privada (informal) das famílias é declarada. Segundo: determinadas famílias podem se registrar de forma fracionada, formando mais de uma família no CadÚnico. Elas fazem isso quando o benefício financeiro decorrente do fracionamento está acima de um patamar mínimo, calculado como proporção da renda familiar total. Assim, o modelo incorpora o fracionamento das famílias sem exagerar a proporção de recursos alocada em famílias com renda acima de todas as linhas de pobreza.

Para simplificar o fracionamento das famílias, assume-se que uma família pode ser dividida em até quatro núcleos: (i) adultos sem renda e crianças ou jovens sem renda; (ii) adultos com renda e jovens com renda; (iii) idosos (elegíveis ao BPC); e (iv) deficientes (beneficiários do BPC não idosos). Para evitar famílias absurdas (por exemplo, compostas somente por bebês), assume-se que só podem escolher essa forma de fracionamento as famílias com pelo menos um adulto sem renda.

A versão do modelo utilizada neste trabalho tem três parâmetros: a proporção da renda informal declarada (θ_1), a propensão das famílias dispostas a se fracionar, caso seja economicamente vantajoso (θ_2) e o ganho mínimo necessário para que o fracionamento seja considerado vantajoso (θ_3).

Assume-se que a renda declarada pela família equivale a:

$y_i^{CAD} = \theta_1 y_i^{INF} + y_i^{FOR}$, em que y_i^{CAD} é a renda declarada pelo indivíduo *i* para o CadÚnico, y_i^{INF} é a renda informal do indivíduo *i* e y_i^{FOR} é a renda formal do indivíduo *i*.

Da mesma forma, a família opta pelo fracionamento se ambas as condições abaixo são atendidas:

(1) $\mu_f \leq \theta_2$, em que μ_f é a propensão da família *f* a se fracionar (não observável pelo econometrista), representada por uma variável aleatória uniforme com distribuição entre zero e um, e

(2) $\frac{b_f^1 - b_f^0}{y_f^{INF} + y_f^{FOR} + b_f^0} \geq \theta_3$, em que b_f^1 é o valor dos benefícios sociais recebidos pela família *f* caso ela opte pelo fracionamento e b_f^0 é o valor dos benefícios sociais recebidos pela família *f* caso ela não opte pelo fracionamento.

Portanto, o modelo considera que a disposição ao fracionamento não é observável, e só ocorre se o benefício do fracionamento gerar um ganho de renda suficientemente alto (superior a θ_3).

Para cada combinação desses parâmetros (θ_1,θ_2 *e* θ_3), o modelo reconstrói as famílias tal como apareceriam no CadÚnico, calcula sua renda declarada e aplica as regras vigentes dos programas sociais. Cada combinação de parâmetros é, então, avaliada em três dimensões: (i) a despesa anual do PBF, (ii) a incidência do PBF segundo as três linhas de pobreza adotadas neste trabalho (incluindo a proporção de recursos para famílias não pobres), (iii) a distribuição dos beneficiários do PBF segundo o tamanho da família registrada no CadÚnico. Assim, o modelo é calibrado para que os resultados da simulação se aproximem das características observadas nos registros administrativos dos programas.

Os parâmetros calibrados estão indicados na Tabela II.1.

Tabela II.1
Parâmetros calibrados

Parâmetro	Calibração
Proporção da renda informal declarada ao CadÚnico (θ_1)	0,073
Propensão das famílias a se fracionar (θ_2)	0,449
Benefício mínimo para as famílias efetivarem o fracionamento (θ_3)	0,264

Nota: elaboração própria.

A calibração sugere que aproximadamente 7,3% da renda informal é declarada, enquanto aproximadamente 44,9% das famílias têm disposição a se fracionar se o ganho com o fracionamento exceder 26,4% da renda total (incluindo benefícios) sem fracionamento.

Aderência do modelo aos dados

Por sua vez, os resultados da aderência do modelo estão indicados na Tabela II.2.

Tabela II.2
Resultados da aderência do modelo aos dados

Variável	Observado	Simulado
Orçamento do PBF (R$ bilhões)	159,5	162,4
Proporção de beneficiários do PBF (pessoas) em famílias unipessoais	0,089	0,074
Proporção de recursos do PBF apropriados por famílias que não são pobres em nenhuma linha de pobreza	0,238	0,253

Nota: elaboração própria, a partir de dados do VISDATA, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Forme, para o orçamento do PBF e a proporção de beneficiários do PBF em famílias unipessoais, e de dados da PNAD Contínua de 2025 para a proporção de recursos do PBF apropriados por famílias que não são pobres em nenhuma linha de pobreza.

Em linhas gerais, o modelo de microssimulação replica adequadamente as principais estatísticas agregadas, aproximando a proporção de beneficiários em famílias unipessoais, a proporção de recursos apropriados por famílias que não são pobres em nenhuma linha de pobreza e a folha de pagamento do PBF dos valores observados na linha de base. Vale destacar que a simulação tem boa aderência tanto no orçamento do PBF como na proporção de recursos apropriados por famílias que não são pobres em nenhuma linha de pobreza, o que não ocorreu em nenhum dos casos extremos documentados na Figura 2. A utilização do modelo paramétrico, portanto, qualifica substancialmente o uso da PNAD Contínua para a simulação dos efeitos da proposta.

PROGRAMA DE PROTEÇÃO E MOBILIDADE SOCIAL: DIAGNÓSTICO E PROPOSTA

CENTRO DE DEBATE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

PROGRAMA DE PROTEÇÃO E MOBILIDADE SOCIAL: DIAGNÓSTICO E PROPOSTA

CENTRO DE DEBATE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

ISBN: 978-65-987137-8-2

CBL

9 786598 713782