

Quais os possíveis impactos do Novo Programa Bolsa Família? Uma análise de seus efeitos sobre a pobreza e o PIB

José Bergamin¹

Gustavo Pereira Serra²

Marina da Silva Sanches³

João Pedro de Freitas Gomes⁴

Luiza Nassif Pires⁵

RESUMO: O presente estudo estima os impactos nos índices de pobreza e extrema pobreza e no nível de atividade econômica de diferentes propostas que foram veiculadas no debate público que antecedeu a implementação do Novo Programa Bolsa Família (Novo PBF). Na primeira delas (P1), o benefício retorna ao valor base de 2022 de R\$ 400 por família. A segunda proposta (P2) mantém um benefício único de R\$ 600 por família. Já a estrutura aprovada (P3) estabelece o benefício base de R\$ 600 com remunerações variáveis. Encontramos que com a P3 é possível retirar, aproximadamente, 5,1 milhões de pessoas da pobreza e 6,8 milhões de pessoas da extrema pobreza. Os impactos econômicos da P3 foram calculados com base nos multiplicadores fiscais já estimados para o Brasil pela literatura especializada. Em relação ao cenário P1, o Novo PBF apresenta um impacto sobre o produto da economia de 2.4 a 3.7 pontos percentuais maior. Já em relação a P2, o Novo PBF tem um efeito sobre o PIB de 0.6 a 1 ponto percentual maior.

Palavras-chave: Bolsa Família; pobreza; raça; gênero; multiplicadores fiscais.

Classificação JEL: E62; H53; J15.

1. Introdução

As eleições de 2022 foram dominadas pelos esforços fiscais do governo federal, que destinou cerca de 35 bilhões de reais a benefícios sociais de curta duração, impactando diretamente as projeções de crescimento econômico para os anos seguintes e dando origem ao denominado "efeito do PIB Eleitoral" em 2022. Paralelamente, o excepcional esforço fiscal do governo Bolsonaro resultou na redução do orçamento disponível para o primeiro semestre de 2023, tornando as negociações do governo de transição cruciais para ampliar o orçamento e garantir benefícios sociais aos estratos mais vulneráveis.

¹ Universidade de São Paulo (Usp), Faculdade de Economia e Administração, São Paulo – SP – Brasil. Aluno de graduação em Economia. Pesquisador do Made-USP. jose.bergamin@usp.br.

² Universidade Estadual Paulista (Unesp), Faculdade de Ciências e Letras, Araraquara – SP – Brasil. Professor Assistente. Pesquisador Associado no Made-USP. g.serra@unesp.br.

³ Universidade de São Paulo (Usp), Faculdade de Economia e Administração, São Paulo – SP – Brasil. Doutoranda em Economia. Pesquisadora do Made-USP. marinasanches@usp.br.

⁴ Universidade de São Paulo (Usp), Faculdade de Economia e Administração, São Paulo – SP – Brasil. Aluno de graduação em Economia. Pesquisador do Made-USP. jpedrofgomes@gmail.com.

⁵ Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Instituto de Economia, Campinas – SP – Brasil. Professora doutora. Diretora do Made-USP. luizanp@unicamp.br.

O terceiro mandato de Lula em 2023 adicionou novos capítulos à discussão do Programa Bolsa Família (PBF). Iniciado em 2003 e descontinuado pelo governo Bolsonaro no final de 2021 em favor do Auxílio Brasil (tendo este sido derivado da experiência do Auxílio Emergencial durante a pandemia de Covid-19), o PBF foi restaurado pelo governo eleito em 2022, tendo seus recursos assegurados pela PEC da Transição. Em 2 de março de 2023, o Governo Lula oficializou a restauração do PBF - para efeito de comparação, denominado de Novo Programa Bolsa Família (Novo PBF) - substituindo o Auxílio Brasil, por meio da assinatura da MP 1.164/2023.⁶

Dessa forma, este artigo tem o objetivo de municiar o debate sobre o impacto do Novo PBF com relação a dois efeitos - distributivo e econômico -, considerando não apenas o novo desenho institucional do programa (em vigor desde 3 de março de 2023, via medida provisória), mas também outros cenários possíveis. Durante o debate que antecedeu a aprovação da PEC da Transição, foram veiculadas algumas possibilidades de valores para o Novo PBF: retornar ao valor anterior a agosto de 2022, de 400 reais (Proposta 1 ou P1); manter-se no valor que vigeu na véspera das eleições, de 600 reais (Proposta 2 ou P2); ou ser incrementado, segundo os moldes da proposta do Novo PBF, mantendo-se no valor base de 600 reais, acrescido de um conjunto de benefícios variáveis: de 150 reais mensais por criança menor de 6 anos na família; de 50 reais por crianças e adolescentes entre 7 e 18 anos; e de 50 reais para gestantes (Proposta 3 ou P3).

Os impactos distributivos foram estimados a partir de dados da PNAD Contínua, tendo como referência as informações da quinta entrevista do ano de 2022. Dessa forma, foram identificados os efeitos dos três possíveis valores do Novo PBF (P1, P2 e P3) na redução da pobreza e extrema pobreza para diferentes grupos populacionais de raça e gênero, considerando a hipótese de que as regras do Novo PBF tivessem sido implementadas em novembro de 2022 (período de referência dos dados da quinta entrevista da PNAD). Parte-se da hipótese de que o Novo PBF (P3) tem a capacidade de reduzir o hiato de pobreza e pobreza extrema entre homens e mulheres, e possivelmente entre pessoas brancas e negras, em função dos benefícios variáveis para gestantes e para o cuidado de crianças e adolescentes, o que beneficia diretamente os grupos populacionais responsáveis pelo trabalho de cuidado na sociedade brasileira, tipicamente mulheres negras (Marques *et al*, 2022).

⁶ A medida provisória foi transformada na Lei 14.601/2023 no mês de junho de 2023 pela Câmara dos Deputados.

