



Série especial sobre política fiscal em resposta à COVID-19

Esta nota é parte de uma série produzida pelo Departamento de Finanças Públicas para ajudar os países membros a enfrentar a situação de emergência causada pela COVID-19. As opiniões aqui expressas são as do corpo técnico do FMI e não representam necessariamente os pontos de vista do FMI, de sua Diretoria Executiva ou de sua Direção-Geral.

Como administrar o impacto sobre as famílias: Uma avaliação das transferências universais¹

Em resposta à grave desaceleração da economia desencadeada pelo surto do coronavírus, vêm surgido apelos em favor das transferências universais ou quase universais² de renda como uma abordagem direta e rápida para apoiar as muitas famílias afetadas pelo vírus ou que estejam enfrentando dificuldades financeiras. Esta nota apresenta uma análise das questões relacionadas à concepção e implementação das transferências universais e discute a economia política do apoio universal às famílias na crise atual. A seção I compara medidas desse tipo com outras opções de rede de proteção hoje disponíveis aos países e oferece uma taxonomia simples para ajudar a avaliar as condições quando a transferência universal poderia ser uma ferramenta recomendável para apoiar a renda das famílias. A seção II aborda questões de economia política relacionadas com a universalidade do apoio atualmente em consideração em muitos países.

Perguntas e comentários sobre esta nota podem ser enviados para cdsupport-spending@imf.org.

I. TRANSFERÊNCIAS UNIVERSAIS (OU QUASE UNIVERSAIS) COMO INSTRUMENTO DE APOIO TEMPORÁRIO À RENDA

Em meio à pandemia de COVID-19, as transferências universais estão ganhando força em alguns países como parte de sua resposta fiscal para proteger as famílias de choques no emprego e na renda. Desde o

¹ Elaborada por Delphine Prady.

² A bem da concisão, o termo “transferência universal” é usado ao longo desta nota e refere-se a esquemas de transferência universais e quase universais. O termo “quase universal” refere-se a restringir o benefício a grupos específicos da população. A exclusão, por exemplo, de famílias ou indivíduos de alta renda pode ser implementada por meio de um processo simples de cadastramento pelas próprias pessoas ou mediante a elevação das alíquotas de imposto de renda que incidem sobre o escalão mais alto da distribuição de renda para reaver o benefício.

início da crise, algumas economias avançadas adotaram, enquanto outras estão considerando adotar, as transferências universais como um complemento para seus sistemas de benefícios sociais já existentes. Entre os exemplos, destacam-se os [Estados Unidos](#), [Hong Kong](#), a [Servia](#) e [Singapura](#)³. O objetivo dessas transferências é fornecer às famílias que enfrentam choques negativos na renda apoio temporário para cobrir parcialmente as despesas essenciais, como alimentação, água, luz e telefone, a prestação da casa própria, aluguel, gastos médicos e de transporte. Em princípio, os programas de transferência universal não são necessariamente pontuais ou temporários quando considerados como instrumentos redistributivos. Esta nota se concentra nas transferências universais como um instrumento de transição de curta duração – pontual ou, possivelmente, repetido algumas vezes no curto prazo – para oferecer um “socorro” em termos de renda até que os benefícios existentes sejam efetivamente concedidos ou o emprego se recupere⁴.

O custo fiscal bruto de um programa temporário semelhante a uma transferência universal abrangendo todos os residentes adultos seria considerável⁵. Por exemplo, nos países da OCDE, a distribuição de 5% da renda mediana per capita do país – um montante comparável à transferência universal de US\$ 1200 por indivíduo aprovada nos EUA, que representa cerca de 6% da renda mediana dos EUA – para todos os residentes adultos (ou seja, pessoas com 18 anos ou mais) implicaria um custo fiscal bruto que variaria de 0,7% do PIB na Irlanda a cerca de 1,9% do PIB na Turquia (Figura 1)⁶. Nos países europeus, esse tipo de programa custaria em média cerca de 1,5% do PIB, ou 40% dos gastos públicos atuais com assistência social e benefícios aos desempregados (Figura 1). Se essa transferência fosse desembolsada para toda a população, o custo seria ainda maior. Por outro lado, direcionar a transferência – com base na renda, situação de emprego ou composição familiar – limitaria o custo do programa. Por exemplo, em todos os países da OCDE, direcionar a transferência apenas para crianças (menores de 18 anos) e idosos (maiores de 65 anos) reduziria o custo fiscal pela metade, de uma média de 1,3% para uma média em torno de 0,7% do PIB. Nos países onde existem sólidas redes de proteção social (por exemplo, a maioria das economias avançadas), uma medida como uma transferência universal, com um custo de 1,5% do PIB, equivaleria, *grosso modo*, a um aumento de 75% da assistência social e dos benefícios aos desempregados concedidos atualmente.

