

O Comportamento das Transferências de Renda no Brasil a Cada Trimestre Durante e Após a Pandemia

David Diniz Kalichman, Bruno Kawaoka Komatsu,
Naercio Menezes Filho

O Comportamento das Transferências de Renda no Brasil a Cada Trimestre Durante e Após a Pandemia

David Diniz Kalichman

Bruno Kawaoka Komatsu

Naercio Menezes Filho

David Diniz Kalichman
Insper Instituto de Ensino e Pesquisa
Cátedra Ruth Cardoso
Rua Quatá, nº 300
04546-042 – São Paulo, SP – Brasil
daviddk@insper.edu.br

Bruno Kawaoka Komatsu
Insper Instituto de Ensino e Pesquisa
Cátedra Ruth Cardoso
Rua Quatá, nº 300
04546-042 – São Paulo, SP – Brasil
brunokk@insper.edu.br

Naercio A. Menezes Filho
Insper Instituto de Ensino e Pesquisa
Cátedra Ruth Cardoso
Rua Quatá, nº 300
04546-042 – São Paulo, SP – Brasil
naercioamf@insper.edu.br

Copyright Insper. Todos os direitos reservados.

É proibida a reprodução parcial ou integral do conteúdo deste documento por qualquer meio de distribuição, digital ou impresso, sem a expressa autorização do Insper ou de seu autor.

A reprodução para fins didáticos é permitida observando-se a citação completa do documento.

O Comportamento das Transferências de Renda no Brasil a Cada Trimestre Durante e Após a Pandemia

David Diniz Kalichman *

Bruno K. Komatsu †

Naercio Menezes-Filho ‡

RESUMO: Este artigo analisa o comportamento dos programas de transferência de renda no Brasil durante a pandemia da COVID-19, incluindo tanto o Auxílio Emergencial (AE) como o Programa Bolsa Família (PBF), por meio da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios Contínua - Anual (PNADC-A), que contém dados de renda e transferências para todo o período entre 2020 e 2022. A introdução do AE em abril de 2020 foi fundamental para estabilizar a renda dos domicílios, reduzir o número de famílias em situação de pobreza e diminuir a desigualdade. Após a redução do valor do AE no final de 2020, esses indicadores pioraram significativamente durante o primeiro semestre de 2021, mesmo em comparação com os níveis pré-pandêmicos. No final de 2021 a situação melhorou com os avanços nas perspectivas de saúde e no mercado de trabalho. Apesar do fim do AE em 2022, o aumento do emprego e os maiores rendimentos do PBF reestruturado levaram a uma proporção menor de famílias em situação de pobreza do que antes do lockdown, bem como à menor desigualdade de renda em uma década.

* Insper Instituto de Pesquisa e Ensino e Universidade de São Paulo

† Insper Instituto de Pesquisa e Ensino

‡ Insper Instituto de Pesquisa e Ensino e Universidade de São Paulo

INTRODUÇÃO

O Brasil lidou com vários choques econômicos negativos como consequência da pandemia de Covid-19 em 2020 e 2021. No início de 2020, houve uma queda na demanda externa por exportações brasileiras, dado que a China, a Europa e os EUA adotaram medidas de não farmacológicas para conter a pandemia (Makin e Layton, 2012). Posteriormente, com a proliferação dos primeiros casos no país, e apesar dos protestos do poder executivo federal, vários governos subnacionais começaram a implementar medidas destinadas a estabelecer o distanciamento social, resultando em uma maior recessão econômica (Silva et. al. 2022).

Como consequência dessa situação, foi instituído um programa nacional de transferência de renda, o Auxílio Emergencial (AE), que começou a ser paga em abril de 2020.⁴ O valor do benefício mensal era de cerca de R\$ 600 e podia cobrir até duas pessoas da mesma família. Nas famílias em que a mulher é a pessoa responsável pela família monoparental, o valor pago era o dobro do valor regular (US\$ 240 ou R\$ 1.200). Inicialmente, a proposta era que durasse três meses, mas foi seguida por uma extensão de mais dois meses em 30 de junho e alocou mais de US\$ 20,2 bilhões (R\$ 101 bilhões) para o programa.⁵ Uma nova prorrogação do AE foi implementada entre outubro e dezembro, mas com novas restrições nos critérios de acesso e um valor de benefício reduzido pela metade.⁶

Em resposta à segunda onda de casos de Covid-19 no início de 2021 e às novas pressões que ela impôs ao sistema de saúde e à economia brasileira, o programa foi restabelecido. Ele previa quatro pagamentos mensais com valores variáveis, dependendo da composição familiar do beneficiário, de R\$ 150 a R\$ 375, sendo feitos de abril a julho de 2021, após o que foi prorrogado por mais três meses, com os mesmos valores variáveis, de agosto a outubro de 2021.⁷

Apesar de os valores mais altos do AE terem sido concedidos no segundo e terceiro trimestres de 2020, o período mais grave da pandemia no Brasil ocorreu entre o início e meados de 2021, durante a segunda onda de casos (Silva e Pena, 2022). Este trabalho busca avaliar a incidência PBF e AE, bem como as variações de valor e cobertura desses dois benefícios, analisando as formas como as famílias lidaram com esses choques em sua renda em meio a uma crise de saúde. Também relatamos as perspectivas depois que as medidas sanitárias foram suspensas em 2022, incluindo a expansão do PBF após o fim do AE.

⁴ Câmara dos Deputados. Projeto de Lei n° 1066, de 2020, de 02 de abril de 2020.

⁵ Decreto N° 10.412, de 30 de junho de 2020

⁶ Medida Provisória N° 1.000, de 20 de setembro de 2020

⁷ Medida Provisória 1039/21 de 18 de março de 2021 e posteriormente Decreto N° 10.740, de 5 de julho de 2021

DADOS

A implementação inicial do AE e seus impactos foram objeto de diversos estudos, que buscam demonstrar seus efeitos sobre a pobreza, a desigualdade e as métricas de saúde e educação (Komatsu e Menezes-Filho, 2021; Levy e Menezes-Filho, 2021). Esses estudos costumam empregar dados coletados pela PNAD COVID-19, uma pesquisa realizada em 2020 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), abrangendo dados mensais de maio a novembro.

