

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 357

O Programa de Garantia de Renda Mínima

Carlos Alberto Ramos

NOVEMBRO DE 1994



Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

O IPEA é uma fundação pública vinculada à Secretaria de Planejamento, Orçamento e Controle da Presidência da República, cujas finalidades são: auxiliar o Ministro da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Controle da Presidência da República na elaboração e no acompanhamento da política econômica e prover atividades de pesquisa econômica aplicada nas áreas fiscal, financeira, externa e de desenvolvimento setorial.

PRESIDENTE

Aspasia Brasileiro Alcântara de Camargo

DIRETOR EXECUTIVO

Antonio Jose Guerra

DIRETOR DE ADMINISTRAÇÃO

Adilmar Ferreira Martins

DIRETOR DE PESQUISA

Claudio Monteiro Considera

DIRETOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Luis Fernando Tironi

DIRETORA DE PROJETOS ESPECIAIS

Anna Maria Peliano

DIRETOR DE TREINAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL — CENDEC

Adroaldo Quintela Santos

TEXTO PARA DISCUSSÃO tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos direta ou indiretamente pelo IPEA, bem como trabalhos considerados de relevância para disseminação através do Instituto, informando profissionais especializados e colhendo sugestões.

Tiragem: 200 exemplares

SERVIÇO EDITORIAL

Brasília — DF:

SBS. Q. 1, Bl. J, Ed. BNDES — 10.º andar

CEP 70.076-900

Av. Presidente Antonio Carlos, 51 — 17.º andar

CEP 20.020 — 010 — Rio de Janeiro — RJ

SUMÁRIO

SINOPSE

- I INTRODUÇÃO
 - II PRINCIPAIS PONTOS DO PROJETO APROVADO PELO SENADO
 - III A PERTINÊNCIA DE UMA RENDA MÍNIMA GARANTIDA NO ATUAL DEBATE SOBRE POLÍTICAS SOCIAIS
 - IV DIFERENTES ALTERNATIVAS DE COMPLEMENTAÇÃO DE RENDA
 - V INCONSISTÊNCIAS E LIMITAÇÕES DO PGRM
 - VI AS CRÍTICAS AOS PROGRAMAS DE COMPLEMENTAÇÃO DE RENDA
 - VII UM ESBOÇO DE AGENDA DE TRABALHO
 - VIII CONCLUSÃO
- BIBLIOGRAFIA
-

O PROGRAMA DE GARANTIA DE RENDA MÍNIMA

Carlos Alberto Ramos *

** Consultor da Diretoria de Projetos Especiais do IPEA*

A produção editorial deste volume contou com o apoio financeiro do PNUD (Projetos BRA 92/029 e BRA 91/016) e do Programa de Gerenciamento do Setor Público — GESEP/BIRD.

SINOPSE

O texto analisa o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), projeto do senador Eduardo Suplicy aprovado pelo Senado. O estudo aborda o programa sob três perspectivas: i) o contexto histórico que deu origem às propostas de renda mínima (esgotamento do Estado de Bem-Estar Social); ii) a lógica interna do PGRM e de sua raiz teórica (o Imposto de Renda Negativo) e iii) a polêmica em torno das relações entre o PGRM e a realidade brasileira (PGRM e políticas de reforma estrutural, informalidade no mercado de trabalho e realocação dos recursos fiscais).

I. INTRODUÇÃO

Na atual discussão sobre as estratégias mais eficazes para o combate à pobreza, os questionamentos às políticas compensatórias ou de assistência social tradicional giram em torno de três eixos: a) sua histórica incapacidade de melhorar as condições de vida das populações marginalizadas; b) os elevados custos, se comparados com os resultados obtidos; e c) a utilização clientelista dos recursos financeiros.

A partir desse diagnóstico, que hoje goza de um certo consenso, diversas propostas de política visam substituir as políticas tradicionais por uma compensação monetária e/ou um bônus, os quais seriam diretamente outorgados às populações-alvo. Dentro das primeiras cabe situar o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), já aprovado pelo Senado Federal.

Entre os economistas, a polêmica sobre os impactos no bem-estar social de uma compensação monetária ou uma oferta direta de bens e serviços à população não é recente. Em geral, as correntes liberais defendem a compensação a partir de suas hipóteses sobre a soberania e a racionalidade dos consumidores e a ótima alocação de recursos nos mercados concorrenciais. Ao contrário, o *Welfare State* tradicional privilegiava a ação do Estado pela oferta direta (e, muitas vezes, gratuita) de bens e serviços.¹

No debate atual sobre proteção social, existe um certo consenso a respeito da falta de adequação entre o antigo Estado de Bem-Estar Social e as novas tendências estruturais da economia em geral e do mercado de trabalho em particular. As fontes de financiamento e os potenciais beneficiários das políticas sociais tradicionais estavam, de alguma forma, inter-relacionados com as relações de trabalho assalariadas e formais.

Nas sociedades desenvolvidas e também nas subdesenvolvidas, a partir dos anos 80, observa-se uma crescente incapacidade de gerar empregos e um perceptível crescimento de formas "atípicas" de ocupação (relação assalariada não-formalizada, emprego temporário ou em tempo parcial, pequenas firmas familiares, etc.) que tiveram conseqüências tanto no âmbito do financiamento das políticas sociais, quanto no da população potencialmente beneficiária. O crescente déficit nos orçamentos da seguridade social e a extensão da pobreza testemunham essa inadequação entre a tradicional proteção social e a nova dinâmica econômica.

Nesse contexto, os programas de garantia de renda mínima começam a ocupar uma crescente importância no debate público e tornam-se verdadeiras alternativas de política. As correntes liberais vêem nesse novo cenário uma confirmação da pertinência de suas clássicas posições, que enfatizam a necessidade da rápida substituição do antigo *Welfare State* e da legislação trabalhista por uma nova "política social" nos moldes do Imposto de Renda Negativo (IRN).

Ao contrário, a esquerda sustenta a necessidade de introduzir a compensação monetária como uma política que complementa as históricas conquistas do mundo do trabalho e estende-se aos direitos de cidadania. Certos programas poderão ser substi-

¹ Para uma simples abordagem em termos econômicos ver Foldes (1967).

tuidos, mas o arcabouço do *Welfare State* e o marco legal-institucional de proteção ao trabalho devem ser mantidos.

Os parágrafos anteriores sugerem que uma política de compensação monetária pode ser objeto de leituras conflitantes. Porém, a análise dos impactos de uma renda mínima não se limita a esse debate. As formas de gerenciamento também devem ocupar um lugar central na delimitação das alternativas de implementação. No caso específico do Brasil, este último ponto é de singular importância, dada a magnitude do mercado informal de trabalho e a ausência de estruturas burocráticas com tradição de gerenciamento de um programa com essas características.

Dado esse contexto, o objetivo deste documento é contribuir para o debate e insinuar formas potenciais de operacionalização, que deverão ser melhor definidas em função de critérios políticos e restrições técnicas e financeiras. Assim, o texto é estruturado da forma descrita a seguir.

Na próxima seção serão apresentados os principais pontos do projeto do senador Suplicy, já aprovado pelo Senado. Na seção III será apresentada a discussão em torno da renda mínima a partir de uma perspectiva teórica e histórica e serão detalhadas as particularidades do caso brasileiro. As diferentes modalidades que uma compensação monetária pode adquirir (Imposto de Renda Negativo, Renda Complementar ou Renda Universal) e suas principais características serão o tema da seção IV. Certas inconsistências e limitações do projeto aprovado pelo Senado serão assinaladas na seção V. As críticas mais usuais aos projetos de complementação monetária, especialmente sua suposta incapacidade de contribuir para reformas estruturais, serão o tema da seção VI. Uma forma de superar essa dissociação entre complementação monetária (combate à pobreza no curto prazo) e reformas estruturais consiste em atrelar uma renda garantida à escolaridade, tema que também será abordado nesta seção. A partir do reconhecimento da importância e dos desdobramentos do projeto do sen. Suplicy, é fácil concluir que a definição dos diferentes caminhos que sua implementação pode percorrer não pode estar restrita a um única dimensão, seja esta burocrática, econômica ou política. A seção VII contém o esboço de uma agenda de trabalho com os principais pontos que a implementação de uma renda mínima deverá contemplar. Por último, na seção VIII encontram-se as principais conclusões do trabalho.

II. PRINCIPAIS PONTOS DO PROJETO APROVADO PELO SENADO

Esta seção visa apresentar, de forma extremamente sintética, as principais características do PGRM aprovado, em dezembro de 1991, pelo Senado Federal.²

- 1) O PGRM foi definido como um Imposto de Renda Negativo que beneficiaria todas as pessoas, residentes no país e maiores de 25 anos, que auferissem menos de 45 mil cruzeiros da época (em torno de 45 dólares).³ Este valor seria corrigido nos meses de maio e novembro de cada ano ou toda vez que a inflação acumulada

² Para maiores detalhes sobre o projeto aprovado pelo Senado, os debates que tiveram lugar nessa casa e opiniões externas ao Legislativo, ver Suplicy (1992).

³ O valor mencionado em dólares foi obtido a partir da conversão dos cruzeiros à taxa de câmbio vigente em dezembro de 1991. Deve-se lembrar que o projeto do sen. Suplicy foi apresentado, já especificando o rendimento mínimo mensal de 45 mil cruzeiros, em abril de 1991. Neste mês esse montante nominal correspondia a, aproximadamente, 180 dólares ou 2,25 salários mínimos.

da atingisse 30%. Anualmente, no mês de maio, além da correção dos valores nominais em função da inflação passada, haveria um acréscimo real da mesma magnitude da variação do PIB por habitante do ano anterior.