Para identificar os efeitos em termos de impacto econômico, utilizamos os valores encontrados na literatura especializada de multiplicadores fiscais para o Brasil, visando identificar os efeitos dos três cenários de valores para o Novo PBF. Nesse aspecto, identificou-se um efeito multiplicador positivo e expressivo do programa, por conta do público-alvo ser famílias de baixa renda cuja propensão marginal a consumir tende a ser maior que a média da população (Palomo; Carvalho; Toneto, 2022). Em relação ao cenário em que o benefício possui o valor de 400 reais mensais (Proposta 1), o Novo PBF apresenta um impacto sobre o produto da economia de 2.4 a 3.7 pontos percentuais maior. Já o impacto “marginal” do programa pode ser medido como a diferença de impactos das Propostas 3 e 2: encontramos que o Novo PBF tem impacto positivo sobre o PIB de 0.6 a 1 ponto percentual maior que o cenário que considera a adição dos 200 reais mensais, porém sem os benefícios adicionais da proposta do Novo PBF (Proposta 2).

O trabalho conta com quatro outras seções para além da introdução. Primeiramente, contextualizam-se brevemente alguns resultados preliminares da literatura já existente e que dialogam com a metodologia empregada neste estudo. Em seguida, apresentam-se os resultados distributivos em três dimensões: renda, raça e gênero, onde identifica-se que a proposta implementada pelo governo federal para o Novo PBF (P3) tem o potencial de tirar da extrema pobreza 5,18 milhões de pessoas negras a mais do que a proposta de auxílio de 400 reais mensais (P1). A terceira seção contém as estimativas do impacto econômico do Novo PBF. Por fim, são apresentadas as principais considerações a respeito dos resultados encontrados.

2. Literatura e Metodologia

Diversos estudos analisam os efeitos de programas de transferência no Brasil sobre a desigualdade. Por exemplo, Barros, Carvalho e Franco (2007) verificam que 12% da queda na desigualdade de renda entre 2001 e 2005 foi gerada pelo PBF, efeito similar ao de outras transferências como o Benefício de Prestação Continuada (11%) e a Previdência Social (26%). Analisando o período de 1999 a 2009, por sua vez, Soares *et al.* (2010) apontam que o PBF foi responsável por 16% da redução da desigualdade de renda no período. Ademais, verifica-se uma contribuição do PBF na redução das desigualdades de raça e de gênero, haja vista a maior participação de pessoas negras (e, em especial, de mulheres negras) entre as famílias beneficiárias do programa (Bartholo, 2016; Camargo *et al.*, 2013; Costanzi; Fagundes, 2010).

Estudos recentes sobre o Novo PBF apontam para uma ampliação do impacto do programa reformulado sobre os indicadores de pobreza. Resende *et al.* (2023), por sua vez, estimam um diferencial de sete pontos percentuais para a taxa de extrema pobreza entre os cenários com o Novo PBF e aquele na ausência do programa, sendo mais expressiva a redução da parcela da população de mulheres negras saindo dessa situação. Dessa forma, a análise realizada neste artigo relaciona-se com os resultados apresentados em Resende *et al.* (2023), na medida que propomos uma comparação entre o potencial do Novo PBF de redução da pobreza e da extrema pobreza em relação ao Auxílio Brasil, distinguindo entre os efeitos oriundos do aumento do valor base do benefício e aqueles atribuídos ao benefício variável.

Para tal análise, o presente estudo realiza uma simulação, a partir de dados amostrais da quinta entrevista da PNAD Contínua de 2022, considerando os possíveis efeitos distributivos do Novo PBF a partir de um recorte de raça e gênero. Para isto, realizou-se uma expansão do número de beneficiários do programa,⁷ visto que o Auxílio Brasil passou por uma ampliação expressiva do número de beneficiários ao longo do ano de 2022, expansão essa que não foi plenamente captada pela quinta entrevista da PNADc.⁸ Existe, porém, uma dificuldade metodológica reconhecida na literatura (Souza *et al.*, 2015) no uso da PNAD como fonte para captar o recebimento de programas de transferência de renda pela população. Há uma reconhecida subnotificação em relação ao número de beneficiários de programas de transferência de renda na PNAD, e que deve balizar a interpretação dos resultados obtidos por este trabalho⁹.

Nassif-Pires, Cardoso e Oliveira (2021), em estudo sobre o impacto distributivo do Auxílio Emergencial, verificam que os programas de transferência têm efeitos significativos sobre as parcelas da população brasileira vivendo em situação de pobreza e extrema pobreza e sobre o hiato da renda por gênero e raça. A contribuição das autoras indica que políticas de transferência de renda, a depender do seu desenho, podem reduzir a desigualdade entre homens e mulheres e entre pessoas brancas e negras. Assim, é importante notar que o modelo do Novo PBF tem condicionalidades e bonificações diferentes do Auxílio Emergencial, mas que também

7 Um ponto relevante sobre a expansão é que, como ela é realizada de maneira aleatória, é possível que os números absolutos de pessoas que saem da pobreza mudem marginalmente a cada vez que se aplica a simulação. No entanto, seguem sendo válidas as tendências descritas por este estudo, especialmente no que tange a comparação entre as diferentes propostas de programa e os efeitos distributivos entre diferentes grupos demográficos.

8 Expandiu-se de forma aleatória de modo a chegar a 4 milhões de beneficiários dentre as famílias entrevistadas em cada trimestre da PNAD.

9 As pesquisas domiciliares tradicionalmente subestimam o tamanho dos programas de transferências de renda, em todo o mundo - no caso do Bolsa Família, essa subnotificação gira em torno de 30%. Mais informações sobre este tópico podem ser lidas em Souza *et al.* (2015).

podem ter efeitos expressivos na redução da pobreza e extrema pobreza entre as mulheres, a exemplo do benefício adicional por criança e, também, para gestantes.