Para avaliar a incidência do AE após novembro de 2020, este documento usará a Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios Contínua - Anual (PNADC-A), que tem dados para todo o período de 2020-2022. Dados disponíveis para a PNADC-A de 2020 a 2022 são divididos em cinco "visitas" com questionários distintos que abrangem todos os quatro trimestres de um ano. Esses questionários sempre incluem perguntas sobre características do domicílio, renda do trabalho, emprego, arranjos de moradia e educação, mas também contêm pesquisas complementares exclusivas para tópicos específicos (Tabela 1).

Tabela 1: Estrutura da PNADC-A e pesquisas suplementares (2020-2022)

| Temas e tópico(s) complementar | Ano | Questionário Anual | | | | | | | | |
|--------------------------------|------|-------------------------|---|---|---|---|--------------------------|---|---|---|
| | | Visita Acumulada no ano | | | | | Concentrado no Trimestre | | | |
| | | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 1 | 2 | 3 | 4 |
| Renda de outras fontes | 2020 | X | | | | X | | | | |
| | 2021 | X | | | | X | | | | |
| | 2022 | | | | | X | | | | |
| ICT | 2021 | | | | | | | | X | |
| Turismo | 2020 | | X | | | | | | | |
| | 2021 | | X | | | | | | | |
| Senso de segurança Pública | 2021 | | | | | | | | | X |
| Roubo e Furto | 2021 | | | | | | | | | X |

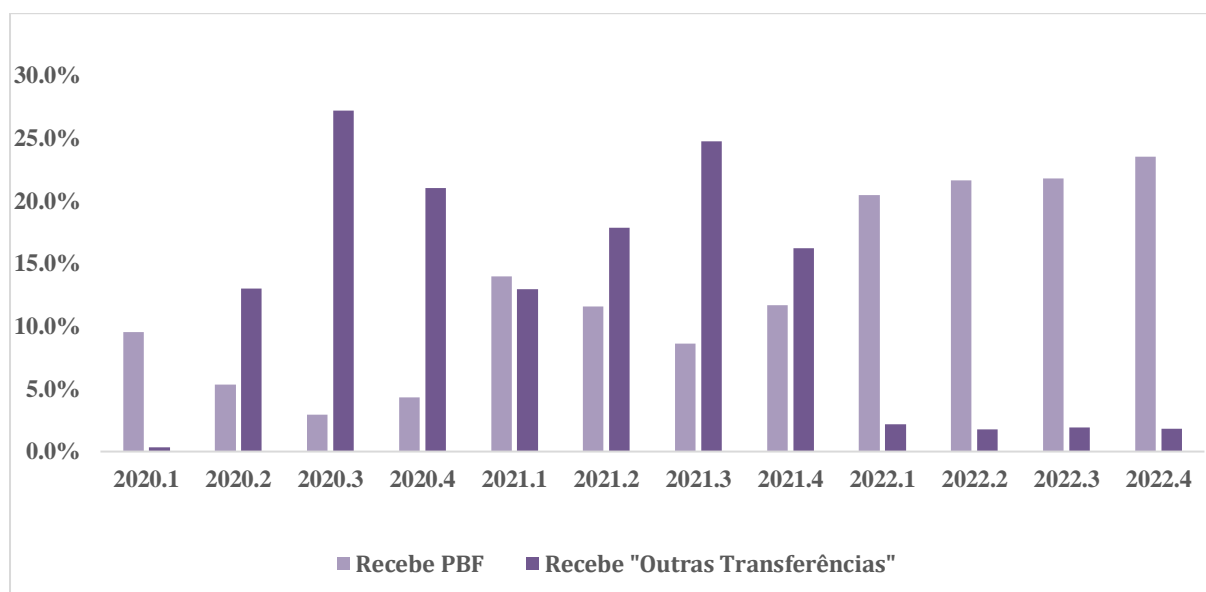
Fonte: IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pnad Contínua - Pesquisas Suplementares Anuais 2012 a 2022. IBGE, 2021.

Para nossos propósitos, as observações de diferentes visitas foram agregadas às perguntas presentes em todas as visitas, bem como àquelas do Tema Suplementar "Renda de outras fontes". Essas respostas foram então divididas com base no trimestre. Isso foi feito porque, diferentemente de outras pesquisas do IBGE com frequências mais altas, esse banco de dados contém dados sobre transferências de renda, a partir dos quais a cobertura e o pagamento do AE podem ser inferidos.

O questionário tem três categorias separadas de transferências de renda, para as quais os indivíduos podem informar seu valor ou disponibilidade. A primeira é um programa federal de benefícios para idosos com 65 anos ou mais ou para pessoas com deficiência em qualquer idade que residam famílias cuja renda familiar per capita seja inferior a um quarto do salário mínimo (BPC-LOAS). A segunda é uma política estabelecida de transferência de renda condicional de valor variável, o Programa Bolsa Família (PBF). A terceira opção é "Outros programas de transferência".

Embora essa última categoria não seja explicitamente sobre o AE, a evolução dos domicílios que relataram receber outros programas de transferência está fortemente alinhada com a adoção do AE. A proporção de domicílios cobertos aumentou de apenas 0,3% no primeiro trimestre de 2020 (antes da implementação do AE) para 27,2% no terceiro trimestre de 2020 durante o primeiro lockdown, chegando a menos de 3% imediatamente após o fim da transferência em 2022 (Figura 1).

