

Título do capítulo	CAPÍTULO 3 RENDA MÍNIMA: UMA AVALIAÇÃO DAS PROPOSTAS EM DEBATE
Autores (as)	André Urani
DOI	

Título do livro	GARANTIA DE RENDA MÍNIMA: ENSAIOS E PROPOSTAS
Organizadores (as)	Ana Lucia Martins Lobato
Volume	
Série	
Cidade	
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	1998
Edição	1ª
ISBN	
DOI	

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 1998

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://repositorio.ipea.gov.br>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

CAPÍTULO III

RENDA MÍNIMA:
UMA AVALIAÇÃO DAS PROPOSTAS EM DEBATE*

André Urani

*Da Universidade Federal do Rio de Janeiro
Da Diretoria de Pesquisa do IPEA*

Agradeço a Clarissa Araújo e Marcio Duarte pelo eficiente apoio a esta pesquisa, e o Samir Cury, por críticas e sugestões a uma primeira versão deste trabalho.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	83
2	AS PROPOSTAS.....	85
3	ABRANGÊNCIA, IMPACTO FISCAL E BENEFÍCIO MÉDIO DE CADA PROGRAMA.....	88
4	PERFIL DOS BENEFICIÁRIOS.....	90
5	PERFIL DAS TRANSFERÊNCIAS.....	97
6	IMPACTOS SOBRE A POBREZA.....	115
7	QUESTIONAMENTO DOS CRITÉRIOS DE ACESSO AOS BENEFÍCIOS.....	116
8	COMPLEMENTARIEDADE COM OUTRAS POLÍTICAS SOCIAIS.....	119
9	CENTRALIZAÇÃO OU DESCENTRALIZAÇÃO?.....	122
10	CONCLUSÃO.....	122
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	125

1 INTRODUÇÃO

O Brasil não é um país pobre. Dados da mais recente Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE (1990) mostram que a renda média do trabalho seria três vezes suficiente (se distribuída de modo equânime) para satisfazer às necessidades básicas de todos os brasileiros. Cerca de três quartos da população humana vive em países com renda *per capita* menor que a brasileira. Segundo o Relatório do Desenvolvimento Humano do PNUD (1994), o PIB brasileiro seria levemente superior ao argentino. Apesar disso, a proporção de pessoas que vivem na pobreza, no Brasil, é, segundo essa mesma fonte, três vezes maior do que na Argentina. A pobreza no Brasil, portanto, deve-se mais à desigualdade de renda do que à incapacidade do país em gerar renda.¹

Essa é a razão fundamental que torna interessante se pensar nas maneiras de viabilizar políticas centradas em transferências maciças em dinheiro às camadas mais pobres da população para combater a pobreza no Brasil. Segundo estudos recentes, uma possível política desse tipo que transferisse aos pobres exatamente o suficiente para que eles deixassem de ser pobres custaria, em termos de transferências, apenas cerca de 2% do PIB [Rocha (1995)].

¹ Estatísticas recentemente reveladas pelo Banco Mundial mostram, de fato, que o Brasil é o país com a maior desigualdade de renda entre todos os que dispõem desse tipo de estatística.

Propostas desse tipo existem há pelo menos duas décadas [Silveira (1975)]. No início dos anos 90, o senador Eduardo Matarazzo Suplicy (PT-SP) conseguiu a aprovação, pelo Senado, de um programa de garantia de renda mínima (PGRM), o qual consistia, basicamente, em um imposto de renda negativo de 30% para todos os indivíduos (acima de certa idade) que ganhassem menos de dois salários-mínimos. O projeto encontra-se há mais de três anos em tramitação na Câmara dos Deputados, com parecer favorável do então relator da Comissão de Finanças e atual líder do governo no Congresso, deputado Germano Rigotto (PMDB-RS). Desde então, no entanto, surgiu uma série de novas propostas:

(a) a de Luis Guilherme Schymura de Oliveira, que sugere a implantação de um sistema de renda básica (*basic income*), ou seja, que garanta uma renda mínima fixa para todos os indivíduos acima de certa idade [Schymura de Oliveira (1994)];

(b) a de José Marcio Camargo (PUC/RJ), que defende um programa de renda mínima familiar vinculada à educação dos filhos: toda família com filhos em idade escolar regularmente inscritos em escolas públicas receberia o equivalente a um salário-mínimo (independentemente do número de filhos) [Camargo (1995)]; e

(c) uma nova proposta de Suplicy, feita em 1995, que mantém a idéia de imposto de renda negativo, mas para uma linha de pobreza de três salários-mínimos, e adota um formato das transferências semelhante ao do *Earning Income Tax Credit* dos EUA, além de incorporar algumas das sugestões de Schymura de Oliveira e Camargo.