Ademais, este artigo procura mensurar o impacto do Novo PBF sobre a atividade econômica, dialogando diretamente com Sanches, Cardomingo e Carvalho (2021), que estimaram este efeito para o Auxílio Emergencial. Naquele estudo, a estimativa produzida pelos autores indicava que o Auxílio Emergencial (equivalente a 4,1% do PIB) teria evitado que a queda do PIB em 2020 fosse entre 8,4% e 14,8%, em comparação a um recuo esperado, no momento de produção do estudo, de 6% no ano. O contexto econômico de recuperação, mesmo que lenta e dois anos após a pandemia, é relevante para compreender os possíveis efeitos do Novo PBF em termos de crescimento da economia.

Para a análise do impacto econômico da nova política, foram empregados os multiplicadores fiscais estimados pela literatura especializada, como em Sanches, Cardomingo e Carvalho (2021). O multiplicador mede o impacto de mudanças na política fiscal (seja no gasto público ou na receita) sobre o PIB ao longo de um certo período. Os benefícios sociais, em particular, constituem um tipo de gasto do governo direcionado para pessoas de baixa renda e que possuem maior propensão a consumir. Nesse sentido, as famílias beneficiárias do programa de transferência de renda tendem a gastar tudo (ou quase) o que recebem com consumo, estimulando a economia. Por exemplo, Sanches e Carvalho (2022) estimam um multiplicador acumulado em oito trimestres de 2,9 reais (ver Tabela 1).

A Tabela 1 a seguir sintetiza os principais resultados encontrados pela literatura empírica para a estimação do efeito multiplicador. A literatura geralmente estima três tipos de multiplicador (Spilimbergo; Symanski; Schindler, 2009): a) de impacto, que mede o efeito de curto prazo do gasto sobre o produto, no mesmo período em que ocorre o choque fiscal; b) de pico, que corresponde ao maior valor em um dado intervalo de tempo; c) acumulado (ou cumulativo), que estima o efeito do choque fiscal ao longo de certo período. O multiplicador acumulado é a forma mais apropriada para medir o efeito multiplicador no produto da economia (Spilimbergo; Symanski; Schindler, 2009; Ilzetzki; Mendonza; Vegh, 2013; Ramey; Zubairy, 2018; Restrepo, 2020).

Tabela 1 - Efeitos multiplicadores dos benefícios sociais - Resumo da literatura econométrica para o Brasil

Estudo/ período	Multiplicador de benefícios sociais (impacto e pico)	Multiplicador de benefícios sociais
-----------------	--	-------------------------------------

		(acumulado: efeito ao longo do tempo)
Orair, Siqueira e Gobetti (2017) (2002-2016) (estimação para recessões)	1.51 (pico)	8 (acumulado em quatro anos)
Resende (2019) (1997-2018)	0.72 (impacto)	4.37 (acumulado em dois anos) / 4.07 (acumulado em um ano)
Sanches e Carvalho (2022) (1997-2018) – exercício com dados mensais	0.75 (impacto) / 1.2 (pico)	2.9 (acumulado em dois anos) / 2.6 (acumulado em um ano)
Sanches e Carvalho (2023) (1997-2018) – exercício com dados trimestrais	1.3 (impacto) / 3.2 (pico)	4.5 (acumulado em dois anos) / 3.7 (acumulado em um ano)
Neri, Vaz e Souza (2013) ¹⁰	1.78 (PBF), 1.19 (BPC), 1.06 (seguro-desemprego/abono salarial), 0.53 (aposentadoria)	-
Mostafa, Souza e Monteiro Vaz (2010)	1.44 (PBF), 1.38 (BPC), 1.23 (aposentadoria)	-

Fonte: Traduzido e adaptado de Sanches e Carvalho (2023).

3. O Impacto das Propostas sobre as Taxas de Pobreza e Extrema Pobreza

Nesta seção, são apresentadas as estimativas de impacto das três propostas de reestruturação do Bolsa Família sobre as taxas de pobreza e extrema pobreza. A simulação considera os microdados da quinta entrevista de 2022 da PNAD Contínua e as medidas para as linhas de pobreza (rendimento diário per capita abaixo de US\$ 5,50, respeitando a Paridade de Poder de Compra) e extrema pobreza (rendimento diário per capita abaixo de US\$ 1,90 PPC) do Banco Mundial.¹¹ As propostas se resumem em:¹²

- P1: o benefício retorna ao valor base de 2022 (R\$ 400,00) por família.
- P2: o benefício é único (R\$ 600,00), seguindo o modelo do Auxílio Brasil, pré-eleições de 2022.

¹⁰ Tanto em Neri, Vaz e Souza (2013) quanto em Mostafa, Souza e Monteiro Vaz (2010) os multiplicadores calculados são os multiplicadores de impacto das diferentes políticas sociais desagregadas.

¹¹ A conversão utiliza o valor de 1,66 reais por dólar do IBGE (2022) e corrigido pelo IPCA, o que indica uma renda no Brasil de R\$ 184,29 por mês em 2022. Já a linha de pobreza é dada por PPC US\$ 5,5 2011 por dia, ou R\$ 533,48 por mês em 2022.