- 2) A complementação monetária para cada indivíduo não corresponderá à totalidade do mínimo estabelecido, mas apenas a 30% da diferença entre o rendimento auferido e esse patamar mínimo.⁴ Este mecanismo, inspirado nas propostas acadêmicas de IRN, permite que se conserve uma motivação monetária ao trabalho; assim, não são válidas as críticas que supõem que o PGRM induzirá uma saída generalizada do mercado de trabalho.⁵
- 3) No projeto aprovado pelo Senado prevê-se uma implantação gradual do PGRM, começando pelas pessoas de mais de 60 anos (em 1995) e finalizando no ano 2002, quando se atingiria todo o universo previsto (todos os indivíduos maiores de 25 anos).
- 4) Os recursos do PGRM terão como origem o orçamento da União, e o projeto prevê que, paralelamente a sua implementação, deverão ser desativados os programas e entidades associados à política social compensatória. Assim, na concepção original, existe uma realocação dos recursos da União destinados à área social, com a substituição das políticas sociais tradicionais por uma compensação monetária. O projeto contempla, porém, um limite a ser alocado ao PGRM: os recursos não poderão exceder 3,5% do PIB.

III. A PERTINÊNCIA DE UMA RENDA MÍNIMA GARANTIDA NO ATUAL DEBATE SOBRE POLÍTICAS SOCIAIS

III.1 A Crise do *Welfare State* nos Países Centrais

Durante os anos 80, na Europa e, em menor medida, nos EUA, têm-se assistido a um amplo debate sobre a necessidade de reformulação das políticas sociais. A partir da crise dos anos 70, os sistemas de proteção social começam a receber crescentes questionamentos sobre sua viabilidade financeira e sua eficiência (relação custo/benefício).

Esses dois eixos de crítica nutrem-se de uma crescente falta de adequação entre o histórico *Welfare State* e o novo contexto macroeconômico. Os sistemas de proteção social que prevaleceram nos países centrais entre os anos 40 e 70 tinham-se desenvolvido dentro de um modelo econômico cujas principais características eram: a) elevadas taxas de crescimento;

4 Um exemplo ilustra a lógica da proposta. Imaginemos que um indivíduo, à época de aprovação do projeto, não tivesse rendimentos. Ele receberia uma complementação de 13.500 cruzeiros (30% de 45 mil). Se uma outra pessoa auferisse um rendimento de 20 mil, a complementação seria de 7.500 (30% de 45 mil — 20 mil). Este tipo de mecanismo permite que se conserve uma incitação monetária ao trabalho. Em outros termos: toda pessoa se sentirá incentivada a procurar emprego. O exemplo anterior permite visualizar essa motivação. O indivíduo desempregado (sem rendimentos) terá uma remuneração total de 13.500. Se ele procura (e encontra) emprego cujo salário seja de 20 mil, sua remuneração total será de 27.500 (20 mil de rendimento mais a complementação de 7.500). Desde um ponto de vista estritamente monetário, sempre será melhor estar ocupado.

5 Um caso típico dessa crítica infundada é a afirmação de Da Costa e Silva e Portugal (1993): "... cabe perguntar se nosso país deteja realmente incentivar a ociosidade em tão grande escala". Nem as conclusões do modelo teórico nem o estudo das experiências localizadas nos EUA (New Jersey) permitem concluir sobre uma generalizada saída do mercado de trabalho. Mais que uma retração da oferta de trabalho, o problema se situa na muito provável informalização nas relações de emprego. Este último problema será abordado no transcurso do texto.

b) demanda de trabalho que acompanhava esse dinamismo econômico; c) salários reais que cresciam paralelamente às elevações da produtividade; e d) economias relativamente fechadas, que permitiam que os estados nacionais possuíssem um certo poder de regulação sobre a conjuntura econômica de cada país.

O resultado desse modelo de crescimento foi uma situação de quase pleno emprego no transcurso desse período (1945-1973). O sistema de proteção social foi, assim, incorporando antigas reivindicações do mundo do trabalho (assistência médica, seguro-desemprego, aposentadoria, etc.) cujos benefícios estavam mais ou menos ligados à integração econômica via mercado de trabalho. Essa proteção social, por outra parte, estava associada à existência de um vínculo empregatício, mas, na medida em que o sistema operava numa situação de pleno emprego quase permanente, transmitia-se a imagem de uma seguridade social que tinha um caráter universalista.

Com o passar do tempo, a crise da segunda metade dos anos 70 revelou-se mais estrutural que conjuntural. Na quase totalidade das economias centrais, começaram a vislumbrar-se duas tendências de longo prazo.

A primeira é a relativamente generalizada incorporação de novas tecnologias que, elevando a produtividade, requerem cada vez menos mão-de-obra. Por outra parte, além desse aspecto quantitativo, existe um outro qualitativo: os requerimentos de qualificação do trabalho são cada vez maiores. Dessa forma, os desocupados pela incorporação das novas tecnologias encontram cada vez mais dificuldade em ingressar no mercado de trabalho, tanto pelas menores ofertas de emprego, quanto pela sua inadequação aos requerimentos de qualificação desses poucos postos de trabalho. O desemprego estrutural e em massa, com a conseqüente dualização da sociedade, começa, assim, a ser uma das características desses países.

Por outra parte, os postos de trabalho oferecidos diferem significativamente em suas características de acordo com os setores nos quais sejam criados: de ponta (novas tecnologias) ou nos espaços tradicionais, agora em decadência. No primeiro caso, as novas tecnologias requerem uma identificação mínima do trabalhador com o processo de trabalho e os objetivos da firma. Isto leva as empresas desses segmentos a outorgar a seus trabalhadores salários indiretos (seguro-saúde, aposentadoria privada, etc.) que induzam essa identificação. Os empregos criados nos setores tradicionais não possuem essas vantagens, ficando presos ao antigo *Welfare State*. Assim, além do desemprego estrutural, temos que, ainda integrando-se via mercado de trabalho, as tendências estruturais acentuam a dualização.

A segunda tendência do novo contexto econômico é a crescente globalização econômica, que também afeta as economias centrais. Esse processo reduz a capacidade de regulação, no espaço de cada Estado-Nação, da conjuntura econômica. Diante do desaquecimento do nível de atividade, os clássicos instrumentos de política para reativar a economia encontram li-

mites, só sendo vislumbrada uma única variável: a elevação da competitividade. Esta pode crescer através de dois caminhos: pela aceleração da incorporação de tecnologias, fato que reduz a demanda de trabalho, e/ou pela redução dos custos da mão-de-obra. Essa redução pode ser atingida via redução dos salários reais e/ou dos encargos sociais; em ambas as alternativas, reduzem-se as fontes de financiamento do *Welfare State*.

Observamos assim que, a partir de diversos ângulos, o antigo sistema de proteção social não é mais funcional ao novo contexto econômico e social. Na perspectiva dos trabalhadores, o crescente desemprego e sua permanência no tempo levam a uma paulatina perda dos direitos sociais dado que, como já afirmamos, os benefícios estavam atrelados à integração no mercado de trabalho. Do ângulo dos gestores de política, o financiamento do antigo *Welfare State* é cada vez mais problemático, já que afeta o equilíbrio das finanças do Estado.

Diante desse impasse, duas alternativas de política começam a ocupar um crescente espaço no debate público e deixam os círculos restritos da Academia.

III.2 O Imposto de Renda Negativo

A primeira alternativa são as medidas que, popularmente, associam-se com o pensamento liberal. Historicamente, por razões de ordem tanto filosófica quanto econômica, o liberalismo manteve uma postura crítica diante do desenvolvimento do *Welfare State*. Porém, até meados dos anos 70, os questionamentos estavam restritos às publicações acadêmicas e apenas marginalmente eram levados em consideração nos debates sobre as alternativas de política. Na segunda metade da década de 70, porém, diante da crise estrutural, essas correntes deixam os círculos restritos das universidades e começam a influenciar as diretrizes políticas.

Essa crescente importância do pensamento liberal origina-se, entre outros fatores, da incapacidade do keynesianismo, e do *Welfare State* que lhe estava associado, de superar a crise. Sinteticamente, as correntes conservadoras identificavam as elevadas taxas de desemprego, e os problemas sociais que a partir delas se geravam, com a "rigidez" dos mercados de trabalho. Essa falta de "flexibilidade", por sua vez, tinha suas raízes na presença de fatores institucionais (sindicatos, salário mínimo, seguro-desemprego, etc.) que limitavam o papel das forças de mercado na determinação dos níveis de emprego e salários. A partir desse diagnóstico, foram implementadas uma série de políticas que visaram a reduzir a importância desses fatores legais e institucionais.

Paralelamente a essa crítica, que quase se circunscreve ao funcionamento do mercado de trabalho, uma segunda dimensão complementava a contrarrevolução conservadora. O *Welfare State* era visto como ineficiente, em termos dos objetivos sociais a serem atingidos e, desde um aspecto que vai além das considerações puramente econômicas, limitava a liberdade

individual. Com respeito à ineficiência, os questionamentos centravam-se na burocracia necessária para gerenciar o Estado de Bem-Estar, que seria inerente a essa alternativa de política social. No que tange ao cerceamento da liberdade individual, o pensamento liberal privilegiou, desde suas origens, a "soberania do consumidor". Em outros termos: as escolhas do Estado e da sua burocracia não poderiam substituir as escolhas de cada indivíduo. Como parte dos benefícios da política social foi, tradicionalmente, determinada a partir da oferta compulsória de bens e serviços, estes não necessariamente coincidiam com as preferências individuais.