Os impactos fiscais e distributivos dessas propostas (e de algumas variantes) foram analisados em Urani (1995). Neste texto, viu-se, entre outras coisas, que:

(a) todos os programas apresentavam sérios problemas de focalização: embora viessem a custar (apenas em termos de transferências) muito mais do que se estimava necessário para eliminar a pobreza, os impactos sobre esta foram relativamente fracos;

(b) as simulações dos impactos da proposta de José Marcio Camargo resultavam pouco confiáveis, pela incapacidade de incorporar-se todas as variáveis que seriam necessárias;²

(c) dada a estrutura demográfica da população brasileira, a proposta de Schymura tinha impactos regressivos, qualquer que fosse a idade mínima para se aceder ao programa sugerido;³ e

(d) havia importantes diferenças em termos de impactos fiscais e sociais entre a primeira e a segunda proposta do senador Suplicy.

² Em particular, não era possível distinguir-se, na base de dados a partir da qual foram realizadas as simulações, entre escolas públicas e privadas, o que fez com que os *vazamentos* para as camadas mais ricas da população fossem superestimados, uma vez que, no Brasil, os filhos de famílias abastadas tendem a frequentar, em sua maioria, escolas particulares.

³ O que se devia, essencialmente, ao fato de que a população que compunha os decis mais baixos da distribuição da renda familiar *per capita* tem uma idade média bastante mais baixa do que os demais.

O primeiro objetivo deste texto é o de procurar estudar esta última questão mais a fundo; ou seja, procura-se analisar até que ponto é possível melhorar-se o formato de um programa de imposto de renda negativo, a partir de alterações na linha de pobreza e no formato das transferências.

No início de 1995, por outro lado, foram adotados, na prática, dois programas de renda mínima semelhantes ao que fora sugerido por Camargo: pelo governo do Distrito Federal (PT) e pela prefeitura de Campinas (PSDB). Mais recentemente ainda, propostas desse tipo foram encampadas por diversas outras prefeituras (Salvador, Ribeirão Preto, São José dos Campos, Blumenau, Londrina, etc.). O segundo objetivo deste trabalho é o de procurar analisar os formatos dos dois programas já em curso caso fossem adotados em nível nacional.

Em ambos os casos, procedeu-se a simulações dos impactos de cada programa a partir de tabulações especiais da PNAD de 1990, na suposição de que a proposta pudesse vir a ser adotada nacionalmente.

A próxima seção começa a descrição de cada uma das propostas analisadas e a comparação de seus formatos. Na seção 3, mostra-se o número potencial de beneficiários de cada programa, quanto cada uma dessas propostas implicaria em termos de dispêndio público (apenas em termos de transferências), e são comparados os benefícios médios de cada programa. Na seção 4, compara-se o perfil desses beneficiários por decil da distribuição da renda familiar *per capita* e por várias outras características (como posição na família, faixa etária, etc.), ao passo que, na seção 5, o mesmo é feito para as transferências. Na seção 6, são comparados os impactos das diferentes propostas sobre a proporção de pessoas que vivem abaixo da linha de pobreza.

O objetivo primordial da sétima seção é questionar os critérios de acesso aos benefícios de cada um dos programas propostos, com base nos resultados encontrados nos capítulos precedentes. A oitava seção, por sua vez, procura explorar a complementariedade ou não das propostas de renda mínima com outras políticas sociais já em andamento. Na seção 9, o objetivo é discutir em que medida um programa (ou programas) dessa natureza pode ser levado adiante, com eficácia e gestão descentralizada, como parece ser a tendência no quadro brasileiro atual. A décima e última seção, por fim, traz as conclusões.

2 AS PROPOSTAS

2.1 IMPOSTO DE RENDA NEGATIVO

Como já se assinalou, os impactos estimados para diferentes programas de imposto de renda negativo por Urani (1995) foram bastante díspares, tanto em termos fiscais quanto de redução da pobreza. Naquele estudo, porém, as simulações basearam-se em um salário-mínimo de 70 reais, que era o que estava em vigor até 1/5/95, quando seu valor foi corrigido para 100 reais.

Uma primeira inovação deste trabalho é o de corrigir os formatos dos diferentes programas para esse novo valor. Outra inovação consiste na estimação dos impactos potenciais de outras alternativas de programas desse tipo: varia-se, a cada vez, a linha de pobreza e a alíquota de imposto de renda negativo.

A base de dados a partir da qual esses impactos foram estimados, no entanto, continua sendo a PNAD de 1990,

uma vez que o IBGE ainda não divulgou oficialmente os dados das PNAD de 1992 e 1993.⁴

No trabalho original, as propostas de imposto de renda negativo analisadas foram:

(a) linha de pobreza de 2 salários-mínimos (140 reais) e alíquota linear de 30%; e

(b) linha de pobreza de 3 salários-mínimos (210 reais) e transferências de:

- 1/4 do salário-mínimo para as pessoas com renda zero;
- 1/4 do salário-mínimo mais 35% de sua renda para as pessoas com renda maior que zero mas menor que 1 salário-mínimo;
- 60% do salário-mínimo, para os que ganhassem entre 1 e 1,5 salário-mínimo; e
- 60% do salário-mínimo, menos 40% da diferença entre a renda do beneficiado e 1,5 salário-mínimo.