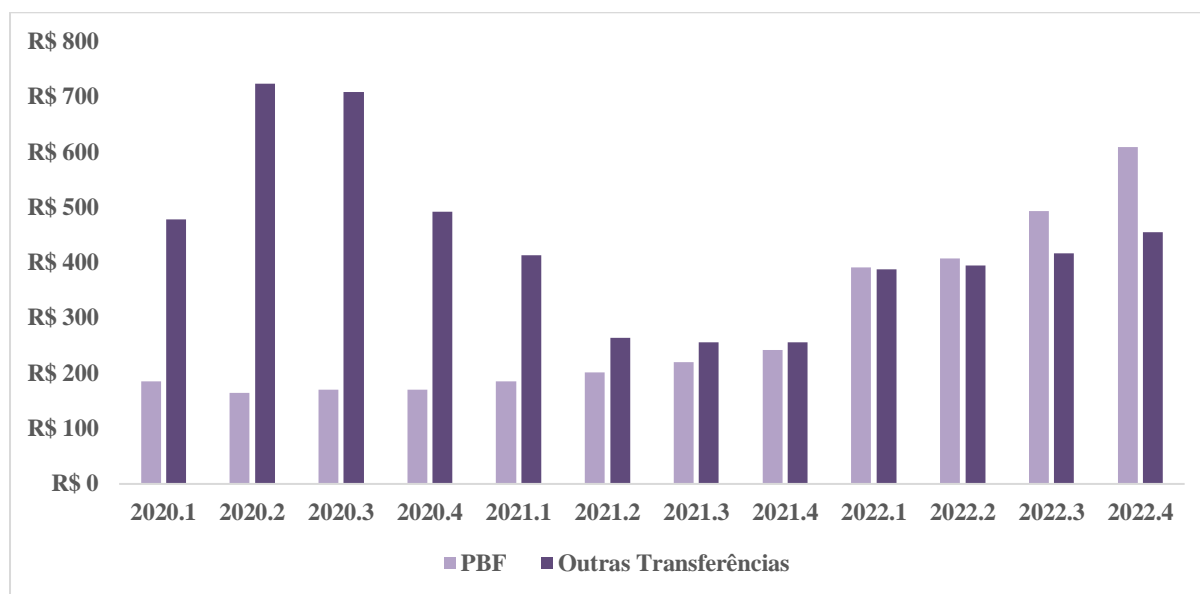
Figura 1: Porcentagem de Domicílios que Recebem PBF e Outras Transferências



Outra indicação de que o AE é bem capturado por essa variável é sua relação com o PBF, programa de transferência de renda existente no Brasil. A cobertura do PBF caiu significativamente em 2020, mas depois, em 2021, ela se recuperou para níveis de cobertura

semelhantes aos anteriores. Todos os beneficiários do PBF recebiam automaticamente o AE se seu valor excedesse o do PBF em um determinado momento e, no segundo e terceiro trimestres de 2020, os pagamentos do AE estavam em seu nível mais alto antes de serem reduzidos em 2021 (Figura 2).

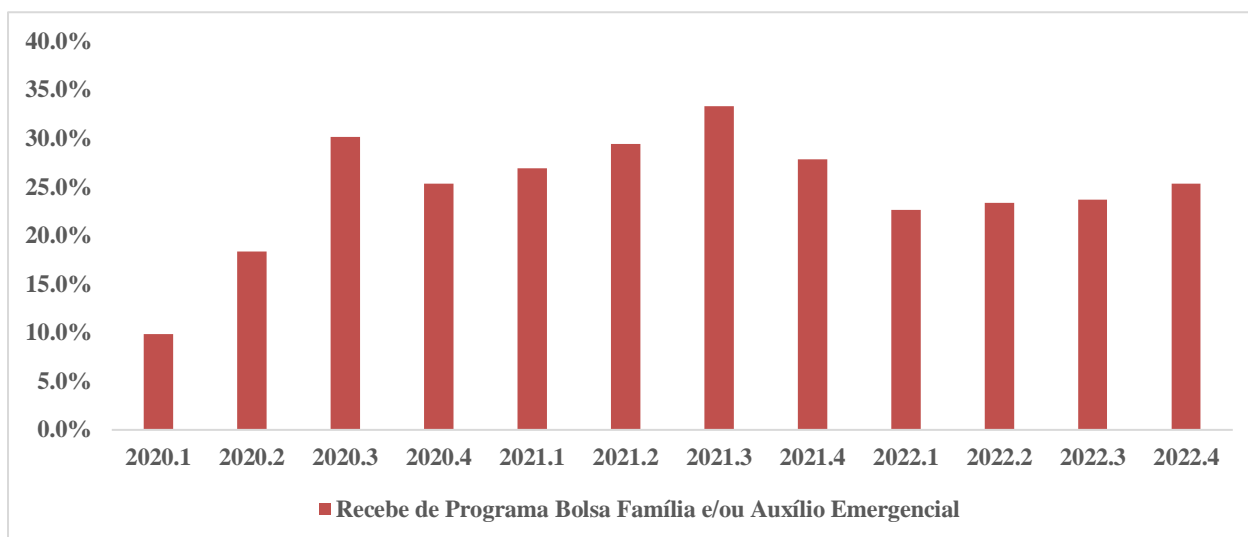
Figura 2: Valor Médio Recebido para cada indivíduo beneficiado (valores a preços constantes de 2022)



Nota: os pagamentos do PBF dependem das características do domicílio, como o fato de a família ser chefiada por uma mãe solteira e o número de filhos. Para alguns, isso poderia exceder a formulação do AE, especialmente em sua versão de valor reduzido em 2021

Ao considerar os dois programas de transferência como um todo, houve um aumento acentuado na porcentagem de domicílios que receberam algum dos benefícios durante a pandemia. Menos de 10% das famílias receberam alguma transferência no primeiro trimestre de 2020, mas uma média de quase 30% relatou ter se beneficiado de pelo menos um dos programas nos quatro trimestres anteriores à suspensão das restrições sanitárias no final de 2021. Em 2022, após o fim do AE, a proporção foi reduzida, mas permaneceu significativamente mais alta do que os níveis pré-lockdown (Figura 3).