A partir desse diagnóstico, as diretrizes de política eram mais ou menos óbvias: reduzir, ao mínimo possível, os limites institucionais na esfera econômica, para permitir um funcionamento dos mercados que se situe bem próximo dos modelos teóricos de concorrência perfeita. Se essa dinâmica não permitia superar, ou gerava, certos "bolsões" de pobreza ou marginalização, a alternativa do governo era uma "política social" que: a) não interferisse no funcionamento dos mercados, e b) que preservasse a livre escolha dos indivíduos (soberania do consumidor). Por satisfazer ambos os requisitos, essa "política social" é o Imposto de Renda Negativo, dado que não introduz restrições institucionais ao livre jogo da oferta e demanda e, ao outorgar uma compensação monetária, possibilita aos beneficiados um perfil de consumo compatível com suas preferências individuais.

Certas correntes introduzem um outro fator. Em economias cada vez mais internacionalizadas, a *performance* econômica depende, para fazer frente à crescente concorrência externa, de sua produtividade. As políticas sociais tradicionais sustentavam seu financiamento sobre os salários pagos, elevando os custos da mão-de-obra e, conseqüentemente, reduzindo as possibilidades de concorrência nos mercados mundiais. O Imposto de Renda Negativo, ao não onerar os custos das firmas, evita esse tipo de problema, pois não introduz restrições adicionais à competitividade externa.

III.3 A Crise do *Welfare State*, o Acesso à Cidadania e a Renda Mínima

Diante da crise da segunda metade dos anos 70 e dos problemas sociais por ela gerados, as receitas das correntes de centro e esquerda consistiram, em um primeiro momento, no gerenciamento da conjuntura de acordo com as clássicas medidas keynesianas e na extensão do *Welfare State*. A crise era associada a fatores conjunturais (especialmente os choques do petróleo); depois de um período de transição, as economias deveriam retornar à antiga trajetória de crescimento. Contrariamente a esse diagnóstico, a história mostrou que a crise não se nutria, exclusivamente, dos choques externos, sendo o impasse um fenômeno de cunho estrutural. Os instrumentos de reativação econômica, eficazes no antigo modelo de desenvolvimento, mostram-se cada vez mais incapazes para reverter a conjuntura. O ativismo na política econômica, via elevação dos gastos públicos e/ou redução das taxas de juros, provoca elevações na taxa de inflação e/ou desequilíbrios no setor externo, com poucos efeitos sobre o nível de

atividade e as taxas de desemprego. Ante essa incapacidade de retomar o crescimento, a extensão do *Welfare State* mostra inviabilidade financeira e os desequilíbrios nas finanças do Estado são crescentes.

Diante desse quadro, começa a visualizar-se o caráter estrutural da crise. Entre outros fatores, a revolução tecnológica e a crescente globalização da economia têm profundos impactos no mundo do trabalho e desdobramentos na sociedade como um todo. Como já foi mencionado, o desempenho das economias centrais no transcurso do ciclo de crescimento dos anos 80 permite identificar uma nova etapa, na qual:

- a) o crescimento da oferta de empregos de "boa qualidade" se reduz;
- b) a motivação do trabalhador nos empregos de "boa qualidade" é lograda por salários indiretos (plano de saúde, aposentadoria privada, auxílio-alimentação, etc.), além de salários monetários elevados;
- c) os ocupados nos empregos de "má qualidade" não gozam desses benefícios oferecidos pelas firmas e vêem-se diante de uma generalizada redução dos benefícios do *Welfare State*;
- d) dado que a rápida renovação tecnológica requer uma constante requalificação dos trabalhadores, a probabilidade de encontrar emprego, para um desempregado, vai se reduzindo à medida que perdura a situação de desemprego; e
- e) como os benefícios sociais tendem a estar ligados à integração no mercado de trabalho, com o transcorrer do tempo o desempregado que permanece nessa situação vai, paulatinamente, perdendo seus direitos sociais.

Esses cinco fatores tendem a dualizar a sociedade entre os poucos trabalhadores empregados nos "bons" empregos, com proteção social proporcionada pela própria empresa, e uma massa de ocupados em postos de trabalho de "má qualidade", sem proteção privada e reduzida proteção pública, além de uma massa crescente de desempregados que vão aos poucos perdendo seus direitos sociais.

Diante desse quadro, certas correntes começam a repensar a política social para torná-la compatível com a nova dinâmica estrutural. São dois os eixos das novas propostas de política.

O primeiro eixo parte da constatação que é impossível garantir empregos de boa qualidade para a maioria da população, fato que leva a duas propostas. A primeira seria reduzir a jornada de trabalho, a fim de permitir uma distribuição mais eqüitativa dos postos de trabalho em geral e dos de boa qualidade em particular. A segunda consistiria em manter ou estender o *Welfare State* tradicional, a fim de minimizar a diferença entre a proteção social dos trabalhadores empregados no setor mais moderno e os restantes.

O segundo eixo consiste em começar a dissociar a remuneração da condição de empregado. Observemos que esta alternativa de política introduz uma verdadeira ruptura tanto na esfera econômica, quanto na de direitos de cidadania. No campo econômico, os rendimentos individuais, desde o advento da sociedade moderna, estavam atrelados à prévia inserção na produção. No caso dos assalariados e autônomos, essa inserção se dava via mercado de trabalho, sendo este último a principal forma de acesso à integração social.⁶

Noutro campo, os direitos da cidadania restringiam-se à esfera política e a certos espaços sociais (educação, por exemplo); a extensão desses direitos à esfera econômica sempre foi limitada. A crescente exclusão social dos anos 80, paralelamente às elevações de produtividade e à incapacidade de integrar socialmente via mercado de trabalho, nutre as reivindicações sobre a necessidade (e possibilidade, devido à crescente produtividade) de estender os direitos da cidadania a um rendimento mínimo garantido, independente ou não da integração econômica.

Dessa forma, neste tipo de abordagem, a garantia de uma renda mínima não está associada, como no caso do IRN, a uma substituição do *Welfare State* nem possui, também, uma justificativa que se restrinja à racionalidade econômica. Ao contrário, uma renda mínima deveria inscrever-se na extensão dos direitos da cidadania à esfera econômica e, assim, complementar o antigo Estado de Bem-Estar.

III.4 As Especificidades do Caso Brasileiro

À margem dessa polêmica, que possui um caráter universal, no caso específico do Brasil, a conveniência da implementação de uma renda mínima vêm sendo justificada a partir de três argumentações.

A primeira diz respeito aos direitos do cidadão no contexto de uma prática política que utilizou (e utiliza) as políticas públicas em benefício individual ou partidário. Os benefícios sociais não são identificados com direitos de cidadania, mas utilizados como uma troca de favores entre o político profissional à procura de votos e o "cidadão", marginalizado econômica e socialmente, à procura de meios de sobrevivência ou ascensão social. Um programa de renda mínima, definido no âmbito do direito à cidadania, estabelece uma relação Estado-cidadão que não precisa de intermediários no âmbito da política profissional. Assim, um desdobramento de uma renda mínima garantida seria uma contribuição às mudanças nas práticas políticas e à democracia, na medida em que a utilização pessoal ou partidária de recursos públicos deixaria de ser uma ferramenta de campanha eleitoral.

⁶ Em princípio, pode parecer contraditório levantar essa possibilidade do financiamento de um Programa de Renda Mínima, devido à crescente produtividade e à crise financeira do antigo *Welfare State*. Sucede, porém, que os recursos deste último giravam em torno das contribuições de firmas e trabalhadores com relações de emprego "clássico" (emprego em tempo integral com duração ilimitada). À proporção que esses contratos de trabalho perdem importância, a fonte de contribuições se reduz. Contrariamente, um Programa de Renda Mínima se financia via tributos que taxam a renda dos indivíduos e, dessa forma, pode "socializar" os ganhos de produtividade sem passar pelo mercado de trabalho.

Uma segunda justificativa à implementação de uma renda mínima garantida nutre-se da histórica segmentação da sociedade brasileira, inclusive no próprio mundo do trabalho. As famílias e os indivíduos que procuram uma estratégia de sobrevivência nos espaços informais não têm direito à maioria dos benefícios dos quais são credores os assalariados do setor formal (aposentadoria, décimo-terceiro salário, férias remuneradas, abono salarial, seguro-desemprego, FGTS, etc.). Diante das dificuldades e da lentidão da extensão do grau de formalização, uma renda mínima universal, da qual, dada essa universalidade, seriam beneficiários os ocupados nos segmentos não formais, permitiria paliar essa falta de cobertura social.

Por último, no caso do Brasil, a renda mínima é assumida como um dos instrumentos suscetíveis de melhorar a distribuição de renda. A histórica dificuldade de elevar os salários reais via política salarial induz a pensar que mudanças na distribuição de renda devem passar, ou ser complementadas, por medidas que estejam à margem do mercado de trabalho. Uma renda mínima garantida, o Imposto de Renda Negativo ou o sistema tributário em geral poderiam contribuir para mudar o perfil distributivo.