As propostas aqui analisadas são as seguintes:

(a) *IRI*: análogo à primeira proposta analisada no trabalho anterior, com a correção do valor do salário-mínimo para 100 reais (gráfico 2.1);

⁴ Embora essas pesquisas tenham ido a campo regularmente, ao contrário da de 1994.

(b) IR2: mesmo princípio que em IR1, mas com uma linha de pobreza de 300 reais e uma alíquota de imposto de renda negativo de 50% (gráfico 2.2);

(c) IR3: idêntica a IR2, mas com uma linha de pobreza de 200 reais (gráfico 2.3);

(d) IR4: mesmo desenho dos casos precedentes, com uma linha de pobreza de 300 reais e uma alíquota de imposto de renda negativo de 30% (gráfico 2.4);

GRÁFICO 2.1
Valor do Benefício no Programa IR1

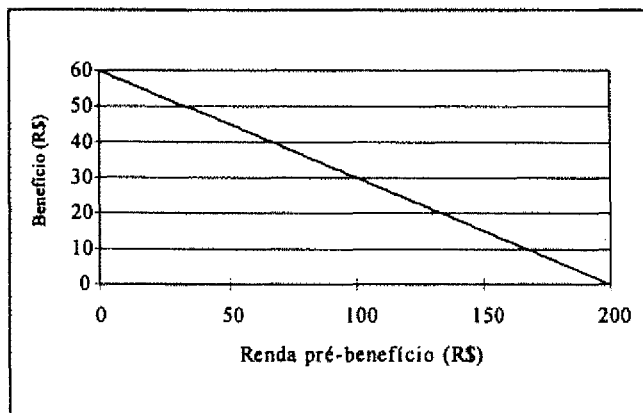


GRÁFICO 2.2
Valor do Benefício no Programa IR2

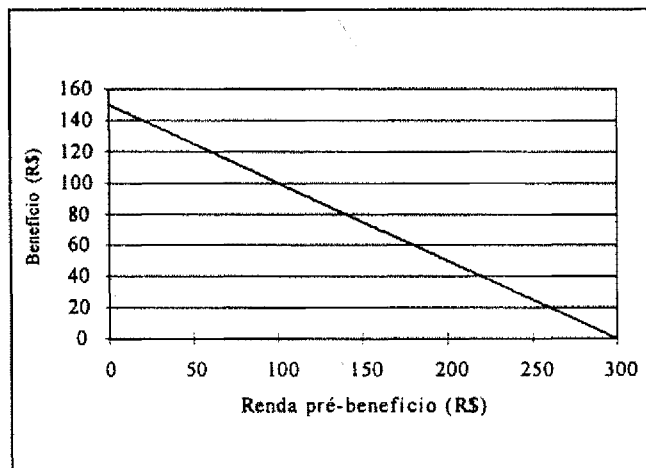


GRÁFICO 2.3
Valor do Benefício no Programa IR3

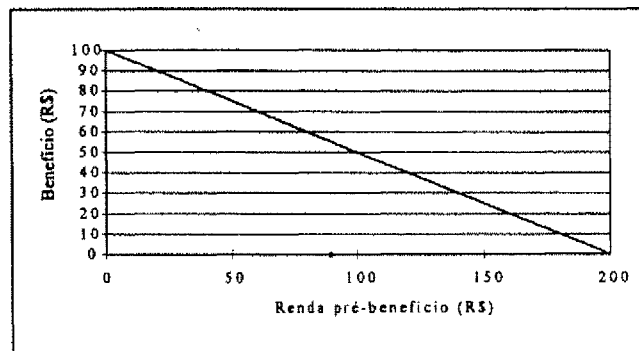


GRÁFICO 2.4
Valor do Benefício no Programa IR4

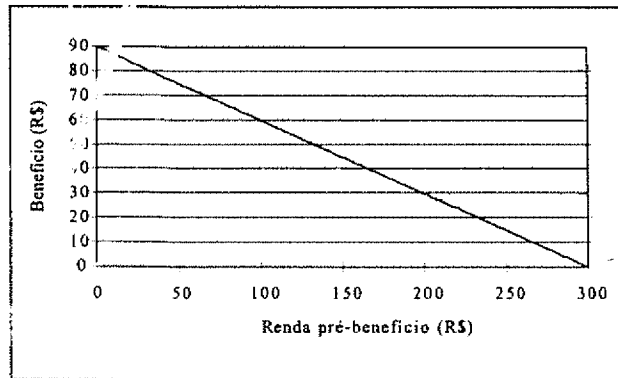
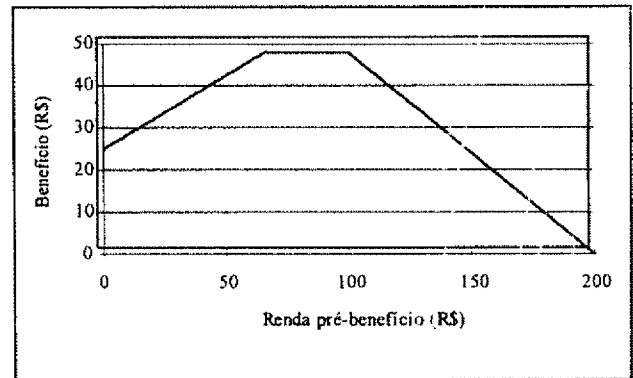