Figura 3: Porcentagem de Domicílios Beneficiados de um ou ambos Programas



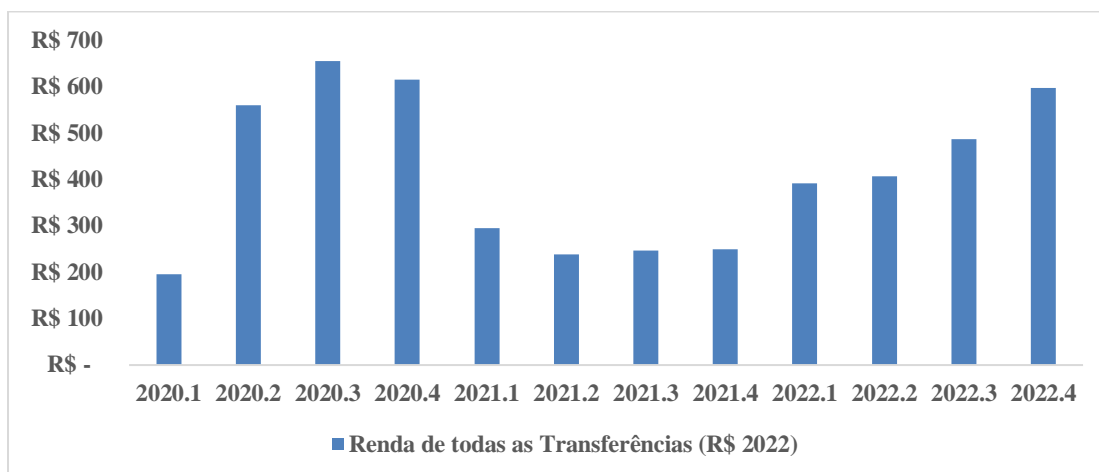
O valor das transferências recebidas pelas famílias flutuou significativamente, em resposta às mudanças no pagamento e na cobertura do AE, bem como no BFP existente. A renda média das famílias para todas as transferências quase triplicou quando o AE foi introduzido em abril de 2020, permanecendo alta durante todo o ano. Em 2021, as reduções no valor e na cobertura do AE significaram uma queda acentuada dos valores reais de pagamento.

No início de 2022, o PBF foi reestruturado e renomeado para Auxílio Brasil, com um piso de R\$ 400 por família, que no segundo semestre foi aumentado para R\$ 600.⁸ Vários outros benefícios também foram introduzidos pelo governo federal nessa época, entre eles os subsídios de combustível para motoristas de caminhão e táxi.⁹ Isso resultou em um aumento gradual dos pagamentos em 2022 em direção a um nível semelhante ao período do final de 2020 (Figura 4).

⁸ Lei N° 14.284, de 29 de dezembro de 2021

⁹ Emenda Constitucional N° 123, de 14 de junho de 2022

Figura 4: Renda Média Recebida para cada indivíduo em Todas as Transferências (valores a preços constantes de 2022)



Nota: Categoria Todas as transferências não inclui aquelas vinculadas à aposentadoria (BPC-LOAS)

LOCKDOWN E RECUPERAÇÃO ECONÔMICA

Durante o segundo e terceiro trimestres de 2020, a média da renda domiciliar per capita permaneceu estável. Ao mesmo tempo, os rendimentos do trabalho foram reduzidos, pois o emprego diminuiu significativamente em resposta à implementação de medidas de distanciamento social. Há uma recuperação gradual do nível de emprego entre o quarto trimestre de 2020 até 2022, ano no qual a renda domiciliar e do trabalho tiveram melhoria significativa (Figura 5 e Figura 6).

Figura 5: Renda Média de Todos os Trabalhos e Renda Domiciliar per capita (valores a preços constantes de 2022)

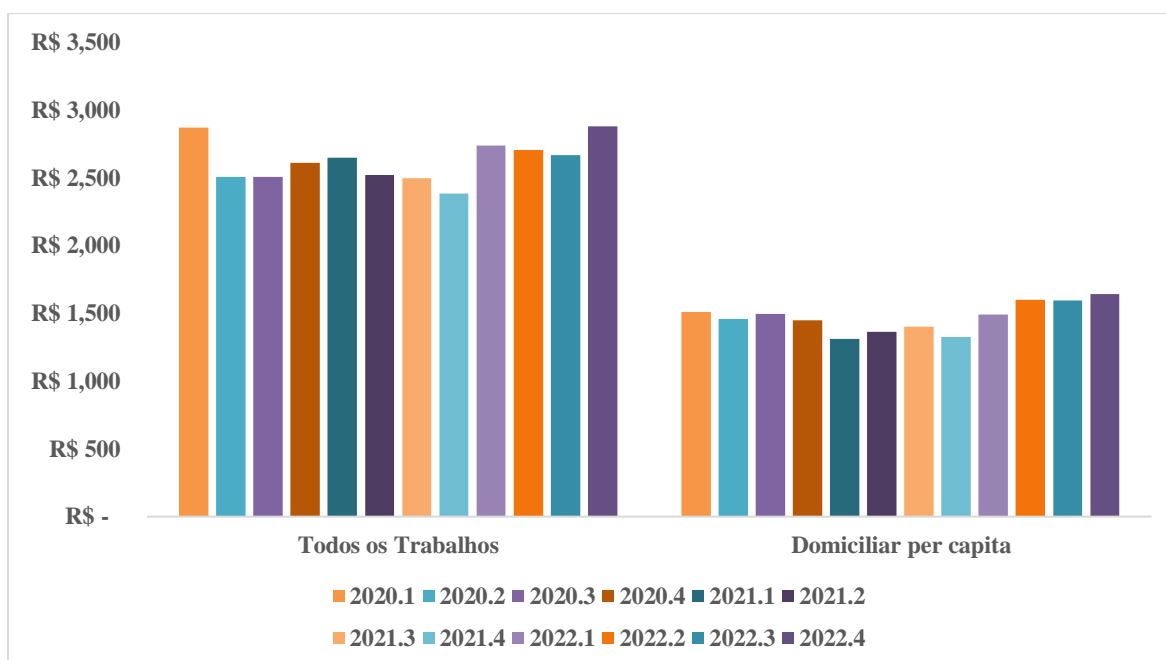
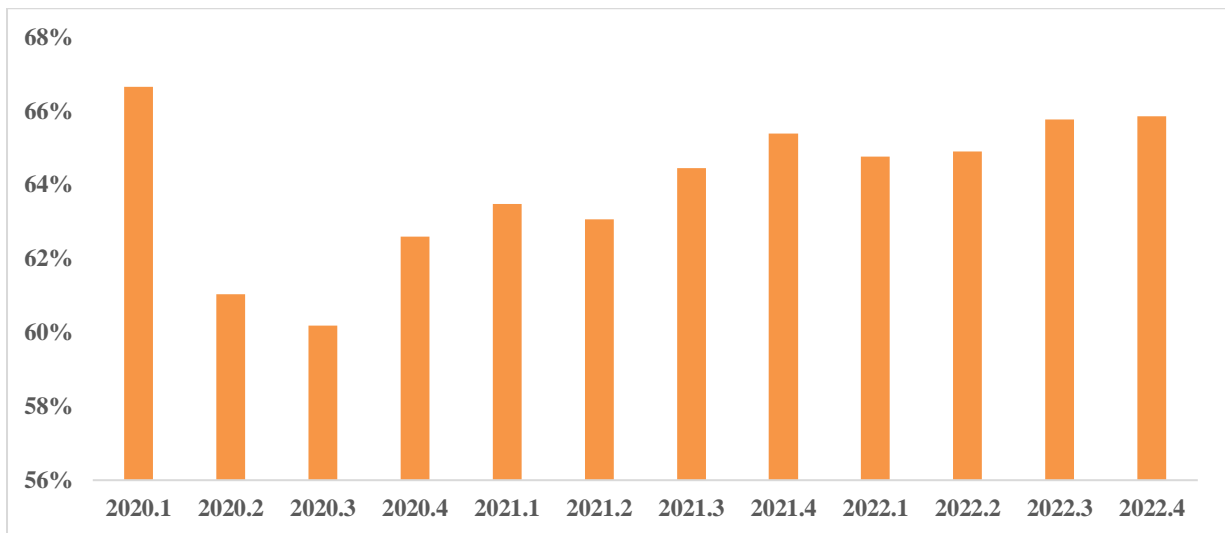