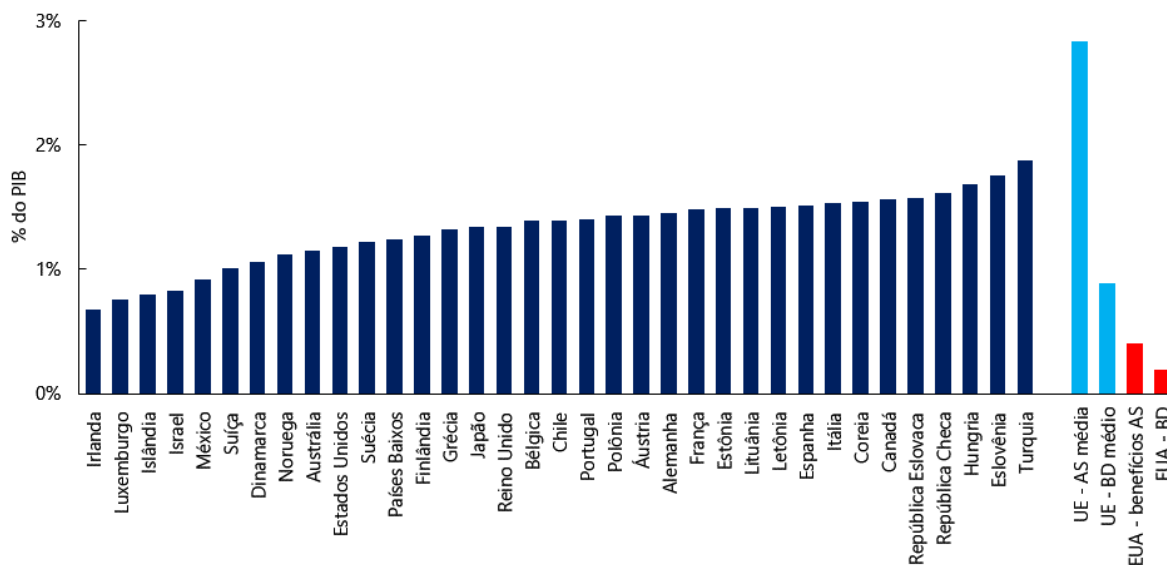
³ Os EUA adotaram um crédito fiscal reembolsável de US\$ 1200 para todos os contribuintes – mesmo os que recebem benefícios da seguridade social – com renda bruta inferior a US\$ 75 mil, com um adicional de US\$ 500 por filho. Esse crédito cai para zero quando a renda bruta é de US\$ 75 mil a US\$ 100 mil.

⁴ Uma discussão sobre a conveniência de programas de transferência universal como parte dos sistemas de redistribuição permanente do país pode ser encontrada em [Francese e Prady \(2018\)](#).

⁵ O custo fiscal líquido da transferência universal dependerá de ela ser tributável ou de substituir ou não outros programas sociais.

⁶ O custo fiscal bruto estimado depende de características demográficas do país – por exemplo, quanto mais jovem o país, mais barata será uma transferência universal distribuída apenas aos residentes adultos – e da desigualdade de renda refletida pela diferença entre a renda per capita mediana e média. Uma discussão sobre o impacto na desigualdade pode ser encontrada no relatório [Fiscal Monitor de outubro de 2017](#) e em [Francese e Prady \(2018\)](#).