Antes de analisar o projeto aprovado pelo Senado, convém definir alguns conceitos sobre as diferentes formas de compensação monetária que serão úteis para o posterior debate.

IV. DIFERENTES ALTERNATIVAS DE COMPLEMENTAÇÃO DE RENDA

IV.1 O Imposto de Renda Negativo

Amplamente defendido pelos adeptos do liberalismo econômico e popularizado por Friedman (1962), a lógica do IRN parte da definição de uma renda mínima (RM) fixada exogenamente (nível de pobreza, indigência, etc.). Paralelamente, estabelece-se uma alíquota (imposto) sobre os rendimentos, que, de acordo com o nível destes últimos e tendo como referência o patamar mínimo já mencionado, será negativa ou positiva. No primeiro caso, o indivíduo, ou família, receberá uma complementação (monetária) na sua renda; no segundo caso, contribuirá para o financiamento dessa complementação.

Sob uma perspectiva liberal, esse mecanismo de proteção social minimiza as restrições ao livre funcionamento do mercado (especialmente do mercado de trabalho) ao não afetar os custos da mão-de-obra e manter um incentivo monetário ao trabalho.

Formalmente, os impactos do IRN sobre a renda líquida, os custos e a motivação para o trabalho podem ser deduzidos a partir das seguintes expressões:

$$c = RM - t w \quad (1)$$

$$R = w + c \quad (2)$$

De (1) e (2) se deduz facilmente que:

$$R = RM + (1-t) w \quad (3)$$

onde: c = complemento de renda a ser recebido;

w = renda bruta;

t = alíquota de imposto (em %); $0 < t < 1$

RM = renda mínima;

R = renda líquida.

Uma simulação permitirá ilustrar a lógica do IRN. Imaginemos que a renda mínima (estabelecida exogenamente) é de mil, e a alíquota $t = 50\%$ sobre a renda bruta (w). Na Tabela 1 figuram o montante do complemento e a renda líquida para diferentes faixas de renda bruta.

TABELA 1

Renda Bruta, Complementação e Renda Líquida no Imposto de Renda Negativo

Renda Mínima (RM): 1.000 Alíquota (t): 50%

Renda Bruta (w)	Complementação de Renda (c) $c = RM - tw$	Renda Líquida (R) $R = RM + (1-t) w$
0	1000	1000
100	950	1050
200	900	1100
500	750	1250
800	600	1400
1000	500	1500
1500	250	1750
2000	0	2000
2100	-50	2050

A análise desta Tabela permite concluir que:

- Quanto maior for a renda bruta, maior será a renda líquida, fato que mantém um incentivo monetário ao trabalho.
- A renda mínima estabelecida exogenamente é assegurada. Mesmo indivíduos ou famílias que não possuem rendimentos se beneficiam desse patamar mínimo.
- Por último — e talvez o fato mais curioso —, recebem uma renda complementar faixas de rendimentos com patamares superiores ao

mínimo estabelecido. No exemplo da Tabela 1, apesar da RM estar fixada em mil, beneficiar-se-ão do imposto negativo todos os rendimentos de até 1.999,99. O complemento é nulo para os que auferem um rendimento de dois mil, e o imposto passa a ser positivo (a renda líquida é menor que a renda bruta) para as faixas com níveis superiores a dois mil. Em geral, esse limite vem dado pela relação RM/t . Como $0 < t < 1$, o patamar até o qual tem-se assegurado um complemento será sempre superior ou igual à RM. Assim, a faixa a partir da qual o imposto torna-se positivo estará relacionada positivamente com o nível da RM, e negativamente com a alíquota do imposto.⁷ Se, por exemplo, mantém-se o imposto de 50% mas se eleva o patamar da RM para dois mil, esse limite será de quatro mil. Se a RM se mantém em mil mas a taxa de imposto se eleva para 60%, esse limite se reduzirá a (aproximadamente) 1.667. Porém, seja qual for o nível da RM ou a taxa de imposição, sempre existirá uma relação positiva entre a renda bruta recebida e a renda mínima. Ou seja, sempre existirá um incentivo monetário ao trabalho, e essa motivação será menor quanto maior for o parâmetro t .⁸

Sob outra perspectiva, o parâmetro t pode ser assumido como representativo do grau de incentivo monetário ao trabalho. É fácil observar que t pode ser definido da

seguinte forma:

$$t = RM/RL \quad (4)$$

onde: RL = renda limite a partir da qual o imposto é positivo.

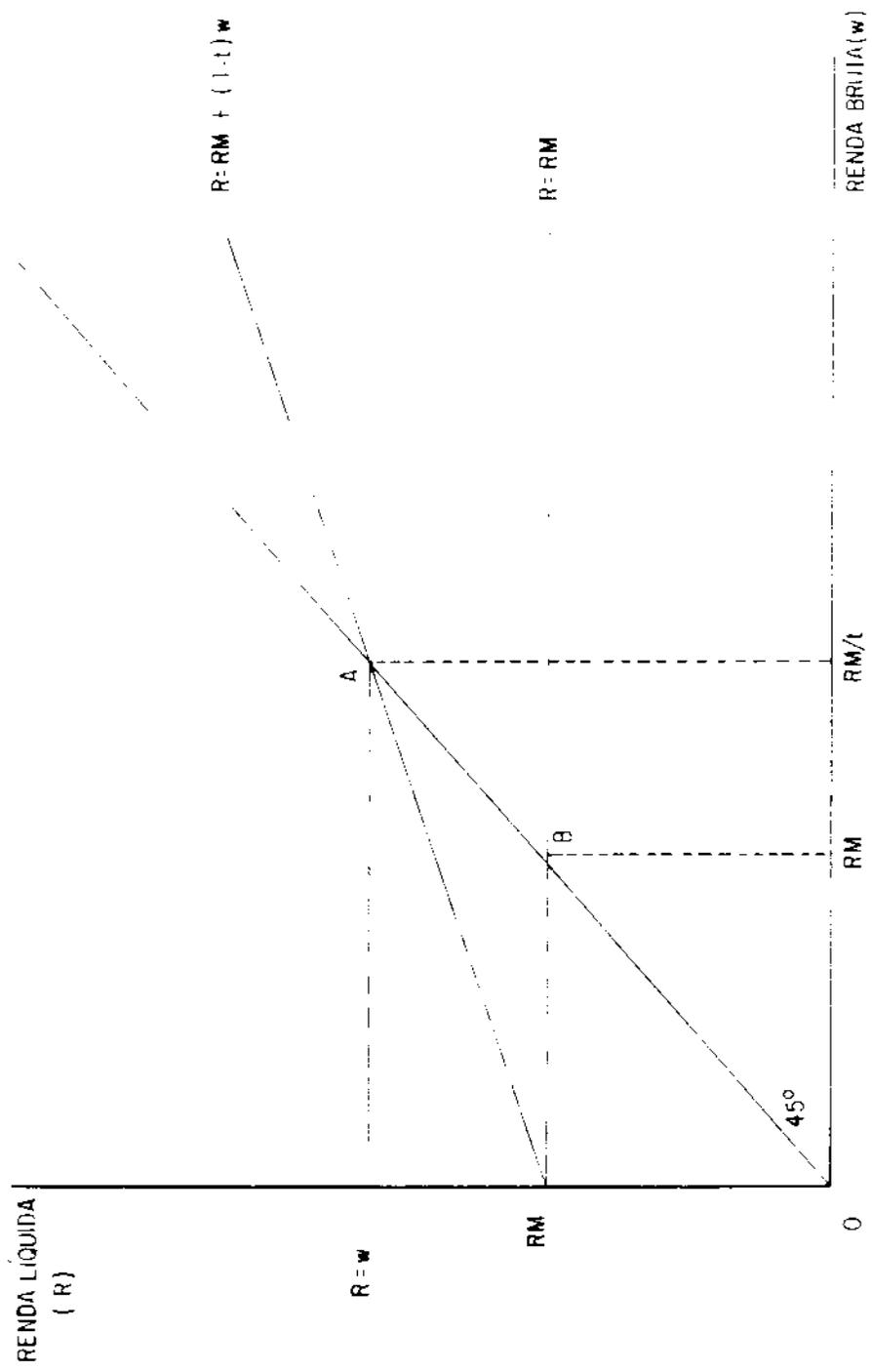
A partir de (3) verificamos que, no limite de $t = 100\%$, é indiferente trabalhar ou não. Todas as pessoas ou famílias receberão só esse patamar, independente de seu nível de renda. Ou seja, se $t = 100\%$, a renda limite a partir da qual o imposto é positivo coincide com a renda mínima ($RM = RL$). Nessa hipótese, nos encontraríamos no igualitarismo absoluto — o Estado se apropriaria da totalidade dos rendimentos e outorgaria a cada indivíduo ou família a RM. A contrapartida desse igualitarismo seria a total desapareção do incentivo monetário ao trabalho.

Na medida em que t se reduz, a RL se distancia da RM e introduz-se um incentivo ao ingresso no mercado de trabalho. Quanto menor t , maior será essa motivação, dado que se amplia a diferença entre RL e RM. Em outros termos: quanto menor t , maior será a relação entre a renda bruta (antes do imposto) e a renda líquida (ver 3).

⁷ O imposto será negativo se $RM < tw$, nulo se $RM = tw$ e positivo se $RM > tw$. Aqui voltamos a observar que, se t é menor que 100% receberão uma complementação faixas salariais cujo rendimento bruto seja superior a RM.