Figura 6: Taxa de Ocupação



Nota: Descreve o número de pessoas ocupadas em relação à população com mais de 16 anos

Junto com o fechamento das ofertas de emprego existentes no segundo e terceiro trimestres de 2020, houve também um aumento de indivíduos que começaram a desistir de procurar trabalho, de acordo com a pergunta no questionário aos indivíduos não ocupados. Entre os motivos apresentados pela pesquisa para justificar essa decisão, "outros fatores" tornou-se duas vezes mais prevalente, além de ser a resposta mais comum, durante o trimestre que coincidiu com as primeiras medidas de distanciamento social.

Houve uma grande queda na desigualdade de renda domiciliar per capita no terceiro trimestre de 2020, coincidindo com uma forte redução na população que vive em extrema pobreza. No entanto, durante o primeiro semestre de 2021, os índices da pobreza das famílias ultrapassaram os valores anteriores à pandemia (Figura 7 e Figura 8).

Figura 7: Índice Gini - renda do trabalho de todas as fontes e domiciliar per capita

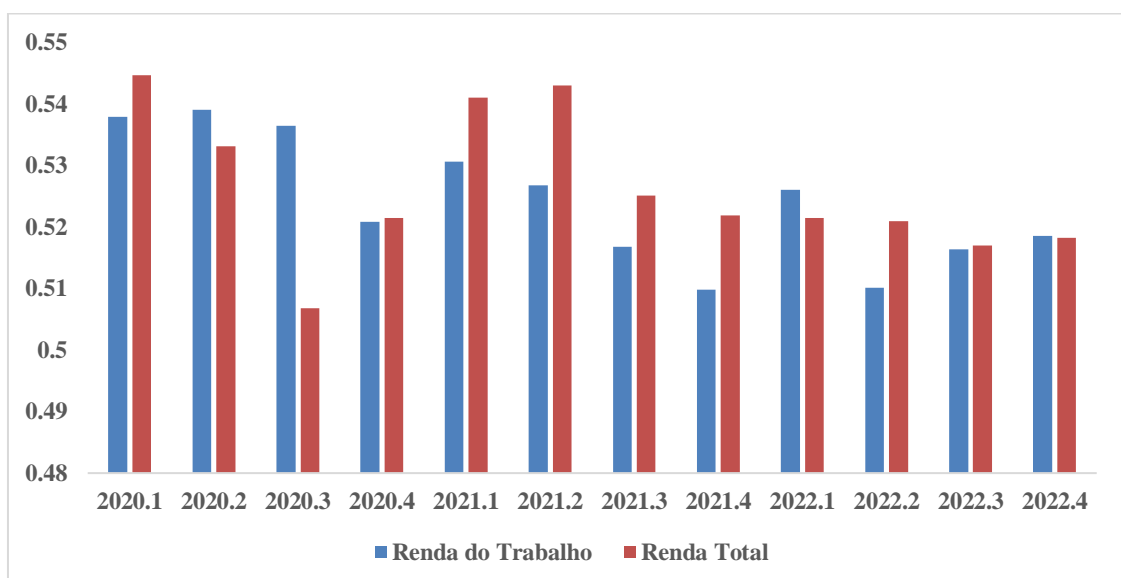
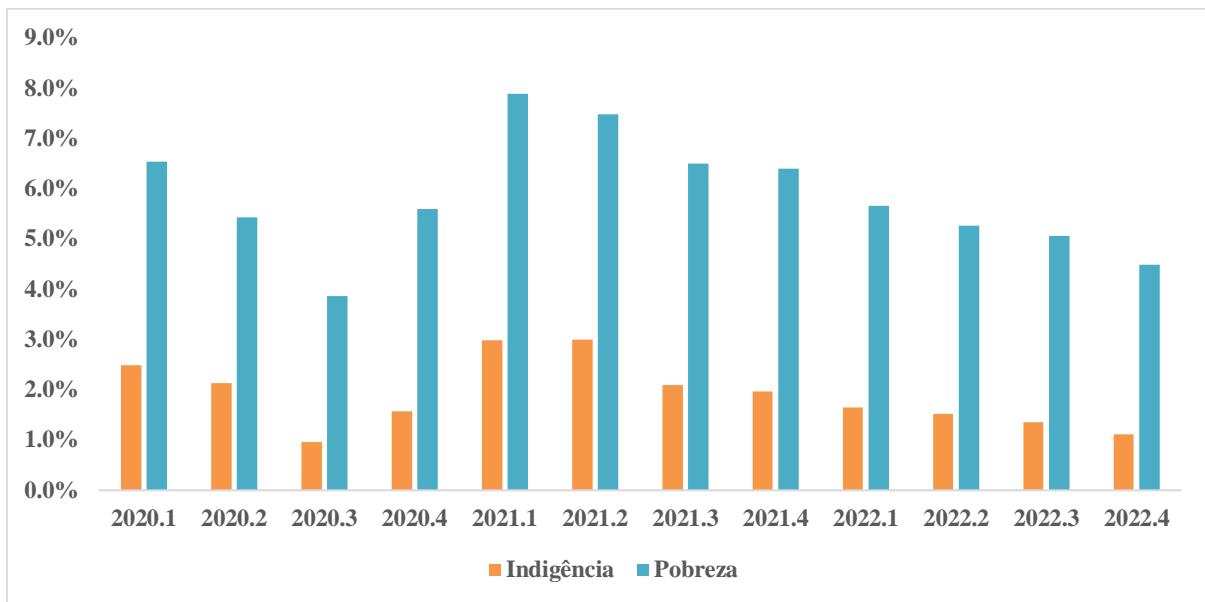