Figura 1. OCDE: Custo fiscal bruto de uma transferência universal fixada em 5% da renda média per capita (% do PIB)



Fonte: Cálculos do corpo técnico do FMI usando dados do *WEO*, ONU, OCDE, COFOG europeia e PovcalNet (Banco Mundial). Os dados da renda mediana da Arábia Saudita, China, Índia e Indonésia foram extraídos de Gallup (2013).

Nota: A transferência é redistribuída para todos os residentes adultos maiores de 18 anos. Os gastos com assistência social cobrem os benefícios relativos à família, moradia e exclusão social nos países europeus (UE 27 + Reino Unido, Noruega, Islândia e Suíça), e os benefícios relativos à família e exclusão social nos EUA; BD são os benefícios aos desempregados.

Seja qual for o volume de recursos fiscais, o primeiro passo deve ser determinar a capacidade dos atuais sistemas de benefícios para expandir a cobertura e aumentar a generosidade em tempo hábil.

Em comparação com as transferências direcionadas, uma transferência universal redistribuiria os recursos uniformemente entre a população, possivelmente melhorando a cobertura das famílias que não são atendidas pelos programas direcionados, mas em detrimento da generosidade dos benefícios para as famílias de menor renda. Assim, é importante avaliar primeiro até que ponto é possível reforçar os sistemas de proteção social, uma vez que eles variam bastante entre os grupos de renda dos países. Muitos países mais ricos, com sistemas sólidos de proteção, estão ampliando a assistência social e os benefícios aos desempregados ao relaxar os critérios de qualificação, aumentar os níveis dos benefícios e prolongar a duração dos benefícios⁷. Por exemplo, os benefícios aos desempregados nos EUA foram estendidos a autônomos, profissionais independentes e trabalhadores da chamada *gig economy*. Em contrapartida, na maioria das economias de baixa renda e de mercados emergentes, será mais difícil reforçar os sistemas de proteção social mais fracos para efetivamente proporcionar o alívio oportuno e tão necessário⁸. No entanto, opções alternativas podem estar disponíveis rapidamente, como medidas de indulgência – ou um subsídio único de montante fixo – que

⁷ Ver a nota “*Políticas de gastos em apoio a empresas e famílias*”, que faz parte desta série.

⁸ Efeitos na forma de desincentivo ao trabalho (seja em decorrência do efeito renda ou do efeito substituição) são inerentes a qualquer tipo de esquema de transferência. As transferências universais geralmente são menos distorcivas na margem. Uma avaliação correta do impacto distorcivo de qualquer instrumento de política exige uma análise abrangente do cronograma de transferências de impostos, pois os impostos marginais e de participação para as famílias habilitadas a receber os benefícios sociais existentes podem ser altos, sugerindo que fortes desincentivos ao trabalho também podem ocorrer no âmbito dos sistemas direcionados atuais.

poderiam ser direcionadas às famílias em habitações sociais (para cobrir o aluguel) ou assumir a forma de tarifas sociais de serviços públicos, o que poderia conter os custos fiscais do apoio em comparação com medidas de transferência universal. Contudo, as transferências universais não vinculadas provavelmente são mais eficientes⁹.

As transferências universais podem ser consideradas ferramentas de apoio à renda para complementar os sistemas de benefícios existentes, que podem estar sofrendo enorme pressão diante da crise.

O confinamento econômico está impondo os maiores custos às pessoas que antes não recebiam nenhum benefício social e que não tinham as economias necessárias para enfrentar perdas de renda repentinas. Nos países onde os novos desempregados podem solicitar os benefícios vigentes, é possível que enfrentem atrasos consideráveis porque os órgãos públicos estão sobrecarregados com um enorme volume de solicitações simultâneas¹⁰. Se, além do forte aumento da demanda, os programas estão sendo ampliados sem pessoal extra suficiente nas repartições da seguridade social, e se ocorrerem falhas de comunicação e/ou faltarem informações, as novas inscrições podem demorar ainda mais devido ao tempo de processamento maior. Nos países onde os novos desempregados não têm direito (ou acesso) aos benefícios vigentes, a necessidade de apoio alternativo e rápido é mais aguda. Uma transferência universal que não exigisse a inscrição individual poderia proporcionar alívio rápido e, ao mesmo tempo, permitiria que houvesse mais tempo para a implementação de esquemas mais direcionados no curto a médio prazo.