⁸ Só no limite de $t = 100\%$ não se observará nenhuma motivação ao trabalho. Essa alternativa é, em realidade, mais um exercício teórico que uma alternativa de política.

GRÁFICO 1
 Imposto de Renda Negativo



A partir do Gráfico 1, onde estão representadas as diferentes combinações entre renda bruta (w) e renda líquida (R), pode-se perceber essas relações com maior nitidez. Dada uma RM definida exogenamente, a inclinação da trajetória da renda líquida será determinada por t ; quanto menor esse parâmetro, maior será essa inclinação. Tendo como referência a linha de 45 (renda bruta igual à renda líquida), observamos que a introdução do IRN sempre reduzirá o incentivo monetário ao trabalho, se a referência for a alternativa sem imposto.

A interseção entre a trajetória da renda líquida (representada a partir de 3) e a linha de 45 será determinada pela relação RM/t (o ponto A no Gráfico 1). Pontos à esquerda de A representam níveis de renda bruta nos quais a complementação é positiva (Imposto Negativo), para pontos à direita, a complementação é negativa (renda líquida menor que renda bruta ou Imposto Positivo). No limite, quando $t=100\%$, a trajetória da renda líquida será representada por uma reta paralela ao eixo das ordenadas, sendo que o nível será determinado pela RM .

IV.2 Renda Universal

Encontramo-nos em um caso particular quando, definida uma RM , $t=0$ (não existe imposto). A partir de (3) é fácil visualizar que a renda líquida será igual à renda bruta mais o montante definido de RM . Ou seja, a trajetória da renda líquida será paralela à linha de 45, e a distância entre elas estará dada pelo valor da RM . Nessas circunstâncias, como $t=0$, encontraremos a mesma incitação monetária ao trabalho que existia antes de ser introduzida a RM .

Em realidade, a alternativa de uma alíquota zero pode ser associada a uma política de renda universal na qual um montante financeiro é assegurado a todo indivíduo ou família, independente de seu nível de renda. Em outros termos: não existe uma personalização da complementação financeira.

IV.3 O Projeto Aprovado pelo Senado

A proposta do senador Suplicy, posteriormente aprovada com certas mudanças pelo Senado, estabelece que a complementação da renda será um percentual (30%, podendo ser elevada, em função dos recursos disponíveis, até um máximo de 50%) entre o rendimento e o patamar mínimo estabelecido.

No PGRM a relação entre renda bruta e renda líquida estará dada pelas seguintes expressões:

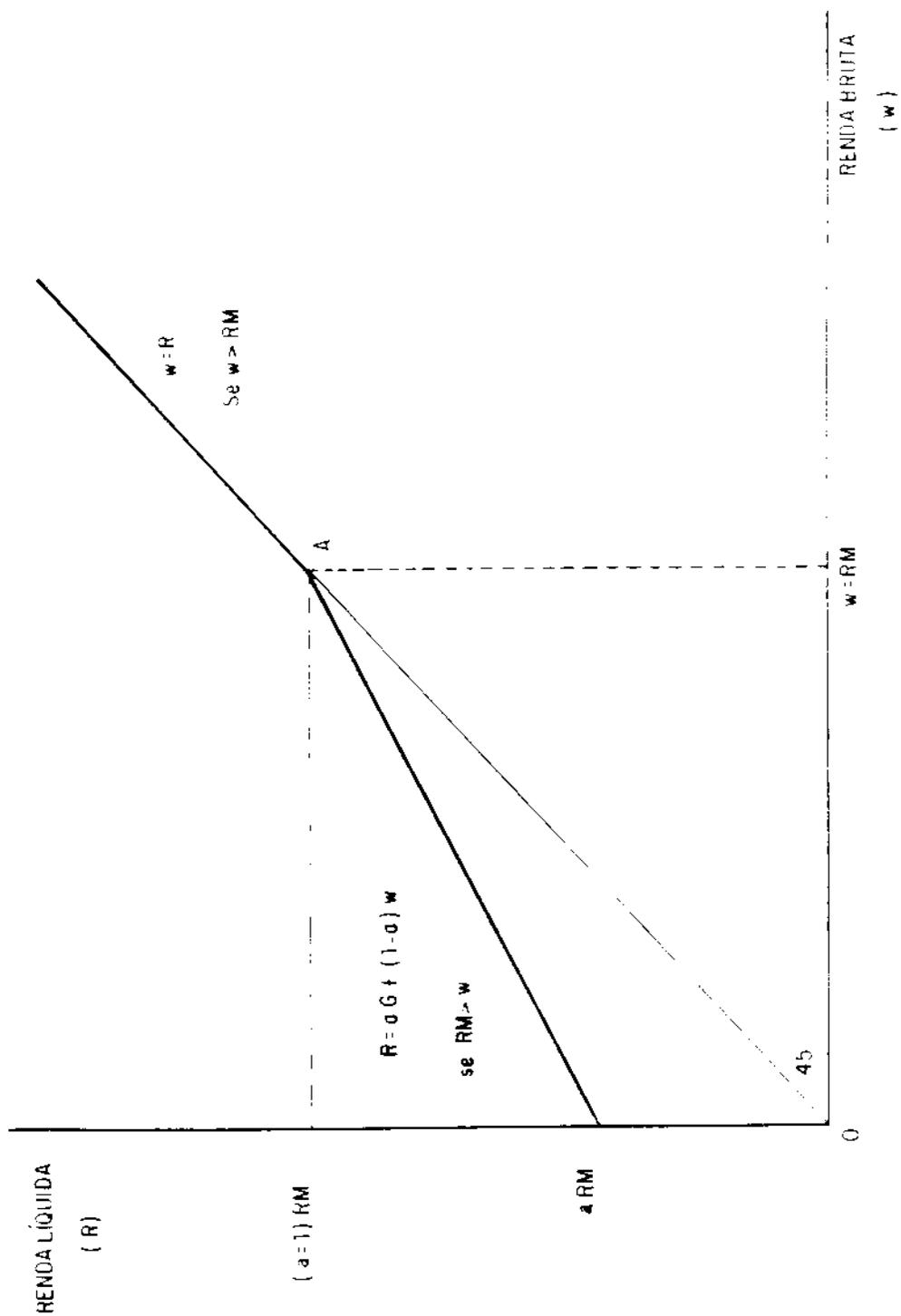
$$R = a RM + (1-a) w \text{ para } RM > w, \text{ e (5)}$$

$$R = w \text{ se } w > RM.$$

onde: a = % de complementação em termos da R , que, no caso do projeto aprovado pelo Senado, é de 30%, podendo elevar-se a 50% em função dos recursos disponíveis.

GRAFICO 2

Programa de Garantia de Renda Mínima



No Gráfico 2 está representada a relação entre R e w dada por 5. Observamos que a renda líquida é superior à renda bruta (recebe-se uma complementação) até que $w=R$; a partir desse ponto, a trajetória coincide com a linha de 45.

Dados os objetivos deste documento, e a fim de estabelecer uma comparação com a simulação feita no caso do IRN, imaginemos que esse mínimo seja de mil e a complementação, de 30%.

TABELA 2

Renda Bruta, Complementação e Renda Líquida no PGRM

Renda Mínima (RM): 1.000

Percentual de Complementação (a): 30%

Renda Bruta (w)	Complementação de Renda (c) $c = a (RM - w)$	Renda Líquida (R) $R = aRM + (1-a) w$
0	300	300
100	270	370
200	240	440
500	150	650
800	60	860
1000	0	1000
1500	0	1500
2000	0	2000
2100	0	2100

Nota: * Se $RM > w$. Se $w > RM$, $c = 0$.

Na Tabela 2 encontram-se resultados que permitem concluir:

- Da mesma forma que no caso do IRN, existe um incentivo monetário ao trabalho (quanto mais elevada a renda bruta, maior será também a renda líquida). Essa motivação é maior que no caso do IRN nas faixas de rendimento menores que a RM. Como no PGRM não existe imposto positivo, para rendimentos superiores à RM o incentivo monetário não sofre alteração.
- No PGRM, o complemento de renda se limita às faixas de rendimentos inferiores à RM; no caso do IRN, recebem adicionais as faixas de rendimento que vão além do mínimo. Na simulação feita na Tabela 1, o indivíduo, ou família, receberá um complemento de renda ainda que eleve sua faixa de rendimentos de, por exemplo, mil (a renda mínima fixada) a 1.500.
- No PGRM, dada a RM estabelecida, quanto maior for o percentual de complementação, menor será o incentivo ao trabalho. No limite, se a complementação atinge 100%, nos encontramos na alternativa que

denominamos de renda mínima complementar, que será analisada nos próximos parágrafos.

IV.4 Renda Mínima Complementar

A renda mínima complementar pode ser assumida, assim, como um caso limite do PGRM (100% de complementação), e consiste, simplesmente, em compensar o rendimento de um indivíduo ou família até o mínimo preestabelecido (ver a simulação na Tabela 3 para o caso desse patamar estar fixado em mil).

TABELA 3

Renda Bruta, Complementação e Renda Líquida na Renda Complementar

Renda Mínima (RM): 1.000
Percentual de Complementação (a): 100%

Renda Bruta (w)	Complementação de Renda (c) $c = RM - w$	Renda Líquida (R) $R = RM + c$
0	1000	1000
100	900	1000
200	800	1000
500	500	1000
800	200	1000
1000	0	1000
1500	0	1500
2000	0	2000
2100	0	2100

Nota: * Se $RM > w$. Se $w > RM$, $c = 0$.