GRÁFICO 2.5
Valor do Benefício no Programa IR5



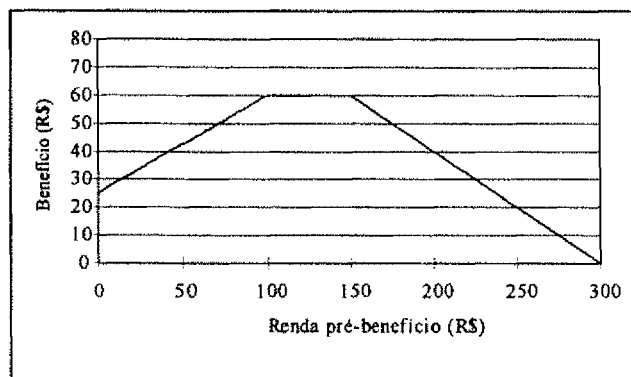
(e) IR5: linha de pobreza de 200 reais e transferências de:

- 25 reais (1/4 do salário-mínimo) para as pessoas com renda zero;
- 25 reais mais 35% de sua renda para as pessoas com renda maior que zero mas menor que 66 reais;
- 48 reais para os que ganham entre 66 e 100 reais (1 salário-mínimo); e
- 48 reais menos 48% da diferença entre a renda pessoal e 100 reais para os que possuem uma renda entre 100 e 200 reais (gráfico 2.5);

(f) IR6: análogo ao segundo programa analisado no trabalho anterior, mas o valor do salário-mínimo é atualizado para 100 reais, ou seja:

- 25 reais (1/4 do salário-mínimo) para as pessoas com renda zero;
- 25 reais mais 35% de sua renda para as pessoas com renda maior que zero mas menor que 100 reais;
- 60 reais para quem ganhasse entre 100 e 150 reais; e
- 60 reais menos 40% da diferença entre a renda pessoal e 150 reais, para os que possuem uma renda entre 150 e 300 reais (gráfico 2.6).

GRÁFICO 2.6
Valor do Benefício no Programa IR6



2.2 RENDA MÍNIMA FAMILIAR

No primeiro semestre de 1995, como já assinalamos, duas propostas de renda mínima familiar foram implementadas em nível local:

a) em Brasília (BSB), onde a fórmula adotada prevê que toda família com renda *per capita* abaixo de 35 reais (e que tenha todos os seus filhos em idade escolar inscritos na escola) tem direito a um complemento de renda de 1 salário-mínimo (100 reais); e

b) em Campinas, onde se adotaram os mesmos critérios para eleger o público-alvo que em Brasília. Contudo, em Campinas, o benefício é calculado de maneira que a renda *per capita* familiar atinja exatamente 35 reais.⁵

⁵ Note-se que ambas se originam da proposta de José Marcio Camargo, analisada em Urani (1995), mas há diferenças: é esta-

3 ABRANGÊNCIA, IMPACTO FISCAL E BENEFÍCIO MÉDIO DE CADA PROGRAMA

3.1 ABRANGÊNCIA

O gráfico 3.1 mostra o número de beneficiários potenciais de cada programa. Note-se que, obviamente, programas que possuem a mesma linha de pobreza têm o mesmo número de beneficiários: é o caso dos grupos formados por IR1, IR3 e IR5; IR2, IR4 e IR6; e os programas de renda mínima familiar.

Dito isso, os dados da PNAD revelam que IR1, IR3 e IR5 poderiam beneficiar (na ausência de fraudes) cerca de 43 milhões de pessoas,⁶ ao passo que programas como IR2, IR4 e IR6 poderiam atingir quase 50 milhões de pessoas.

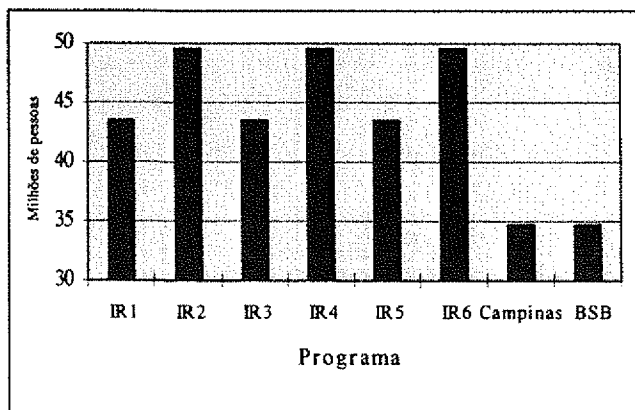
Os beneficiários de programas de renda mínima familiar, no estilo dos adotados em Brasília e em Campinas, por sua vez, não totalizariam mais de 35 milhões de pessoas.⁷

belecido um critério de renda (ainda que não a pessoal) e não há distinção entre escola pública ou privada para eleger os beneficiários.