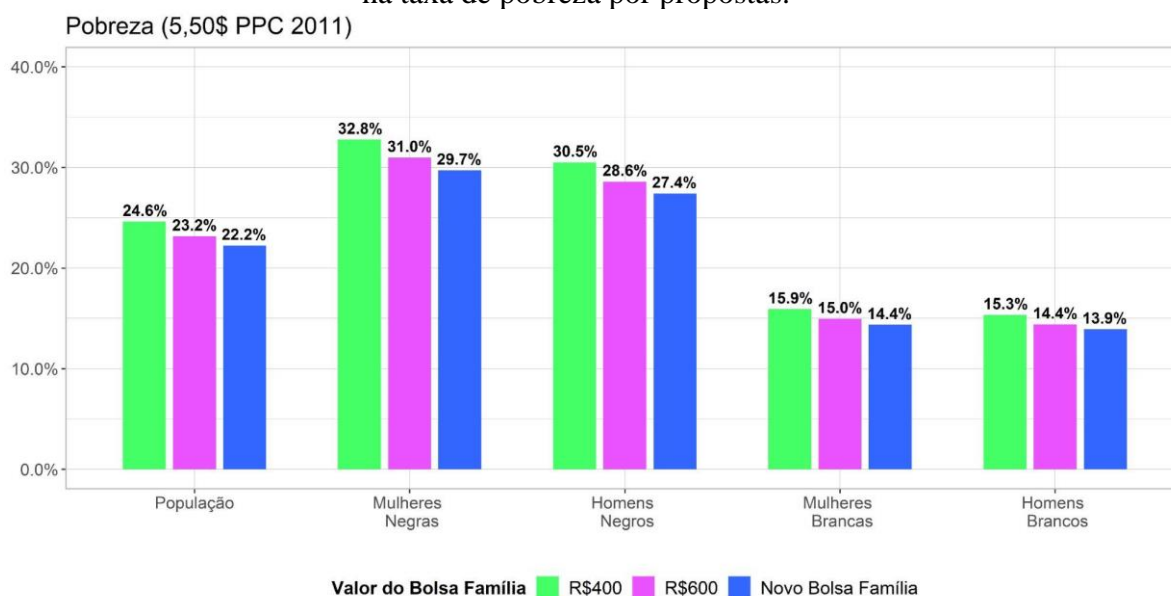
¹² Conforme apresentado na Introdução, apesar de o Novo PBF ter entrado em vigor somente em março de 2023, para fins comparativos, assume-se nas simulações a vigência do novo programa a partir de novembro de 2022.

- P3: o Novo PBF (regulamentado pela Lei 14.601/2023), em que o benefício é de R\$ 600,00, com adicionais de R\$ 150,00 por criança (menor de 6 anos), R\$ 50,00 por crianças e adolescentes (entre 7 e 18 anos) e R\$ 50,00 para gestantes.

As estimativas indicam que o aumento no valor da transferência para R\$ 600 (P2) poderia reduzir a taxa de pobreza da população brasileira em 1,4 pontos percentuais (p.p.), ou seja, de 24,6% (valor considerando P1) para 23,2%, conforme apresentado no Gráfico 1. Acrescida dos benefícios variáveis (P3), a redução total na taxa de pobreza das mudanças propostas ao programa seria de 2,4 p.p. O efeito da proposta é, sobretudo, mais significativo à população negra: imaginando uma transição gradual entre os cenários das propostas P1, P2 e P3 haveria uma redução da taxa de pobreza entre mulheres negras de 32,8% para 31,0% e 29,7%, respectivamente, e entre homens negros de 30,5% para 28,6% e, por fim, para 27,4%.

Nota-se, então, que o aumento do valor do benefício por si só já tem um efeito significativo sobre os índices de pobreza da população negra. Além disso, o conjunto de benefícios variáveis também afeta de maneira mais expressiva esses grupos populacionais em relação aos grupos de mulheres brancas e homens brancos. A Tabela 2 evidencia a diferença no efeito dos benefícios variáveis entre os diferentes grupos populacionais (em termos de número de pessoas afetadas), sendo significativamente maior o impacto para mulheres negras e em seguida para homens negros, em relação aos grupos populacionais de pessoas brancas. Nesse sentido, o Novo PBF, nos moldes que foram implementados pelo governo federal em março de 2023, tem o potencial de reduzir o hiato de pobreza entre pessoas brancas e negras, em função dos benefícios concedidos para famílias com crianças, adolescentes e gestantes.

Gráfico 1 - Simulação do impacto do Novo Programa Bolsa Família em novembro de 2022 na taxa de pobreza por propostas.¹³



Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados da PNADC 2022 e do Portal da Transparência.

Tabela 2 - Decomposição dos efeitos do Novo PBF (P3) na redução da pobreza para os diferentes grupos populacionais (em número de pessoas).¹⁴

Grupos Populacionais	Efeito Total (P3)	Efeito do Valor Base (R\$600)	Efeito Benefícios Variáveis
População Total	5.106.085 (100,00%)	3.117.139 (61,05%)	1.988.946 (38,95%)
Homens Brancos	629.601 (100,00%)	415.232 (65,95%)	214.368 (34,05%)
Mulheres Brancas	749.688 (100,00%)	463.314 (61,80%)	286.374 (38,20%)
Homens Negros	1.838.837 (100,00%)	1.132.359 (61,58%)	706.478 (38,42%)
Mulheres Negras	1.831.072 (100,00%)	1.071.253 (58,50%)	759.820 (41,50%)

Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados da PNADC 2022 e do Portal da Transparência.

O Gráfico 2 considera a redução da taxa de extrema pobreza potencialmente gerada pelas três propostas. A taxa para a população total, considerando os rendimentos da PNADC 2022, seria reduzida de 4,7% com a transferência de R\$ 400 (P1) para 2,9% no cenário com o benefício a R\$ 600 (P2) e para 1,5% que apresenta o conjunto de benefícios variáveis (P3).

¹³ Taxa de conversão da paridade de poder de compra para consumo privado, R\$ 1,66 para US\$ 1,00 PPC 2011, valores diários tornados mensais e inflacionados pelo IPCA para anos recentes (IBGE, 2022).