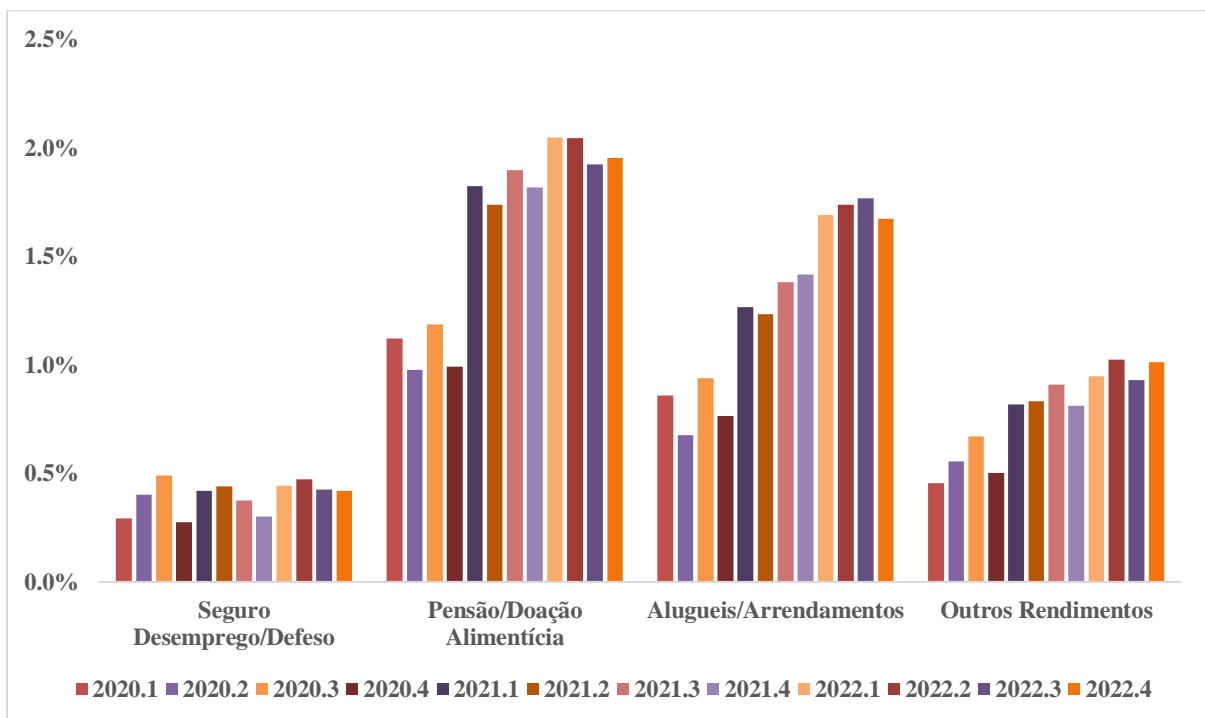
Figura 8: População Vivendo em Pobreza e Indigência



Nota: Taxas de pobreza estimadas usando a renda familiar per capita usual observada e as linhas de pobreza de Rocha, Franco e IETS (n.d.). Todos os valores são a preços de 2022

O segundo e terceiro trimestres de 2020 registraram um aumento nos pedidos de auxílio-desemprego, enquanto 2021 e 2022 foi marcado por uma maior proporção de famílias que dependiam de doações de alimentos e outros tipos de rendimentos além dos salários (Figura 9).

Figura 9: Proporção dos Indivíduos Recebendo Rendimentos por Categoria



Muitos indivíduos que viviam sozinhos aparentaram ter voltado para a casa de suas famílias ou cônjuges durante o segundo e terceiro trimestres de 2020, retornando ao final do ano. Com a segunda onda de infecções de COVID-19 e novas restrições de saúde impostas no início de 2021, há novamente uma queda na razão de indivíduos morando sozinhos, valor que se eleva novamente em 2022 (Figura 10).