As propostas de programas de transferência universal só podem efetivamente mitigar a queda da renda de grande parte da população se for possível resolver rapidamente os muitos problemas de concepção e as questões práticas de implementação específicos de cada país. O impacto dependerá, por exemplo, do tratamento tributário da transferência e dos detalhes da sua cobertura e limitações.

- **Desafios na implementação.** Nas economias avançadas, os registros fiscais e os cadastros sociais dos programas existentes ajudarão a identificar e alcançar os possíveis beneficiários. Ferramentas digitais podem ser úteis na concessão do benefício, mas a cobertura limitada pode excluir grande parte da população. O exemplo indiano do *Aadhaar* – o maior sistema de identificação biométrica do mundo, com 1,2 bilhão de residentes inscritos ao longo de vários anos – provavelmente pode ser copiado, pelo menos em parte, em economias de mercados emergentes que disponham dos meios e informações centralizadas para mapear informações de contas financeiras individuais com um número único de identificação, a fim de implementar as transferências diretas. Os países em que a bancarização é pequena ou em que os sistemas de identificação são deficientes ainda assim podem desenvolver formas rápidas de contornar o problema por meio do dinheiro móvel e de métodos alternativos para identificar os beneficiários que mais necessitem de apoio imediato – por exemplo, mediante a identificação comunitária ou cadastros sociais e profissionais já existentes nos governos locais¹¹. Em todos os países, os assistentes sociais e os demais servidores

⁹ Além disso, os atrasos ou reduções nos pagamentos das contas de serviços públicos provavelmente precisarão ser compensados às empresas de setores essenciais como eletricidade, transportes e água e saneamento, o que gera a possibilidade de riscos de gestão pública. Contudo, proibir cortes nos serviços e despejos por contas e alugueis não pagos por um determinado período continua sendo aconselhável, para fazer face à defasagem entre o recebimento dos benefícios sociais e o vencimento das contas.

¹⁰ Na última semana de março deste ano, 3,3 milhões de americanos solicitaram pela primeira vez o seguro-desemprego, o maior número desde 1982. No Reino Unido, 950 mil pediram o principal benefício de apoio à renda entre 16 e 31 de março, quando normalmente cerca de 100 mil pedidos são recebidos em um período de duas semanas qualquer. O Departamento do Trabalho e Previdência do Reino Unido remanejou mais de 10 mil funcionários para processar esses pedidos e está contratando mais pessoal para reduzir os atrasos na verificação dos documentos de identidade e no processamento dos pagamentos.

¹¹ Em Ruanda, o governo vai distribuir alimentos para as famílias “afetadas pelo vírus”, cuja principal fonte de renda é o setor informal em Kigali (abarcam, por exemplo, vendedores ambulantes, mototaxistas). Essas famílias serão identificadas

públicos que atendem as famílias vulneráveis diariamente estão sob extrema pressão e, por isso, instituir um novo programa exigirá mais pessoal.

- **Aspectos relativos à concepção.** Parâmetros importantes e práticos também precisarão ser examinados para definir se convém tomar medidas como: i) incluir o pagamento na base tributária regular, aplicar um tratamento fiscal especial para reaver um montante ainda maior dos que têm maior renda, ou não incluí-los; ii) incluir os não cidadãos; iii) adaptar o montante dos benefícios à composição dos domicílios; iv) incluir pessoas que já recebem outros benefícios (aumentando a generosidade) ou excluí-las do programa de transferência universal; e v) adotar e anunciar uma estratégia de saída aceitável com um prazo claro para o encerramento do programa – pelo menos no âmbito das “modalidades de crise”. Essas decisões necessárias devem aumentar a complexidade de uma ideia simples, qual seja, “dar dinheiro a todos”.