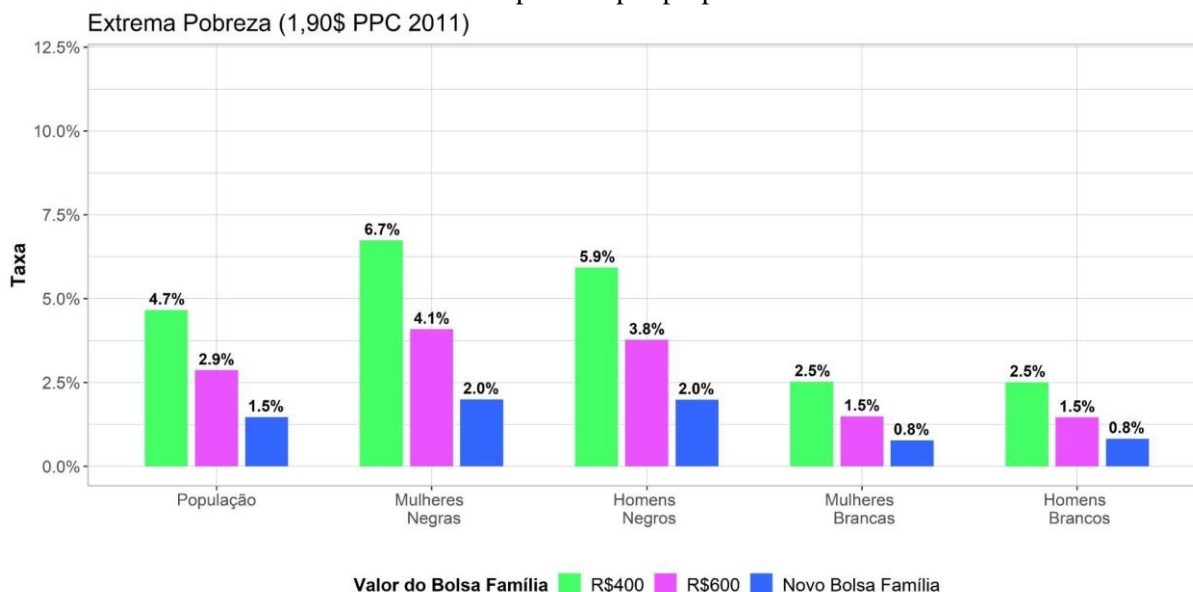
¹⁴ Resultados em relação à proposta 1 (P1).

Novamente, a estrutura do Novo PBF reduz a diferença entre as taxas de extrema pobreza de pessoas brancas e negras, bem como entre homens e mulheres. Supondo novamente uma transição saindo da Proposta 1, para a Proposta 2 e em seguida para a 3 nota-se uma trajetória de redução de desigualdades. A diferença nos índices de extrema pobreza entre mulheres brancas e negras cai de 4,2 p.p. (P1), para 2,6 p.p. (P2) e chega a 1,2 p.p (P3). Já na comparação entre homens negros e brancos a diferença passa de 3,4 p.p. (P1) para 2,3 p.p. no cenário da P2 e cai significativamente para 1,2 pontos percentuais no contexto da Proposta 3.

O efeito dos benefícios variáveis (P3) em termos absolutos na redução da extrema pobreza também é significativo. A Tabela 3 evidencia esses efeitos, tendo como base o cenário de retorno do valor do benefício para 400 reais. Em termos absolutos os benefícios variáveis do Novo PBF seriam responsáveis por 1,26 milhão de mulheres negras saírem da situação de extrema pobreza. Esse efeito tem uma magnitude (em número de pessoas) quase quatro vezes maior para mulheres negras em relação a mulheres brancas.

Paralelamente, no caso dos homens, o efeito dos benefícios variáveis na redução da extrema pobreza também é maior para as pessoas negras, como mostra a Tabela 3. Em comparação ao cenário da Proposta 1 e considerando que o Novo PBF tivesse sido aplicado em novembro de 2022, a estrutura de benefícios variáveis teria sido responsável por retirar 1,06 milhão de homens negros da extrema pobreza. O efeito em termos absolutos para homens brancos seria de 281 mil. Assim, evidencia-se que os benefícios variáveis para crianças menores de 6 anos, crianças e adolescentes entre 7 e 18 anos e para gestantes conseguem acelerar a redução do hiato de extrema pobreza entre pessoas brancas e negras.

Gráfico 2 - Simulação do impacto do Novo Programa Bolsa Família em novembro de 2022 na taxa de extrema pobreza por propostas.¹⁵



Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados da PNADc 2022 e do Portal da Transparência.

Tabela 3 - Decomposição dos efeitos do Novo PBF (P3) na redução da Extrema Pobreza para os diferentes grupos populacionais (em número de pessoas).

Grupos Populacionais	Efeito Total (P3)	Efeito do Valor Base (R\$600)	Efeito Benefícios Variáveis
População Total	6.831.612 (100,00%)	3.849.922 (56,35%)	2.981.690 (43,65%)
Homens Brancos	746.565 (100,00%)	465.528 (62,36%)	281.037 (37,64%)
Mulheres Brancas	844.765 (100,00%)	498.379 (59,00%)	346.386 (41,00%)
Homens Negros	2.336.714 (100,00%)	1.279.643 (54,76%)	1.057.071 (45,24%)
Mulheres Negras	2.841.833 (100,00%)	1.586.613 (55,83%)	1.255.220 (44,17%)

Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados da PNADc 2022 e do Portal da Transparência.

4. O impacto econômico

Para a simulação do valor agregado do Novo PBF, utilizou-se a estimativa do relator-geral do Orçamento de 2023, o senador Marcelo Castro, que considera um montante destinado

¹⁵ Taxa de conversão da paridade de poder de compra para consumo privado, R\$ 1,66 para US\$ 1,00 PPC 2011, valores diários tornados mensais e inflacionados pelo IPCA para anos recentes (IBGE, 2022).

ao programa de R\$175,7 bilhões.¹⁶ Desse total, R\$52 bilhões e R\$18 bilhões são os gastos extras decorrentes do aumento do benefício para R\$600 e os benefícios variáveis adicionais, respectivamente. As simulações consideram a vigência do Novo PBF desde o início do ano, e não somente após a aprovação da MP 1.164/2023, por uma questão comparativa.