Figura 10: Proporção de Domicílios de Uma Pessoa



SITUAÇÃO APÓS O LOCKDOWN

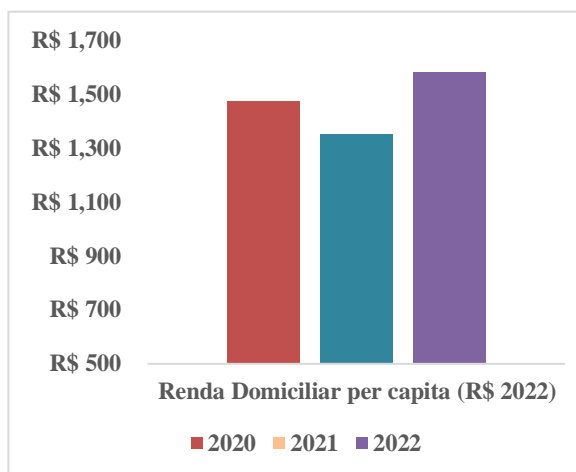
O final de 2021 marcou a suspensão gradual de várias restrições sanitárias importantes por parte dos governos subnacionais, de acordo com uma maior cobertura vacinal alcançada no mesmo período (Boing et al., 2023). O estado de São Paulo encerrou a restrição de grandes aglomerações de pessoas e outras intervenções não farmacológicas em 31 de outubro de 2021, mesmo dia em que foi paga a última parcela do AE.¹⁰

Apesar do fim desse programa de transferência, houve um aumento na renda domiciliar per capita e uma redução na proporção de famílias que viviam na pobreza e na extrema pobreza em 2022 em relação a 2020 e 2021, atingindo níveis semelhantes ao período de maior valor e cobertura do AE (Figura 11).

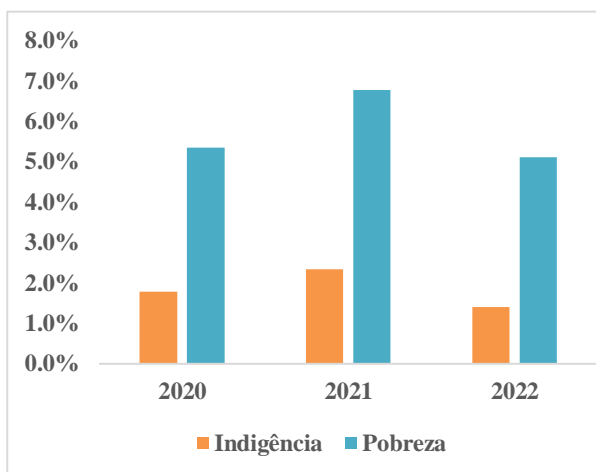
¹⁰ Decreto Nº 60.681, de 27 de outubro de 2021 – Câmara Municipal de São Paulo

Figura 11: Renda Domiciliar e População Vivendo em Indigência e Pobreza

a) Renda Domiciliar per Capita



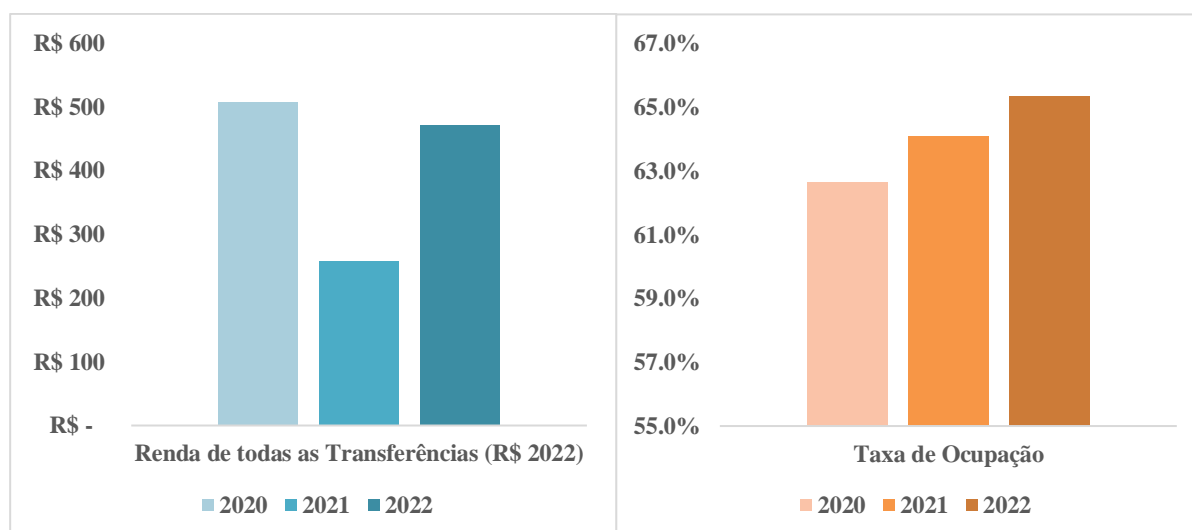
b) Proporção de Pessoas em Situação de Indigência ou Pobreza



Nota: Taxas de pobreza estimadas usando a renda familiar per capita usual observada e as linhas de pobreza de Rocha, Franco e IETS (n.d.). Todos os valores são a preços de 2022

Dois fatores podem explicar como essa redução da pobreza foi alcançada. O primeiro foi a melhora no mercado de trabalho, devido ao fim das restrições às atividades do setor de serviços e ao crescimento geral da economia no final de 2021. O segundo é a reestruturação do PBF - renomeado em outubro de 2021 para Auxílio Brasil - que introduziu um valor mínimo de R\$ 400 para as famílias, posteriormente aumentado para R\$ 600 (US\$ 100) em meados de 2022. A renda de transferência mais alta em 2022 significou um valor semelhante aos pagamentos da formulação inicial do AE, mas, nesse caso, sem as restrições à renda do trabalho ocorridas em 2020 (Figura 11).