⁶ A fraude pode ocorrer porque, no Brasil, mais da metade dos membros da força de trabalho não possui vínculos formais e, portanto, não tem como demonstrar seus rendimentos de forma fidedigna. Note-se também que, em relação aos programas desse mesmo tipo com uma linha de pobreza de 140 reais analisados em Urani (1995), o número potencial de beneficiários aumentou em apenas pouco mais de 2 milhões de pessoas.

⁷ Para se chegar a esse número, multiplicou-se o número de famílias beneficiadas pelo número de seus membros, sempre segundo a PNAD.

GRÁFICO 3.1
Número de Beneficiários Potenciais dos Programas



Portanto, dadas as linhas de pobreza adotadas nas diferentes propostas, as de imposto de renda negativo são mais abrangentes do que as de renda mínima familiar.

3.2 IMPACTO FISCAL

O impacto fiscal das diferentes propostas foi calculado com base apenas no montante de transferências anuais, estimado com simulações; ou seja, não são considerados seus custos administrativos e de implementação.

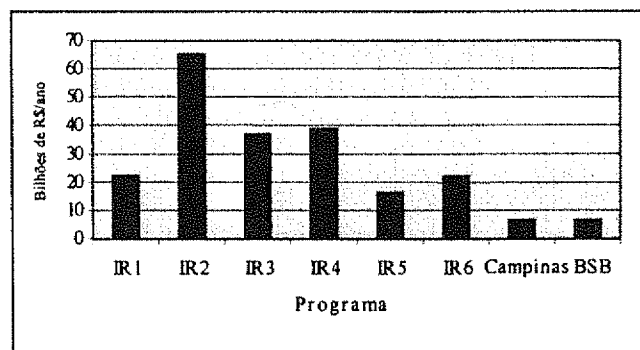
A heterogeneidade das transferências é bem maior do que a dos beneficiários. O gráfico 3.2 mostra que:

(a) o programa mais caro é IR2, uma vez que é o que combina, simultaneamente, uma linha de pobreza elevada e a mais alta alíquota de imposto de renda negativo. Seu custo estimado é de cerca de 63 bilhões de reais por ano;

(b) esse valor corresponde a aproximadamente três vezes mais do que foi estimado para IR1 (o programa já aprovado pelo Senado) e para IR6 (a contraproposta de Suplicy); e

(c) os programas de renda mínima familiar (Campinas e Brasília) são consideravelmente menos caros do que os de imposto de renda negativo. Ambos custariam, em termos de transferências, algo como 6,5 bilhões de reais por ano, o que equivale a 1/10 de IR2 ou a 1/3 de IR1 ou IR6.

GRÁFICO 3.2
Montante Total de Transferências
Previsto por Programa

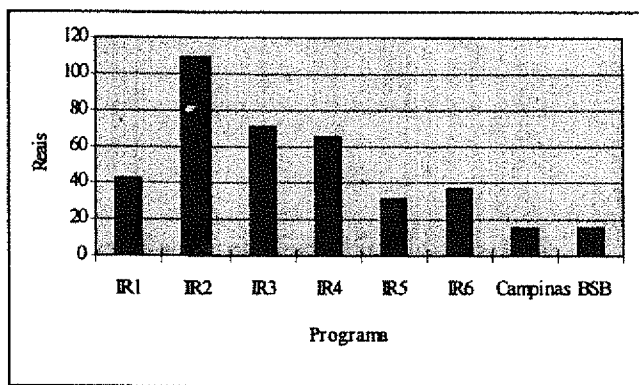


3.3 BENEFÍCIO MÉDIO DE CADA PROGRAMA

O gráfico 3.3 ilustra o valor médio (por pessoa) do benefício mensal em cada programa. Mais uma vez, a supremacia cabe a IR2, mas a distância que o separa dos demais é relativamente menor do que no caso do montante total das transferências, visto que esse programa está entre os que podem beneficiar o maior número de pessoas.

Cabe também ressaltar que as duas propostas de renda mínima familiar analisadas, apesar de seus formatos bastante distintos em termos do cômputo dos benefícios, concedem transferências médias equivalentes a seus beneficiários.