Estimou-se o efeito da política utilizando os multiplicadores acumulados em um ano encontrados para o Brasil pela literatura empírica especializada, isto é, o impacto do Novo PBF ao longo de doze meses. O efeito multiplicador acumulado em um ano é estimado na Tabela 4, sendo de 4,07 (Resende, 2019) e de 2,6 e 3,7 (Sanches; Carvalho, 2022, 2023). Para estabelecer um intervalo possível de valores para o efeito multiplicador do Novo PBF sobre o PIB, utilizou-se o menor multiplicador acumulado em um ano estimado pela literatura (2,6) como limite inferior, e o maior (4,07) como limite superior. Os resultados estão disponíveis na Tabela 4, a qual explora o impacto total no PIB em termos das diferenças entre os cenários. Em uma análise comparativa, estimamos que a Proposta 3 (R\$600 acrescido das transferências variáveis nos moldes do Novo PBF promulgado pela MP 1.164/2023) tem um impacto sobre o produto da economia que é de 2.4 a 3.7 pontos percentuais maior do que a Proposta 1 (que mantém o valor anterior a agosto de 2022, ou seja, 400 reais). Isso destaca que o desenho do Novo Programa Bolsa Família tem um efeito significativamente mais relevante sobre a demanda agregada do que o benefício de 400 reais mensais. Em relação à Proposta 2 (que incorpora um acréscimo de R\$200 às transferências em comparação com o Orçamento de 2023, medida já implementada desde a véspera da eleição), a Proposta 3 contribui com um adicional de 0.6 a 1 ponto percentual para o PIB.

Tabela 4 - Resultados das simulações realizadas a partir dos multiplicadores fiscais

	Diferença de impacto entre os cenários (% PIB) (multiplicador de 2.6)	Diferença de impacto entre os cenários (% PIB) (multiplicador de 4.0)
Diferença entre Cenário P2 e Cenário P1	1.8 p.p	2.7 p.p
Diferença entre Cenário P3 e Cenário P1	2.4 p.p	3.7 p.p
Diferença entre Cenário P3 e Cenário P2	0.6 p.p	1 p.p

Fonte: Elaborado pelos autores com base no orçamento aprovado pelo Senado Federal em dezembro de 2022.

16 Mais informações em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/12/22/orcamento-e-aprovado-com-dinheiro-extra-para-programas-sociais-e-infraestrutura#:~:text=O%20texto%20aprovado%20fixa%20o,R%24%20175%2C7%20bilhões>. Acesso em: 26 jul. 2023.

Conclusão

Os resultados estimados neste estudo apontam como os efeitos redistributivos e econômicos do Novo PBF são expressivos na proposta editada pela MP 1.164/2023. O programa nos moldes aprovados tem potencial de retirar 5,1 milhões de pessoas a mais da linha da pobreza e 6,83 milhões da extrema pobreza em comparação com o cenário em que o benefício retornaria ao patamar de 400 reais mensais (valor do Auxílio Brasil no começo de 2022). Além disso, o Novo PBF, por apresentar uma estrutura de benefícios variáveis para famílias que possuem crianças de até 6 anos, crianças e adolescentes de 7 a 18 anos e gestantes, pode retirar cerca de 3 milhões de pessoas a mais da extrema pobreza do que no cenário em que o valor do benefício é simplesmente aumentado de 400 para 600 reais (P2).

Assim, nota-se que o impacto mais significativo do Novo PBF na redução da pobreza tem origem no aumento do valor do benefício, enquanto os benefícios variáveis apresentam resultados mais expressivos no combate à extrema pobreza (Tabelas 2 e 3). Ademais, a estrutura de benefícios que aumentam o valor repassado para famílias com dependentes e gestantes tem um impacto expressivo na redução do hiato de pobreza entre pessoas negras e brancas. Nesse sentido, o impacto do Novo PBF (P3) é maior na redução da extrema pobreza entre mulheres negras e homens negros em relação à redução da extrema pobreza entre mulheres brancas e homens brancos, de modo que a desigualdade entre esses grupos nessa faixa de renda pode diminuir. Assim, configura-se um potencial redistributivo do Novo PBF não só na esfera da renda, mas também na dimensão de raça.

A estrutura de benefícios variáveis do Novo PBF revela um potencial de ser um expoente no conjunto de políticas públicas que beneficiam diretamente os grupos populacionais responsáveis pelo trabalho de cuidado com crianças e adolescentes, no caso brasileiro as mulheres negras. Esse tipo de política numa sociedade estruturalmente discriminatória atua na redução de desigualdades, em particular na redução do hiato racial e de gênero, da pobreza, mesmo não sendo o objetivo explícito desse tipo de política de transferência de renda (Marques *et al.*, 2022).

Em relação ao impacto econômico, a estimativa utilizando os multiplicadores calculados pela literatura especializada evidencia que o impacto no PIB é maior conforme o valor da transferência é mais expressivo. Isso se dá principalmente pelo foco do programa ser

famílias de baixa renda com elevada propensão marginal a consumir. Assim, a renda transferida através do PBF tem um efeito multiplicador no qual o consumo das famílias estimula a produção de bens e serviços - o que, por sua vez, gera mais renda em um ciclo positivo para a atividade econômica.

Dessa forma, utilizando multiplicadores calculados pela literatura especializada, estimamos que o Novo PBF possui relevantes efeitos macroeconômicos sobre o produto da economia. Em relação ao cenário em que o benefício possui o valor de 400 reais mensais, o Novo PBF apresenta um impacto sobre o produto da economia de 2.4 a 3.7 pontos percentuais maior. A maior parte desse efeito ocorre através do aumento do valor base do benefício para 600 reais mensais, enquanto os benefícios variáveis têm um efeito positivo sobre a economia, mas em uma magnitude menor. Em relação ao cenário da Proposta 2, o Novo PBF possui um impacto sobre o PIB da economia de 0.6 a 1 ponto percentual maior. Portanto, ressalta-se como o Novo PBF pode ser também um dos instrumentos econômicos que gerem um aquecimento da economia, numa possível tentativa de reverter o ciclo de baixo crescimento experimentado pelo Brasil desde 2017. Com esse aquecimento da economia, ainda é possível ter um efeito indireto sobre a redução da pobreza e extrema pobreza, para além do estimado neste trabalho.