Desde que exista um sistema básico de distribuição do benefício – algum sistema de identificação, um nível razoável de inclusão financeira e a posse de telefones celulares –, os critérios fundamentais ao considerar programas de transferência universal são o desempenho das formas alternativas de apoio existentes em termos i) da cobertura atual dos pobres e ii) do atual nível de suficiência dos benefícios (Figura 2)¹²:

- **Cobertura alta, adequação alta** (por exemplo, países da Europa, do Leste Asiático e Pacífico e da América Latina): pelas razões apresentadas, não há uma necessidade clara de programas de transferência universal, a menos que a participação nos programas existentes seja baixa e isso constitua um motivo de preocupação, os níveis elevados de informalidade impeçam que as famílias expostas a choques negativos consideráveis na renda sejam adequadamente servidas, ou o estresse administrativo de acrescentar novos beneficiários ao sistema seja por demais oneroso e demorado. A França, por exemplo, optou pela ampliação do subsídio de desemprego parcial, bem conhecidos por empresas e empregados, em cerca de um terço do custo total anual dos programas de garantia de uma renda mínima. No Reino Unido, os requisitos para frequentar uma das centrais de emprego do Programa de Crédito Universal para famílias com crianças serão flexibilizados temporariamente para as pessoas que contraíram a COVID-19 ou estão em autoisolamento conforme as orientações do governo.
- **Cobertura baixa, adequação baixa** (por exemplo, países do Sul da Ásia): dependendo da viabilidade, os programas de transferência universal podem ser eficazes em oferecer apoio amplo e imediato às famílias, mas precisam ser comparados com opções como a isenção de taxas sobre alguns serviços – por exemplo, operações com dinheiro móvel –, o fornecimento de bens e serviços (sobretudo alimentos e serviços de saúde) e um direcionamento categórico e mais restrito a subgrupos populacionais – por exemplo, famílias com crianças – ou áreas específicas, dada a escassez de recursos orçamentários. Por exemplo, a Indonésia está aumentando os vales-alimentação eletrônicos em 33% por seis meses, visando os 25% mais pobres da população.
- **Cobertura alta, adequação baixa** (por exemplo, países do Oriente Médio e Norte da África): programas de transferência universal podem ser eficazes em oferecer apoio amplo e imediato às famílias e se mostrar mais progressivos do que prestar apoio às famílias por meio de subsídios de preços. Em países com uma rede de proteção e uma cobertura bancária relativamente extensas, poderia ser relativamente fácil implementar uma transferência universal – por exemplo, o Programa de Contas do Cidadão na Arábia Saudita, que oferece apoio à renda a todas as famílias sauditas por meio de transferências digitais. Contudo, nos países onde a alta cobertura atual das redes de proteção não está ligada a informações

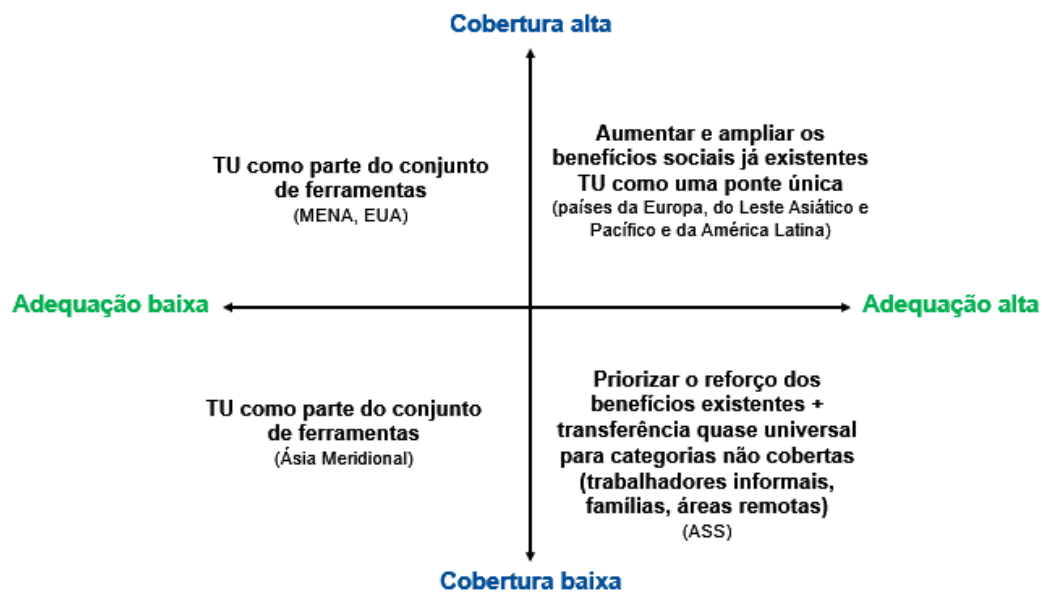
em cada bairro por meio do sistema da “Mudu Gudus”, uma rede de organizações comunitárias encarregada de direcionar e distribuir as transferências sociais do Estado.