GRÁFICO 3.3
Benefício Médio (por pessoa) Mensal
Previsto por Programa



4 PERFIL DOS BENEFICIÁRIOS

Um primeiro aspecto a ser ressaltado é que, se a linha de pobreza é a mesma, o número de beneficiários potenciais é invariável, assim como seu perfil socioeconômico. Desse modo, neste capítulo, podemos analisar conjuntamente:

- IR1, IR3 e IR5;
- IR2, IR4 e IR6; e
- Campinas e Brasília.

4.1 IR1, IR3 E IR5

Vale reafirmar que, dado que as propostas IR1 e IR3 adotam a mesma linha de pobreza e o mesmo princípio do imposto negativo sobre a renda individual para efetuar as transferências, o perfil dos beneficiários é o mesmo, nos dois casos.

O gráfico 4.1.1 mostra que pouco mais de 40% dos beneficiários potenciais do programa IR1 e IR3 pertenceriam à metade mais rica da população, medida pela renda familiar *per capita*.

No gráfico 4.1.2, por sua vez, vê-se que quase a metade dos beneficiários dessas propostas seriam cônjuges, ao passo que (gráfico 4.1.3) dois terços seriam mulheres e 40% seriam pessoas inativas (gráfico 4.1.4). A distribuição por faixa etária (gráfico 4.1.5) não revela grandes distorções.

No gráfico 4.1.6, combinam-se os cortes por posição na família e por decil da distribuição da renda familiar *per capita*. Neste, nota-se que, como já poderia se supor a partir dos gráficos analisados anteriormente, a maior parte dos vazamentos para as camadas mais ricas da população

devem-se a transferências concedidas a *cônjuges*. Isso é confirmado nos gráficos 4.1.7 e 4.1.8, nos quais revela-se que a maior parte dos beneficiários do programa seriam mulheres e inativos, respectivamente.

GRÁFICO 4.1.1

Perfil dos Beneficiários Potenciais de IR1, IR3 e IR5 por Decil da Distribuição da Renda Familiar *per Capita*

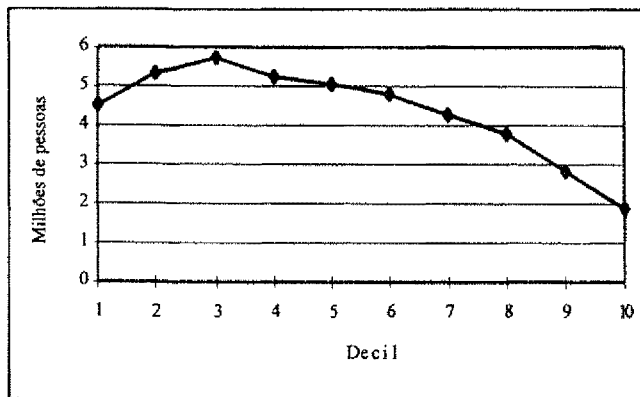
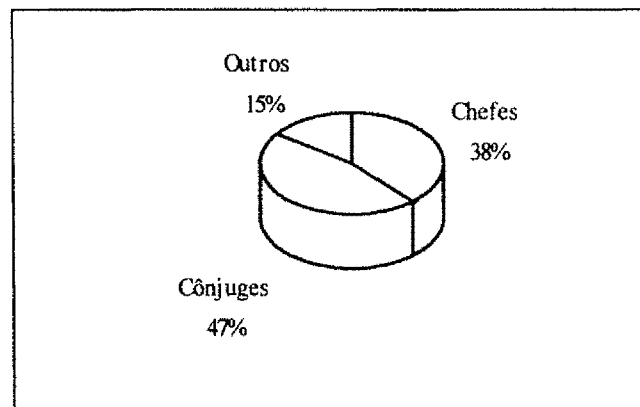


GRÁFICO 4.1.2

Composição de Beneficiários por Posição na Família em IR1, IR3 e IR5



Esse conjunto de gráficos, portanto, revela que o programa original (proposto por Suplicy e aprovado pelo Senado), mesmo em sua variante com alíquota mais elevada de imposto de renda negativo, levaria, se implementado, a uma série de distorções alocativas, no sentido de promover um grande número de beneficiários que não podem ser classificados como *pobres* (qualquer que seja o critério utilizado).