É importante destacar que o propósito deste artigo foi avaliar somente os possíveis impactos econômicos e distributivos relacionados ao Novo PBF. No entanto, ressalta-se que há diversas outras políticas que devem ser levadas em consideração para a elaboração de um cenário mais amplo sobre a situação brasileira. Alguns dos outros fatores que podem ter implicações para a atividade econômica e níveis de pobreza, já analisados pela literatura, são: os efeitos do reajuste do salário mínimo (Sanches; Carvalho, 2023; Gomes *et al.*, 2023), da política monetária (Brenck; Couto, 2023), de reajustes da tabela do IRPF (Bottega; Pires; Forquesato, 2023) e do novo arcabouço fiscal (Marques *et al.*, 2023). Assim, a combinação desses efeitos apresenta relevância para uma análise conjuntural da economia brasileira no ano de 2023.

Por fim, ressalta-se que o Novo PBF nos moldes aprovados (com valor base de 600 reais mensais e benefícios variáveis), apesar de ter um efeito direto expressivo sobre a redução da pobreza e extrema pobreza e poder contribuir para redução da desigualdade racial brasileira, não consegue, por si só, reduzir drasticamente os índices de pobreza brasileiros. Tal conclusão ressalta a necessidade de que um conjunto de políticas e medidas mais robustas e integradas sejam adotadas em paralelo ao Novo PBF, para reduzir contundentemente a

desigualdade e a pobreza no Brasil. Além das políticas mencionadas no parágrafo anterior, destacam-se outras relacionadas à promoção ao emprego formal, ao crescimento econômico, à expansão das redes de proteção social e à redistribuição de renda.

Agradecimentos

Os autores agradecem aos comentários e sugestões de Pedro Marques, Fernando Rugitsky, Celia Kerstenetzky e Pedro Loureiro, isentando-os de eventuais erros e omissões remanescentes. Os autores também agradecem ao Fundo Labora e às *Open Society Foundations* pelo apoio.

WHAT ARE THE POSSIBLE IMPACTS OF THE NEW BOLSA FAMÍLIA PROGRAM? AN ANALYSIS OF ITS EFFECTS ON POVERTY AND GDP

ABSTRACT: *The present study estimates the impacts on poverty and extreme poverty rates and on the level of economic activity of different proposals that were discussed in the public debate preceding the implementation of the New PBF. In the first proposal (P1), the benefit returns to the 2022 base value of R\$ 400 per family. The second proposal (P2) maintains a single benefit of R\$ 600 per family. The approved structure (P3) establishes the base benefit of R\$ 600 with variable remunerations. We found that with P3 it is possible to lift approximately 5.1 million people out of poverty and 6.8 million people out of extreme poverty. The economic impacts of P3 were calculated based on fiscal multipliers already estimated for Brazil by specialized literature. The New PBF has an impact on the economy's output that is 2.4 to 3.7 percentage points higher than the P1 scenario. Regarding P2, the New PBF has an effect on GDP that is 0.6 to 1 percentage point higher.*

Keywords: *Cash Transfer; Poverty; Race; Gender; Fiscal Multipliers.*

REFERÊNCIAS

BARROS, R.; CARVALHO, M.; FRANCO, S. O papel das transferências públicas na queda recente da desigualdade de renda brasileira. *In*: BARROS, R. P. de; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. **Desigualdade de renda no Brasil**: uma análise da queda recente. Brasília: Ipea, 2007. v. 2. p. 41–86.

BARTHOLO, L. Bolsa Família and gender relations: national survey results. **International Policy Centre for inclusive growth**: Research Brief, Brasília, v.55, ago. 2016. Disponível em: https://www.ipc-undp.org/pub/eng/PRB55EN_Bolsa_Familia_gender_relation.pdf. Acesso em: 14 mar. 2024.

BOTTEGA, A.; PIRES, L. N.; FORQUESATO, P. Considerações sobre o efeito distributivo e a perda arrecadatória de um reajuste da tabela do IRPF. **Nota de Política Econômica**, São Paulo, n. 34, 2023. Disponível em: https://madeusp.com.br/wp-content/uploads/2023/03/npe_34_site.pdf. Acesso em: 14 dez. 2023.

BRENCK, C.; COUTO, P. A política monetária de elevações na taxa de juros reforça desigualdades de gênero e raça no Brasil? **Nota de Política Econômica**, São Paulo, n. 33,

2023. Disponível em: https://madeusp.com.br/wp-content/uploads/2023/03/NPE_33_site.pdf. Acesso em: 14 dez. 2023.

CAMARGO, C. F.; CURRALERO, C. R. B.; LICIO, E. C.; MOSTAFA, J. Perfil socioeconômico dos beneficiários do Programa Bolsa Família: o que o Cadastro Único revela? *In*: CAMPELLO, T.; NERI, M. (org.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013. p. 157-177.

COSTANZI, R. N.; FAGUNDES, F. Perfil dos beneficiários do Programa Bolsa Família. *In*: CASTRO, J. A.; MODESTO, L. (ed.). **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília: Ipea, 2010. v. 1. p. 249-269.

GOMES, R. D.; CARDOMINGO, M. R.; SANCHES, M. S.; SERRA, G. P.; BRITO, A. S.; KERSTENETZKY, C. L. Impactos distributivos do salário mínimo: uma estimativa para o período 2014–2021. **Nota de Política Econômica**, São Paulo, n. 30, 2023. Disponível em: https://madeusp.com.br/wp-content/uploads/2023/01/npe_30_vf.pdf. Acesso em: 14 dez. 2023.

ILZETZKI, E.; MENDOZA, E.; VEGH, C. How Big (Small?) Are Fiscal Multipliers? **IMF Working Paper**, Washington, v.60, p.239–254, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA [IBGE]. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira**. n. 49. Rio de Janeiro: IBGE, 2022.