Neste caso não existe, para faixas de rendimentos de até a RM, incentivo ao trabalho, já que é indiferente para o indivíduo ou a família estar sem renda ou receber a renda mínima; assegura-se, porém, a todos os indivíduos ou famílias esse patamar mínimo pré-fixado.

IV.5 Opções de Política

Dada a decisão de introduzir uma compensação monetária, existem quatro parâmetros, interdependentes entre si, a serem definidos: a RM, a renda limite (RL) a partir da qual o imposto é positivo, a alíquota do imposto (que determinará o incentivo monetário ao trabalho) e os custos (restrição orçamentária). Estudemos, detidamente, a relação entre eles.

Imaginemos que se determina a RM tendo como referência um nível de indigência ou pobreza. Por outra parte, estabelece-se, dado um critério político, a faixa de rendimento a partir da qual o imposto é positivo, ou, em outros termos, as faixas que contribuirão ao financiamento do pro-

grama. Nesse caso, fica determinada a alíquota t , ou seja, o incentivo ao trabalho ou o grau de igualitarismo.⁹ Dada a inter-relação entre RM , RL e t , pode-se estabelecer, exogenamente, apenas dois desses parâmetros.

As alternativas, por sua vez, vêm-se reduzidas se introduzimos os custos.¹⁰ Dada a RM , quanto maior a alíquota t , menor será o custo do programa, já que: a) a complementação de renda será menor; e b) será menor, também, a faixa de rendimento a partir do qual o imposto passa a ser positivo. Vejamos essa afirmação a partir de dois casos limites. Se $t=0$ (renda mínima universal), não existem receitas e é assegurada a todo indivíduo ou família a RM . O custo do programa é máximo. Se $t=100\%$, o Estado assegura a todos os indivíduos ou famílias a RM (como na alternativa de renda mínima universal) mas confisca a totalidade dos rendimentos (a receita é máxima).

Tendo como referência os Gráficos 1 e 2 já analisados, os custos e as receitas do programa estarão dados pelas áreas compreendidas entre a linha de 45 e a trajetória da receita líquida. No caso do Gráfico 1, onde $0 < t < 1$, esse custo do IRN está representado pela área $O-RM-A$ e se $t=1$ teremos um custo de $O-RM-B$.

Se temos uma restrição orçamentária a respeitar, são diversas, também, as alternativas de política. Imaginemos que foram fixadas, exogenamente, RM e RL , sendo determinada t . Suponhamos que, dada a distribuição da população por faixas de rendimento, esse programa implica um custo que supera a restrição orçamentária. Nessas circunstâncias, podemos manter fixa a RM (o que assegura o combate à pobreza) e elevar RL , diminuindo o incentivo monetário ao trabalho. Alternativamente, podemos manter o mesmo valor de RL mas reduzir RM , comprometendo o combate à pobreza, mas mantendo o incentivo monetário ao trabalho. Ou seja, observamos que as alternativas são múltiplas e misturam aspectos técnicos com objetivos de política. Estes últimos determinarão o grau de igualitarismo procurado e o combate à pobreza. Existe um *trade-off* entre esses objetivos; não se pode procurar, simultaneamente, um forte incentivo monetário ao trabalho, um elevado grau de igualitarismo, um baixo custo financeiro e uma renda mínima elevada.

V. INCONSISTÊNCIAS E LIMITAÇÕES DO PGRM

Nesta seção serão levantadas as inconsistências, limitações e dúvidas quanto à operacionalidade do PGRM tal como foi aprovado pelo Senado.

- 1) A leitura da proposta aprovada levanta uma dúvida quase imediata: em um país no qual 50% da população economicamente ativa (PEA) se encontra no mercado informal de trabalho, como será possível fiscalizar as declarações de rendimentos das

⁹ Lembremos que $t = RM/RL$.

¹⁰ Para uma exposição detalhada da inter-relação entre a restrição orçamentária e o valor dos parâmetros t , RM e RL , consultar Stoléru (1974) e Greffe (1978).

pessoas que estão ocupadas ou empregadas? Lembremos que é nesse espaço que se encontra a maioria dos potenciais beneficiários de um programa desse tipo. Não se deve menosprezar este tipo de limitação ao avaliar a viabilidade operacional e política de um projeto com estas características. As restrições operacionais são quase óbvias: se não existir, por definição, nenhum comprovante legal dos rendimentos, os ocupados no segmento informal podem assumir a condição de desocupados (rendimento zero, dado que também não receberiam seguro-desemprego). Com respeito à relação entre a possibilidade de fraudes generalizadas e a viabilidade política, essa associação passa pela sua possível difusão (via imprensa ou verbal), fato que limitaria o apoio a esta alternativa de política social.

- 2) Além da restrição operacional dada pela magnitude do mercado informal no Brasil, existe outra específica ao PGRM. O projeto aprovado afirma que a declaração do nível de renda deverá ser renovada periodicamente, de preferência a cada mês. Dada a inexistência de estruturas burocráticas com tradição neste tipo de programa e da magnitude dos potenciais solicitantes,¹¹ a possibilidade de realizar um cálculo mensal parece, em princípio, totalmente irrealista. Por outra parte, um cálculo mensal beneficiará, injustamente, aqueles indivíduos com rendimentos anuais elevados mas com marcada sazonalidade.
- 3) No artigo 9, o projeto de lei aprovado pelo Senado afirma que, à medida que o PGRM for implementado, serão desativadas as entidades de política social compensatória no valor igual ao seu financiamento.¹² Resta determinar se existem entidades ou programas, passíveis de desativação, que permitam uma liberação de recursos suficientes para financiar o PGRM.

Segundo os dados disponíveis,¹³ o Gasto Social Federal Consolidado (recursos do Tesouro, FPAS, Finsocial, FGTS e outras fontes) situou-se, em 1992, em um percentual de 9,7% do PIB, cuja desagregação é: alimentação e nutrição (0,04%), saúde (1,67%), saneamento e proteção do meio ambiente (0,21%), educação e cultura (0,88%), habitação e urbanismo (0,39%), trabalho (0,61%), assistência e previdência (5,94%). É evidente que a realocação de recursos a que se refere o PGRM aprovado pelo Senado tem como origem os programas assistenciais, e não os gastos em educação, saúde, etc. No ano de 1992, os gastos federais com ações assistenciais atingiram 1,34% do PIB (ver Tabela 4). Ainda que realocado em sua totalidade para o PGRM, o montante desses recursos é inferior ao requerido, que, como afirmamos, situa-se em torno de 4,5% do PIB. Por outra parte, uma leitura da Tabela 2 permite concluir que nem todos os gastos federais com assistência social poderão (ou deveriam) ser realocados. O seguro-desemprego, por exemplo, dificilmente será incluído no rol dos programas a serem desativados para financiar o PGRM. Assim, as informações disponíveis sugerem que a substituição dos programas de assistência social e de entidades de política compensatória, como assinala o artigo 9,

¹¹ Segundo cálculos da CPS/IPEA, com base nos dados da PNAD, a população-alvo do PGRM seria de quase 46 milhões de pessoas.

¹² O projeto cita, explicitamente, apenas entidades. Supõe-se que também possam ser desativados programas dentro de entidades que não sejam extintas. Em realidade, pelo debate ocorrido no Senado, essa referência a entidades e não a programas surge das críticas a certos órgãos governamentais que, encarregados de gerenciar políticas sociais, foram, em inúmeras ocasiões, acusados de práticas clientelistas. O caso da LBA foi explicitamente citado no debate.

¹³ Ver CPS/IPEA (1993).

não permite obter recursos capazes de financiar uma renda mínima nos moldes da aprovada pelo Senado. Os gastos sociais em assistência social são tão reduzidos, que a contribuição financeira que se poderia obter a partir de sua substituição será marginal dentro das fontes de financiamento do PGRM; o artigo 9 induz a pensar o contrário.

TABELA 4

Gastos Federais com Ações Assistenciais
1992

Ações	% do PIB
1. Assistenciais Típicas: (Assistência Social Geral, Assistência ao Menor Assistência a Velhice, Assistência ao Silvícola e Assistência Comunitária)	0,25
2. Complementação ou Manutenção de Renda: (Abono PIS/PASEP, Seguro Desemprego, Renda Mensal Vitalícia)	1,04
3. Alimentação e Nutrição: (PNAE, PSA, outras)	0,04
4. Outras: (Livro Didático)	0,01
Total	1,34

Fonte: Balanço Geral da União, 1992 e MPS/Ceac.
Elaboração: CPS/IPEA.

- 4) O próprio projeto de lei estabelece um limite ao dispêndio com o PGRM: 3,5% do PIB.¹⁴ Porém, ao estabelecer essa restrição, o projeto introduz uma incoerência. Com efeito, ao serem determinados o limite mínimo de rendimentos e o percentual de complementação paralelamente à população potencialmente beneficiária, fica delimitado o dispêndio. Se, na prática, os custos do PGRM superassem os 3,5% do PIB, qual seria a margem de liberdade do Poder Executivo?