GRÁFICO 4.1.3
Composição de Beneficiários por Gênero em IR1, IR3 e IR5

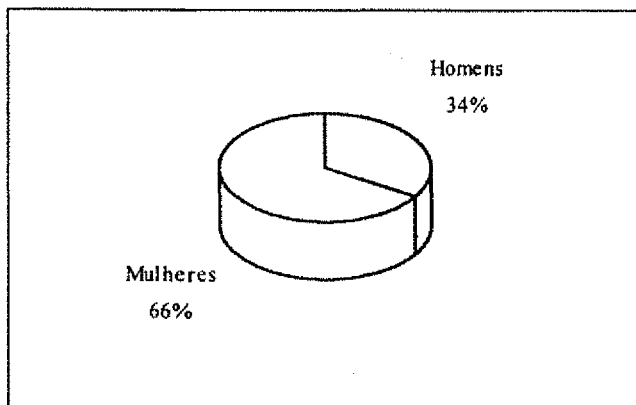


GRÁFICO 4.1.5
Composição de Beneficiários por Faixa Etária em IR1, IR3 e IR5

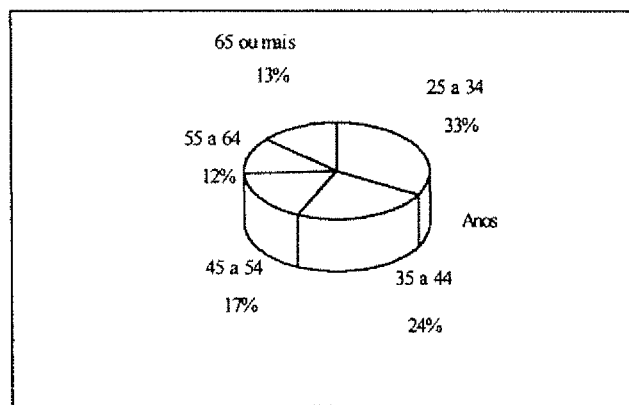


GRÁFICO 4.1.4
Composição de Beneficiários por Condição de Atividade em IR1, IR3 e IR5

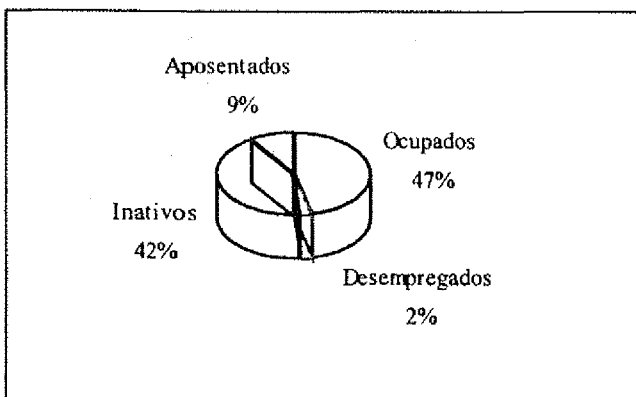


GRÁFICO 4.1.6
Número de Beneficiários Potenciais por Decil e por Posição na Família em IR1, IR3 e IR5

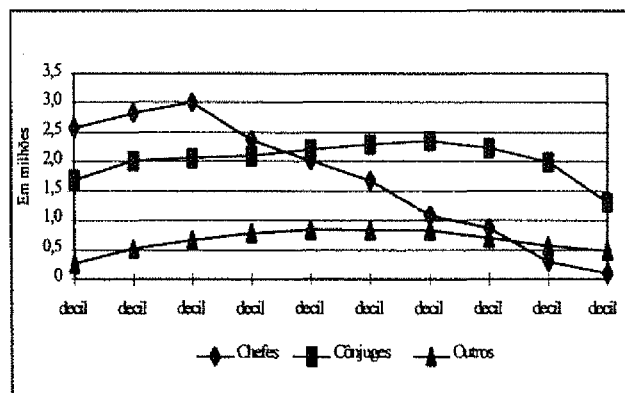


GRÁFICO 4.1.7
Número de Beneficiários Potenciais por Decil da Distribuição da Renda Familiar *per Capita* e por Gênero em IR1, IR3 e IR5

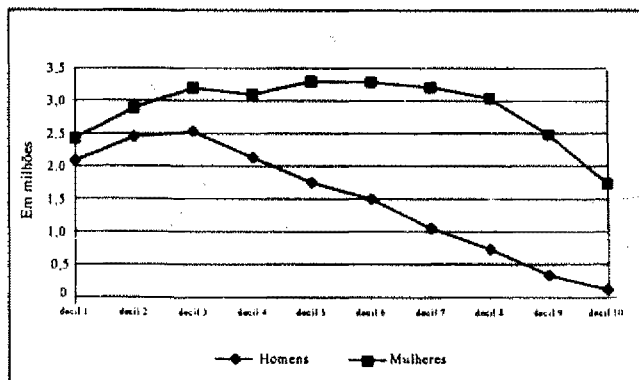


GRÁFICO 4.1.8
Número de Beneficiários Potenciais por Decil da Distribuição da Renda Familiar *per Capita* e por Condição de Atividade em IR1, IR3 e IR5