MARQUES, P. R.; BRENCK, C. Z.; CARVALHO, L.; RODRIGUES, L. H. G.; GOMES, J. P. F. Quais os efeitos do novo arcabouço fiscal sobre a trajetória de gastos públicos? Uma análise preliminar. **Nota de Política Econômica**, São Paulo, n. 36, 2023. Disponível em: https://madeusp.com.br/wp-content/uploads/2023/04/npe-036_site.pdf. Acesso em: 14 dez. 2023.

MARQUES, P. R.; NASSIF-PIRES, L.; PASSOS, L.; TAIOKA, T. Gênero e raça no mercado de trabalho brasileiro: a importância do gasto social em saúde e educação pública para a redução de desigualdades. **Nota de Política Econômica**, São Paulo, n. 22, 2022. Disponível em: https://madeusp.com.br/wp-content/uploads/2022/06/npe_n22_made_usp.pdf. Acesso em: 14 dez. 2023.

MOSTAFA, J.; SOUZA, P.; MONTEIRO VAZ, F. Efeitos econômicos do gasto social no Brasil. *In*: CASTRO, J. A. *et al.* (ed.). **Perspectivas da política social no Brasil**. Brasília: Ipea, 2010. p.109-160.

NASSIF-PIRES, L.; CARDOSO, L.; OLIVEIRA, A.L. Gênero e raça em evidência durante a pandemia no Brasil: o impacto do Auxílio Emergencial na pobreza e extrema pobreza. **Nota de Política Econômica**, São Paulo, n. 10, 2021. Disponível em: <https://madeusp.com.br/publicacoes/artigos/genero-e-raca-em-evidencia-durante-a-pandemia-no-brasil-o-impacto-do-auxilio-emergencial-na-pobreza-e-extrema-pobreza/>. Acesso em: 14 dez. 2023.

NERI, M.; VAZ, F.; SOUZA, P. Efeitos macroeconômicos do programa Bolsa Família: uma análise comparativa das transferências sociais. *In*: CAMPELLO, T.; NERI, M. (org.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: IPEA, 2013. p.193-206.

ORAIR, R.; SIQUEIRA, F.; GOBETTI, S. Política fiscal e ciclo econômico: uma análise baseada em multiplicadores do gasto público. *In*: BRASIL. Ministério da Fazenda. **Finanças públicas: XXI Prêmio Tesouro Nacional – 2016: coletânea de monografias premiadas**. Brasília, 2017. Disponível em: https://www.acees.com.br/upload/XXII_PREMIO_NACIONAL_DO_TESOURO_-_MONOGRAFIAS_PREMIADAS_20180227.pdf. Acesso em: 15 mar. 2024.

PALOMO, T.; CARVALHO, L.; TONETO, R. Marginal propensity to consume heterogeneity and redistributive policies: the Brazilian case. **Working Paper Made USP**, São Paulo, n. 10, 2022. Disponível em: <https://madeusp.com.br/publicacoes/artigos/marginal-propensity-to-consume-heterogeneity-and-redistributive-policies-the-brazilian-case/>. Acesso em: 18 mar. 2024.

RAMEY, V.; ZUBAIRY, S. Government Spending Multipliers in Good Times and in Bad: Evidence from US Historical Data. **Journal of Political Economy**, Chicago, v. 126, n. 2, p.850-901, 2018.

RESENDE, A. M.; GOMES, J. P. F.; SERRA, G. P.; NASSIF-PIRES, L. Do Bolsa Família ao Brasil sem miséria? Duas décadas de luta pela universalização da cidadania. **Nota de Política Econômica**, São Paulo, n. 43, 2023. Disponível em: <https://madeusp.com.br/publicacoes/artigos/npe-43-do-bolsa-familia-ao-brasil-sem-miseria-duas-decadas-de-luta-pela-universalizacao-da-cidadania/>. Acesso em: 14 dez. 2023.

RESENDE, C. **Impulso fiscal**: Uma abordagem de multiplicadores fiscais com aplicação para a economia brasileira. 2019. Dissertação (Mestrado profissional MPFE) – Escola de Economia de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2019.

RESTREPO, J. How big are fiscal multipliers in Latin America? **IMF Working Paper**, Washington, n.17, 2020.

SANCHES, M.; CARDOMINGO, M.; CARVALHO, L. Quão mais fundo poderia ter sido esse poço? Analisando o efeito estabilizador do Auxílio Emergencial em 2020. **Nota de Política Econômica**, São Paulo, n. 7, 2021. Disponível em: <https://madeusp.com.br/publicacoes/artigos/quao-mais-fundo-poderia-ter-sido-esse-poco-analisando-o-efeito-estabilizador-do-auxilio-emergencial-em-2020/>. Acesso em: 14 dez. 2023.

SANCHES, M.; CARVALHO, L. B. Multiplier effects of social protection: a SVAR approach for Brazil. **International Review of Applied Economics**, Abingdon, v.23, n.1, p. 93-112, 2023.

SANCHES, M.; CARVALHO, L. A contribuição da política fiscal para a crise brasileira de 2015-2016: uma análise baseada em multiplicadores de despesas e receitas primárias do governo central no período 1997-2018. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v.32, n.1, p.7-36, 2022.

SOARES, S.; SOUZA, P.; OSÓRIO, R.; SILVEIRA, F. Os impactos do benefício do Programa Bolsa Família sobre a desigualdade e a pobreza. *In*: CASTRO, J. A. de; MODESTO, L. (org.). **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília: Ipea, 2010. p.25-52.

SOUZA, P.; OSÓRIO, R.; PAIVA, L.; SOARES, S. **Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade: um balanço dos primeiros quinze anos**. Brasília: Ipea, 2015.

SFILIMBERGO, A.; SYMANSKI, S.; SCHINDLER, M. Fiscal multipliers. **IMF Staff Position Note**, 2009. Disponível em:
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2009/spn0911.pdf>. Acesso em: 29 fev. 2024.