¹² Naturalmente, os amplos grupos de países utilizados neste exemplo e na Figura 1 ocultam variações significativas entre os países.

bancárias – por exemplo, no caso de programas de larga escala de redistribuição em espécie – a transferência universal, entendida como um apoio monetário em dinheiro vivo ou na forma de pagamentos digitais, poderia revelar-se mais difícil de implementar e provavelmente deveria se transformar em algum tipo de apoio em espécie.

- **Cobertura baixa, adequação alta** (por exemplo, países da África Subsaariana): dependendo da viabilidade, os programas de transferência universal poderiam complementar programas já existentes, pois a redistribuição dos recursos atuais entre mais famílias geraria grandes perdas em termos de bem-estar na base da distribuição de renda. Como no caso da “cobertura baixa, adequação baixa”, o aumento da provisão de bens e serviços (sobretudo nos setores de saúde, água e transportes) é uma opção a ser considerada.

Figura 2. Dependendo da viabilidade, medidas como uma transferência universal poderiam fazer parte do conjunto de ferramentas de gastos sociais



Fonte: Corpo técnico do FMI.

Nota: Adequação e cobertura referem-se aos sistemas de benefícios de assistência social existentes. A adequação reflete a relação entre o montante do benefício e o nível de bem-estar do quintil inferior (indicado pelo total de gastos na pesquisa de domicílios); a cobertura reflete a relação entre os beneficiários e a população do quintil inferior. MENA: Oriente Médio e Norte da África; ASS: África Subsaariana.

II. A ECONOMIA POLÍTICA DO APOIO À RENDA UNIVERSAL

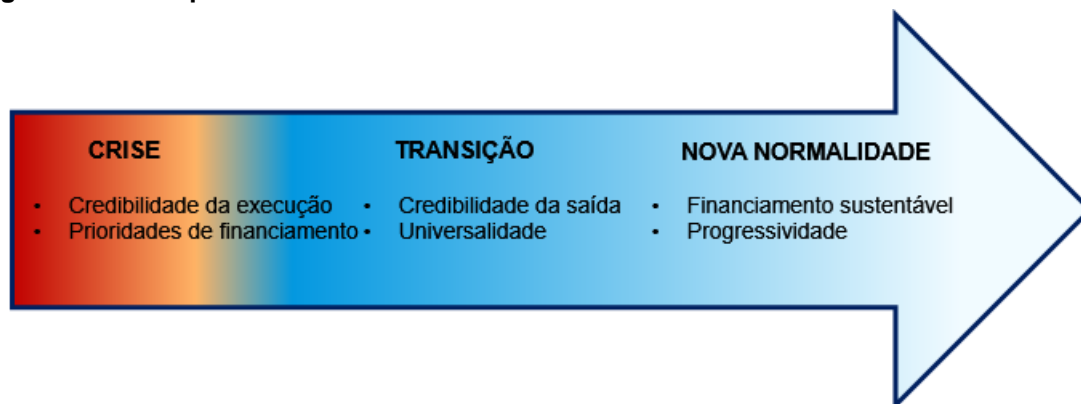
Em termos de economia política, a adoção de uma transferência universal temporária pode ser politicamente difícil por três razões principais: i) credibilidade para instituir e abolir o programa, ii) mudanças na aceitação pública da universalidade e iii) capacidade de financiamento. As diferentes probabilidades de esses riscos se materializarem dependem do momento da implementação da transferência universal (Figura 3):