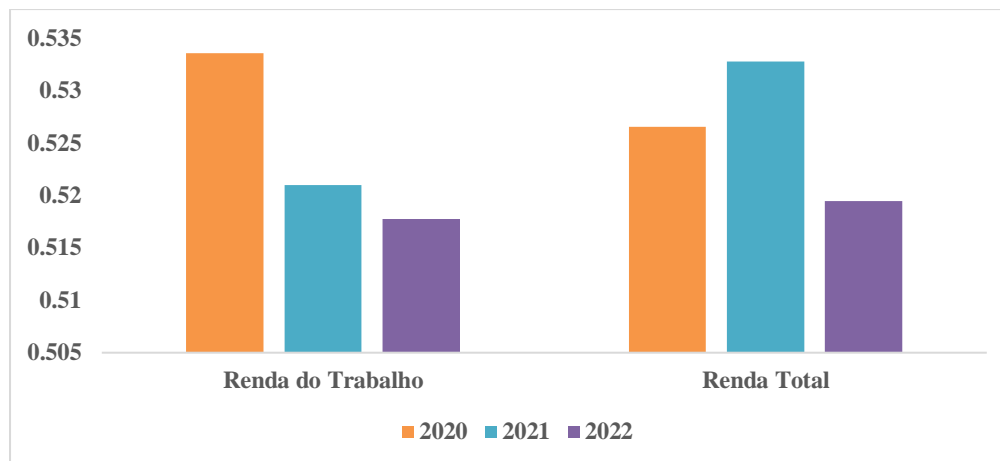
Figura 11: Renda de Todas as Transferências por Domicílio e Taxa de Ocupação



Nota: Categoria Todas as transferências não inclui aquelas vinculadas à aposentadoria (BPC-LOAS)

Em relação a 2021, houve também uma redução de 0,6% no Índice de Gini da renda do trabalho e de 2,5% na renda domiciliar per capita - esta última atingindo o menor valor em uma década (IBGE, 2023). Isso indica que tanto a queda na desigualdade por meio do recebimento de auxílios foi um fator relevante na redução da pobreza em 2022 (Figura 12).

Figura 12: Índice Gini Anual - renda do trabalho de todas as fontes e domiciliar per capita



CONCLUSÃO

Os primeiros trimestres da implementação do AE tiveram uma grande adesão por parte da população, com mais de um quarto dos domicílios recebendo o benefício. Concomitantemente à diminuição dos rendimentos do trabalho nesse mesmo período, houve um aumento significativo nas transferências - inclusive para aqueles que já se beneficiavam dos pagamentos existentes do PBF. Durante o segundo e terceiro trimestres de 2020, como consequência, a desigualdade de renda entre famílias e a pobreza extrema diminuíram.

No entanto, o mercado de trabalho demorou a se recuperar após o choque inicial no segundo e terceiro trimestres de 2020. O emprego só se recuperou gradualmente depois disso, enquanto o país entrava na fase mais grave da pandemia no início 2021. As reduções no pagamento e no valor do AE, nessas condições, reverteram as reduções na desigualdade que haviam sido alcançadas e aumentaram a pobreza e a indigência para além dos níveis anteriores à pandemia.

Esse último resultado provavelmente poderia ter sido atenuado se a perspectiva do sistema de saúde tivesse começado a melhorar no final de 2020 - como o governo talvez esperasse que ocorresse. No entanto, como a crise sanitária só foi agravada, fazendo com que as famílias e as empresas respondessem com maior adesão às medidas subnacionais de distanciamento social, os indicadores de mercado de trabalho pioraram.

Ao final de 2021, com a recuperação do emprego, houve redução na pobreza e na desigualdade em comparação com o primeiro semestre do ano, embora a renda média do trabalho e das famílias tenha sido reduzida em comparação com o período de maior pagamento e cobertura do AE. Em 2022, o mercado de trabalho se recuperou e a taxa de ocupação retornou a níveis semelhantes ao do primeiro trimestre de 2020. Naquele ano, o Auxílio Emergencial foi encerrado, mas um aumento no pagamento e no valor do PBF - reestruturado e renomeado como Auxílio Brasil - contribuiu para uma proporção menor de domicílios em situação de pobreza do que antes da pandemia, bem como à menor desigualdade domiciliar em uma década.

REFERÊNCIAS

- Boing, Antonio Fernando, et al. "Uncovering inequities in Covid-19 vaccine coverage for adults and elderly in Brazil: A multilevel study of 2021–2022 data. *Vaccine*, v. 41, n. 26, p.3937-3945,2023.
URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264410X23005698>
- Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE). National Household Sample Survey – PNAD Contínua Anual. Retrieved from: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/habitacao/17270-pnad-continua>
- _____. Sidra: Banco de Tabelas Estatísticas. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/7435#/n1/all/v/10681/p/all/d/v10681%203/l/v.p.t/resultado>
Acessado em: Maio de 2023.
- Komatsu, Bruno Kawaoka, and Menezes Filho, Naercio. "Simulações de Impacto do Novo Auxílio Emergencial sobre a Pobreza e a Desigualdade." Policy Paper 55 (2021).
- Levy, Sophie, and Naercio Menezes Filho. "Evaluating the Impact of the Covid Emergency Aid Transfers on Female Labor Supply in Brazil." Policy Paper 58 (2021).
- Makin, Anthony J., and Allan Layton. "The global fiscal response to COVID-19: Risks and repercussions." *Economic Analysis and Policy* 69 (2021): 340-349.
- Menezes-Filho, Naercio, Komatsu, Bruno K. and Rosa, João Pedro. "Reducing poverty and inequality during the Coronavirus outbreak: the emergency aid transfers in Brazil." Policy Paper 54 (2021).
- Rocha, S. (2006). *Pobreza no Brasil: afinal do que se trata?* (3rd ed.). Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Rocha, S., Franco, S., & IETS (n.d.). *Parâmetros e Resultados da PNAD 2014*. Available at: < <https://www.iets.org.br/spip.php?article406> >
- Silva, Sandro Pereira da, Carlos Henrique Leite Corseuil, and Joana Simões de Melo Costa.

"Impactos da pandemia de covid-19 no mercado de trabalho e na distribuição de renda no Brasil." (2022).

Silva, Severino Jefferson Ribeiro da e Pena, Lindomar. Collapse of the public health system and the emergence of new variants during the second wave of the covid-19 pandemic in brazil. *One Health*, 13:100287, 2021. ISSN 2352-7714. URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S235277142100077X>.