VI. AS CRÍTICAS AOS PROGRAMAS DE COMPLEMENTAÇÃO DE RENDA

Basicamente, existem três tipos de questionamento à implementação de uma renda mínima nos moldes da aprovada pelo Senado: a) a ausência de recursos fiscais para seu financiamento; b) a impossibilidade de fiscalizar um universo no qual uma parcela significativa dos potenciais beneficiários foge ao controle administrativo estatal (setor informal); e c) sua incapacidade em mudar a estrutura econômica que gera a marginalidade econômica e social.

¹⁴ O projeto de lei não estabelece se dentro dos 3,5% do PIB devem ser incluídos os custos administrativos ou se esse dispêndio máximo refere-se apenas à complementação de renda propriamente dita.

A crítica referente à ausência de recursos fiscais para sua implementação não será abordada neste trabalho, dado que esse tipo de argumentação depende das prioridades políticas outorgadas aos distintos gastos governamentais e à reestruturação do setor público como um todo.

O segundo questionamento merece uma certa atenção. Em uma economia como a brasileira, na qual a população ocupada nos espaços informais chega a atingir, em algumas regiões, 50% da PEA, o problema da fiscalização dos rendimentos pode chegar a constituir uma das restrições-chave para determinar a viabilidade do projeto. Observemos que, diante da incapacidade do futuro órgão fiscalizador de verificar a veracidade da declaração de rendimentos dos ocupados nos segmentos informais, estes poderão, perfeitamente, assumir a condição de desocupados. Essa conduta pode induzir maior informalização do mercado de trabalho.

Por outra parte — e a importância deste argumento não deve ser subestimada —, as fraudes podem chegar a inviabilizar politicamente este tipo de política. Nas economias centrais, no transcurso dos anos 80, as reduções nos benefícios do seguro-desemprego levadas a cabo na época gozaram de um certo grau de "popularidade" devido, justamente, ao amplo conhecimento sobre a facilidade com que era possível ser beneficiário do seguro e, paralelamente, desenvolver atividades na "economia subterrânea".

Nesse contexto, a renda universal, ao outorgar um crédito financeiro fixo independente dos rendimentos, torna-se uma alternativa de política que, preservando a compensação monetária, minimiza a possibilidade de fraudes. Obviamente, esse tipo de alternativa possui um custo em termos de "justiça": ao outorgar a mesma compensação monetária independente do rendimento, penaliza os setores de menores recursos, sendo essa injustiça o custo a ser pago para minimizar as fraudes.

Obviamente, uma avaliação em termos de custos e benefícios é dificultada pela impossibilidade de realizar a sua quantificação. No entanto, devemos salientar que a única justificativa para substituir uma complementação que esteja em função dos rendimentos por outra fixa em termos monetários é a facilidade de gerenciar e fiscalizar esta última alternativa.

As correntes de esquerda sempre observaram uma visão crítica às propostas que tinham como referência o Imposto de Renda Negativo. Sinteticamente, os questionamentos situavam-se em dois eixos:

- a) A validade da "soberania do consumidor" deveria ser relativizada. Em certos espaços (saúde e educação, por exemplo), as condutas individuais não poderiam ser guiadas, exclusivamente, pelas preferências individuais. Medidas coercitivas podem justificar-se em função das condições externas. A saúde, nutrição e educação das crianças, por exemplo, não poderiam ser deixadas ao livre arbítrio dos pais ou tutores. Assim, deveria estudar-se cuidadosamente quais programas sociais poderiam ser substituídos por uma compensação monetária sem se abrir mão das obrigações do Estado.

b) O segundo ponto comumente levantado para questionar a renda mínima refere-se ao seu caráter compensatório e sua passividade com respeito às estruturas econômico-sociais que geram a necessidade de uma política compensatória. Nos próximos parágrafos analisaremos com certo detalhe este segundo tipo de questionamento.

Como já afirmamos, uma política de renda mínima pode merecer múltiplas leituras que vão desde o direito à cidadania, até uma simples política compensatória. Em todos os casos, porém, atua de forma *ex-post*, para minimizar a exclusão social que a estrutura econômica gerou.

Para as interpretações liberais, este é, justamente, o grande mérito do IRN: não interfere no funcionamento dos mercados e visa paliar as possíveis injustiças que a livre interação da oferta e demanda produz. Assim, ao atuar *ex-post*, a renda mínima permitiria atingir, simultaneamente, os benefícios do dinamismo de uma economia de mercado e a necessidade de uma política social eficiente.

As correntes de esquerda, ao contrário, vêem nessa passividade da renda mínima sua maior vulnerabilidade. Caricaturalmente, a objeção poderia ser sintetizada da seguinte forma: em lugar de atuar *ex-post*, o poder político teria de concentrar forças em mudar a estrutura econômica e social que gera essa necessidade de políticas compensatórias.

Este tipo de crítica, no entanto, é sumamente frágil. Por uma parte, não se percebe com nitidez o porquê desse *trade-off* (reformas estruturais *versus* políticas compensatórias), uma vez que o poder político poderia atuar nas duas frentes. Por outra parte, resta definir com precisão o real significado de reformas estruturais, um termo extremamente vago e que, hoje, é utilizado em quase todo o espectro político do Brasil. Por último, ainda que essas reformas estejam definidas, sua implementação depende da correlação de forças e, ainda na presença de um cenário político favorável, demanda tempo.¹⁵

Para limitar essa crítica da esquerda, a alternativa é procurar associar uma política de renda mínima com algum tipo de reforma estrutural. Nesse sentido, as propostas de Almeida e Camargo (1993) e Camargo (1993) parecem criativas na medida em que, via educação, uma reforma estrutural é viabilizada por meio da renda mínima.

Sinteticamente, a proposta e suas justificativas são as seguintes. A má distribuição de renda no Brasil é consequência de um estoque de recursos extremamente concentrados. Entre esses recursos deve ser incluído o capital humano (sendo um de seus componentes a educação), cuja concentração gera um círculo vicioso que se auto-alimenta no tempo. Os segmentos sociais marginalizados, devido a seus rendimentos reduzidos, vêem-se diante da impossibilidade de capacitar seus filhos no sistema educativo. Essa incapacidade surge, não tanto pelos custos diretos, mas mais

15 Outra vez, o artigo de Costa e Silva e Portueal (1993) é ilustrativo desse tipo de crítica: "O que é necessário, no nosso caso, não são planos que pretendam acabar com a miséria através de leis, mas, sim, uma redução consistente da inflação que permita uma retomada sustentável do crescimento econômico com redistribuição de renda". Como crescimento econômico não implica, necessariamente redistribuição de renda, ficam por definir os mecanismos para atingi-la. Não fica muito claro por que a renda mínima não poderia ser um deles, especialmente se as críticas ficam na retórica, sem propor, de forma concreta, algum mecanismo de distribuição.

pela importância da porcentagem dos rendimentos ganhos pelos jovens e adolescentes nos rendimentos totais da família. Em outros termos: o custo da oportunidade de manter um filho na escola é muito elevado para as famílias pobres graças, justamente, a essa condição de pobreza. Ao ingressar cedo no mercado de trabalho, sua acumulação de capital humano, via sistema educativo, vê-se comprometida. Assim, a pobreza de hoje é explicada pela pobreza de ontem.

Romper esse círculo vicioso requer algum tipo de compensação monetária para que os pais mantenham seus filhos na escola. Dessa forma, um programa de renda mínima teria de estar atrelado a esse requisito; na medida em que se está fazendo essa associação entre educação e renda mínima, uma política de compensação monetária viabiliza uma reforma estrutural.

Esta alternativa de política, porém, inverte a ordem de prioridades contidas no projeto aprovado pelo Senado. Lembremos que este começava pelos mais idosos para, paulatinamente, atingir a população mais jovem. Atrelar renda mínima à educação implica inverter essa prioridade visto que são as faixas etárias intermediárias aquelas que possuem a maior quantidade de filhos em idade escolar.

Por outra parte, é preciso salientar que, neste caso, uma renda mínima não é um objetivo em si mesmo, ligado, por exemplo, aos direitos de cidadania. A renda mínima é uma forma de viabilizar uma melhor distribuição do capital humano e, em última instância, de renda. Outras alternativas de política poderiam vir a substituir a renda mínima (bolsas de estudo, por exemplo) se forem mais viáveis operacionalmente mantendo o mesmo objetivo (uma distribuição do capital humano mais equitativa).

VII. UM ESBOÇO DE AGENDA DE TRABALHO

Da leitura do texto conclui-se que o projeto do sen. Suplicy introduz uma verdadeira ruptura com as políticas sociais até agora desenvolvidas.¹⁶ Nesse sentido, são inúmeras as interrogações que introduz e as alternativas de implementação que, conservando o "espírito" original, pode adquirir. Sem a pretensão de esgotar o tema, os próximos parágrafos serão dedicados a apresentar algumas das interrogações, desafios e caminhos que o debate em torno de sua implementação poderá apresentar.