- **Durante a crise.** A ampla cobertura da transferência universal e o anúncio da natureza excepcional do programa provavelmente serão bem recebidos pelo público em geral, em vista dos custos generalizados que o fechamento da economia está impondo a populações inteiras, o que reforça o senso de solidariedade. Esse tipo de política não convencional e de alto custo pode ajudar a evitar a percepção de um apoio governamental desequilibrado em favor de empresas ou empregadores. Os objetivos da transferência universal podem ser comunicados e compreendidos facilmente, aumentando assim a confiança na

capacidade dos governos de agir e atender a população em tempos de crise. Essas vantagens geram dois riscos políticos importantes para os governos. Primeiro, as autoridades precisam de fato proporcionar o apoio às famílias de forma oportuna, sob pena de sua credibilidade deteriorar-se rapidamente. Segundo, precisam encontrar recursos para financiar um programa relativamente caro, o que significa priorizar gastos entre demandas concorrentes sobre os limitados recursos fiscais: de empresas à beira da falência, de setores essenciais, como água, eletricidade, transportes e a cadeia de abastecimento de alimentos, que precisam continuar em operação.

- **Durante a transição.** À medida que a crise se dissipa, a necessidade de apoio universal à renda enfraquece, enquanto a pressão para direcionar melhor os escassos recursos para outras prioridades de gastos se fortalece. Ao montar os pacotes de alívio, convém buscar cuidadosamente um equilíbrio entre o apoio prestado às empresas e famílias e o objetivo de permitir uma repriorização suave à medida que as necessidades dos setores e famílias evoluam. As autoridades também devem ser claras acerca da natureza excepcional da transferência universal para evitar dificuldades ao reduzi-la após a crise e a incompatibilidade temporal dos compromissos políticos. Se as preocupações com as famílias em boa situação que recebem uma transferência universal crescerem à medida que mais empregos forem gerados ou retomados, a estratégia de financiamento da medida deve assegurar sua progressividade. Isso pode ser feito facilmente se a transferência universal for tributável e, ainda melhor, por meio de impostos progressivos, por exemplo, sobre a renda e a propriedade, que permitirão reaver a transferência dos grupos de maior renda. Para promover a progressividade geral dos impostos e transferências, as alíquotas do imposto de renda aplicadas ao escalão mais alto da distribuição de renda também poderiam ser elevadas para efetivamente excluir do benefício as famílias mais ricas.
- **Durante a nova normalidade.** A infraestrutura para a transferência universal – ou seja, informações e dados coletados sobre os beneficiários, mecanismos de execução – poderá proporcionar uma base para o fortalecimento da rede de proteção provavelmente apenas no médio prazo, por causa das dificuldades de assegurar apoio suficiente aos mais vulneráveis a um custo fiscal razoável. A progressividade dos benefícios e o espaço fiscal podem ser desenvolvidos no médio prazo. Contudo, a transição efetiva de uma transferência universal em uma situação de crise para uma proteção social mais resiliente exigirá da maioria dos países em desenvolvimento e de mercados emergentes investimentos significativos em cadastros universais de cidadãos, bases de dados socioeconômicos e fiscais integradas, sistemas de transferência eletrônica e aprofundamento da inclusão financeira¹³.

Figura 3. Riscos políticos associados à transferência universal com o desenrolar da crise



Fonte: Corpo técnico do FMI.

¹³ Ver também a nota “Como alcançar as famílias em economias em desenvolvimento e de mercados emergentes: Identificação do cidadão, dados socioeconômicos e benefícios digitais”, que faz parte desta série.