- 1) Que órgão, em nível federal, será encarregado de gerenciar o PGRM? Em princípio, como o próprio projeto afirma tratar-se de um IRN, poderia pensar-se na Receita Federal.
- 2) O PGRM, ao ser definido como um Imposto de Renda, ainda que negativo, não poderia ser integrado, diretamente, na estrutura desse último?
- 3) Se, durante os trabalhos que visam à operacionalização, encontram-se obstáculos intransponíveis no que se refere à fiscalização, seria necessário contemplar a

16 A exceção está constituída pelas frentes de trabalho nas regiões nordestinas castigadas pela seca. Nesse caso, já existem experiências de políticas sociais cujo eixo é uma compensação monetária.

possibilidade de estudar os custos e benefícios de uma renda universal que independa da renda.¹⁷

- 4) Apesar de ser um programa federal, e à margem das características que venha a ter, a descentralização (na execução e em parte do controle) deverá ser a norma.¹⁸ Porém, sob risco de provocar migrações, que podem adquirir uma magnitude não desprezível, não poderá ser por adesão.
- 5) Dada a importância do equilíbrio das finanças públicas no combate ao processo inflacionário e a atual redefinição entre as esferas federal, estadual e municipal, deveria explorar-se a possibilidade de estabelecer parcerias com vistas ao financiamento do Programa.¹⁹
- 6) O PGRM, apesar de definir-se como um IRN, pode ser assumido como uma das alternativas que podem adquirir as políticas sociais compensatórias. Ou seja, visam a corrigir, *ex-post*, situações de indigência ou exclusão que são produto de uma estrutura econômica e social. O PGRM não visa a modificar esta última. No caso específico do Brasil, a situação de marginalidade que o projeto em análise procura minimizar tem um caráter massivo; daí, justamente, parte das dificuldades para sua operacionalização. Dada esta situação, é necessário procurar alternativas que associem um programa de compensação momentânea (que atenua a situação de miséria a curto prazo) com as reformas estruturais (que visam a eliminar as raízes da desigualdade).
- 7) Nessa direção, a educação pública parece ser o campo mais apto para ligar ambas as dimensões, além de contribuir para solucionar certas dificuldades operacionais.
 - 7.1) A necessidade de elevar o nível de educação da população marginalizada pode encontrar argumentos tanto no campo econômico, quanto no do exercício da cidadania.²⁰ Um pré-requisito para ingressar no PGRM poderia ser a matrícula de *todos* os filhos, em idade escolar, numa escola pública.²¹

17 No caso da renda universal, as vantagens estão dadas por sua facilidade na fiscalização vis-a-vis o IRN. Os custos estarão dados pela injustiça cometida ao outorgar o mesmo montante de complementação independente da renda. No caso de ser explorada esta alternativa, caberia determinar se os beneficiários seriam as pessoas (em idade ativa?) ou famílias.

18 O próprio projeto de lei aprovado pelo Senado contempla a possibilidade de celebrar convênios com estados e municípios visando a fiscalização.

19 Teoricamente, o financiamento de uma renda mínima supõe, como já afirmamos, uma substituição dos programas sociais tradicionais para seu financiamento. Na prática, essa substituição é, no mínimo, problemática, pois resulta em uma carga suplementar sobre o orçamento do público. Essa não é uma especificidade do Brasil. Convém transcrever uma das conclusões de estudo realizado pela OCDE nos anos 70: "Garantir à tous un revenu d'un niveau compatible avec les normes actuelles tirées des études approfondies de la pauvreté, en utilisant un système d'impôt négative, pose d'énormes problèmes si l'on veut faire accepter le système par la société, étant donné notamment les dépenses qu'un tel système implique pour le budget de l'Etat. Mais il est certainement possible de réaliser des progrès dans cette voie, même si les résultats obtenus ne sont pas à la hauteur des objectifs qui ont été avancés dans certains projets théoriques" (OCDE (1974:49-50)). No caso da campanha presidencial de George McGovern à presidência dos EUA em 1972, cuja proposta de IRN foi citada em Suplicy (1992), Atkinson (1983:275) nos diz: "The attractions of this approach (negative income tax) are clear. If the demogrant were set at a level sufficient to raise a family with no other income up to the poverty line, then it would be much more effective than the present system..... However, the main reason why this kind of scheme has failed to make progress so far was brought out in the McGovern campaign- that to pay an adequate demogrant (in terms of the poverty standard) would involve a substantial increase in taxation"

20 Em termos econômicos, a concentração de renda (um fluxo) seria a contrapartida da concentração de riqueza (capital humano, terra, etc.). Elevar o nível de educação das populações marginalizadas contribuiria para uma redistribuição do capital humano e, indiretamente, para gerar um fluxo de renda menos concentrado.

21 Observe-se que a associação do PGRM à escolaridade alteraria a prioridade que o projeto aprovado pelo Senado dá aos idosos. Estes, nessa alternativa, ficariam fora do bloco dos potenciais beneficiários, ou então deveria procurar-se atendê-los via Previdência Social.

-
- 7.2) Neste caso, a escola, e a sociedade civil organizada em torno dela, poderia contribuir à fiscalização do Programa, facilitando a operacionalização e a descentralização.
- 7.3) É inútil, neste estágio, procurar mais detalhes sobre a possível interação entre o PGRM e o sistema escolar. É preciso trabalhar nessa direção, recebendo as críticas e possíveis opções que uma estratégia deste tipo pode ter.
- 8) A associação entre escola e PGRM, logicamente, excluiria todas as famílias com crianças fora da idade escolar. Neste caso, a rede de saúde pública, à semelhança do Programa Leite é Saúde, poderia preencher esse vácuo.
- 9) Tanto assumido como uma política social compensatória quanto como uma forma de distribuição de renda via sua inclusão no sistema tributário, é inegável que um programa que garanta uma renda mínima terá desdobramentos sobre o funcionamento do mercado de trabalho.
- 9.1) A tendência a maior informalização, já importante durante os anos 90, será alimentada. A medida que se assegura a todo indivíduo um mínimo de renda, tanto o empregador quanto o empregado sairão beneficiados de uma relação de emprego não declarada.
- 9.2) O PGRM vem merecendo, em artigos veiculados em jornais, um apoio que cobre todo o espectro político e ideológico. As correntes denominadas "liberais" sustentam que, paralelamente a uma renda mínima garantida, deveria se retirar todo o arcabouço institucional que regula o mercado de trabalho, a fim de torná-lo o mais competitivo possível. Não é este o espaço adequado para analisar esse tipo de proposições. Porém, devem ser avaliadas certas mudanças institucionais que podem complementar a promulgação de um PGRM. A título de provocação, pode-se perguntar: se existe uma renda mínima garantida, que função teria, nesse contexto, o salário mínimo? A sua eliminação poderia alimentar a geração de empregos, ou contrapor-se às tendências à informalização que o PGRM introduziria?

VIII. CONCLUSÃO

A leitura do texto sugere a pertinência da introdução, no debate público, de um projeto de compensação monetária nos moldes do aprovado pelo Senado. As crescentes demandas em torno de rápidas medidas que visem a superar a indigência e pobreza, o impasse financeiro, a falta de eficiência e o uso clientelista das tradicionais formas de proteção social, e a necessidade da extensão dos direitos de cidadania ao campo econômico outorgam uma inusual contemporaneidade a esse tipo de alternativa.

Sua implementação requer, em primeira instância, uma decisão política nessa direção. Dado que não existe tradição de um programa deste tipo, as estruturas burocráticas, pela inércia nas condutas de seus membros e a defesa de interesses setoriais, sempre oporão resistência para assumi-lo.

Dada a decisão política, restam as diferentes alternativas de operacionalização, uma questão técnica que, necessariamente, não poderá estar restrita a apenas um órgão do governo, mas deverá requerer a colaboração de representantes da sociedade civil. Os grupos de trabalho que se constituam para analisar essa operacionalização não poderão discutir a conveniência de desenvolver ou não um programa desse tipo, mas se limitar, exclusivamente, às formas de viabilizá-lo (fiscalização, beneficiários, grau de descentralização, custos, etc). Porém, a forma definitiva que o projeto adotará dependerá, outra vez, de uma escolha política, sendo que esse retorno à instância política se dá via restrições financeiras (a alocação de recursos que se queira ou possa destinar-se a tal fim).

BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA, H. e CAMARGO, J.M. *Educação, pobreza e políticas sociais*. — Brasília: IPEA/CPS, 1993. (mimeo).
- ATKINSON, A.B. *The Economics of inequality*. 2. ed. — Oxford: Clarendon Press, 1983.
- CAMARGO, J.M. *Os Miseráveis*. *Folha de São Paulo*, 27-3-93.
- DA COSTA E SILVA e PORTUGAL, M. *Renda mínima: uma boa idéia para o Brasil?* *Folha de São Paulo*, 3-6-93.
- EUZEBY, E. *Le Revenu minimum garanti*. — Paris: La Découverte, 1991.
- FOLDES, L. *Income redistribution in money and in kind economica*. v. 44, n.133, 1967.
- FRIEDMAN, F. *Capitalism and freedom*. — Chicago: Univ. of Chicago Press, 1962.
- GORZ, A. *Métamorphoses du travail. Quête du sens critique de la raison économique*. — Paris: Galilée, 1991.
- GREFFE, X. *L'Impôt des pauvres. Nouvelle stratégie de la politique sociale*. — Paris: Dunod, 1978.
- IPEA/CPS. *Brasil: gasto social federal por áreas, 1980-82*. — Brasília: IPEA, 1993.
- MILANO, S. *Le Revenu minimum garanti dans la C.E.E.* — Paris: Presses Universitaires de France, 1989.
- OCDE. *L'Impôt négative sur le revenu*. — Paris: OCDE, 1974.
- STOLÉRU, L. Coût et efficacité de l'impôt négative. *Revue Economique*. v. 15, n.5. Sept. 1974.
- SUPLICY, E. *Programa de garantia de renda mínima*. — Brasília: Senado Federal, 1992.