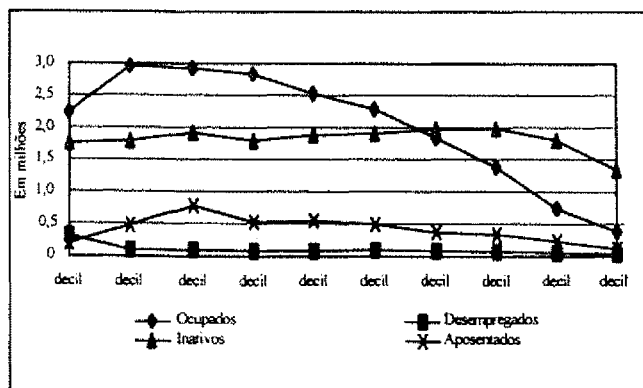
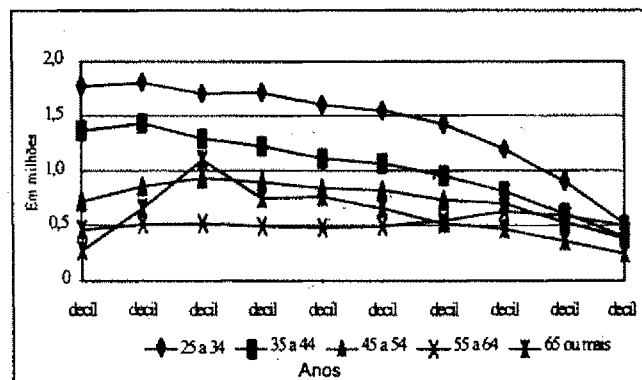


GRÁFICO 4.1.9
Número de Beneficiários Potenciais por Decil da Distribuição da Renda Familiar *per Capita* e por Faixa Etária em IR1, IR3 e IR5



Observe-se que a categoria dos desempregados tem um peso insignificante no total de beneficiários, o que se explica (pelo menos em parte) pela baixa taxa de desemprego que caracteriza o mercado de trabalho brasileiro.

Cabe ressaltar, por fim, que excluir os aposentados (que já recebem benefícios previdenciários), nesse caso, não resultaria em grandes ganhos em termos de focalização, como demonstrou o gráfico 4.1.8.

4.2 IR2, IR4 E IR6

O gráfico 4.2.1 revela que as distorções aloativas em IR2, IR4 e IR6 seriam ainda maiores do que as das duas propostas antes analisadas: mais de 43% dos beneficiários potenciais de programas desse tipo, de fato, pertenceriam

à metade mais rica da população (medida pela renda familiar *per capita*).

GRÁFICO 4.2.1

Perfil dos Beneficiários Potenciais de IR2, IR4 e IR6 por Decil da Distribuição da Renda Familiar *per Capita*

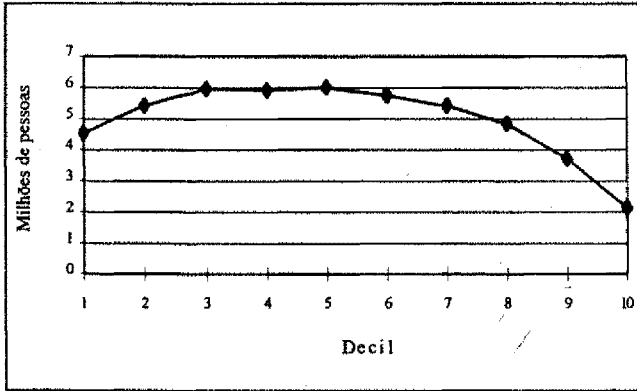


GRÁFICO 4.2.2

Composição de Beneficiários por Posição na Família em IR2, IR4 e IR6

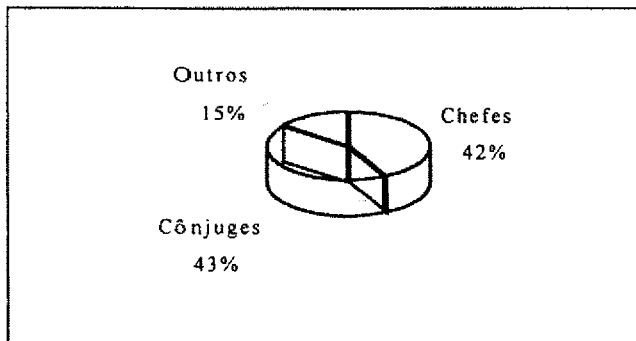


GRÁFICO 4.2.3

Composição de Beneficiários por Gênero em IR2, IR4 e IR6

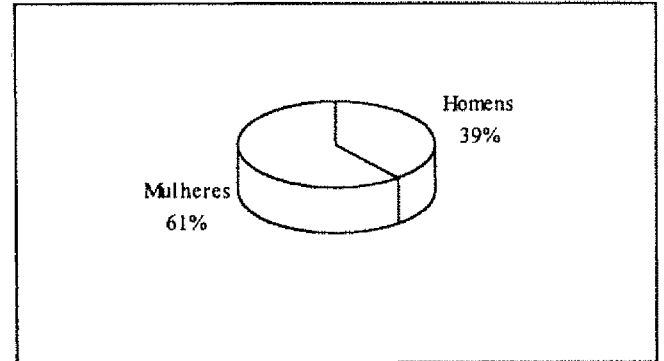


GRÁFICO 4.2.4

Composição de Beneficiários por Condição de Atividade em IR2, IR4 e IR6

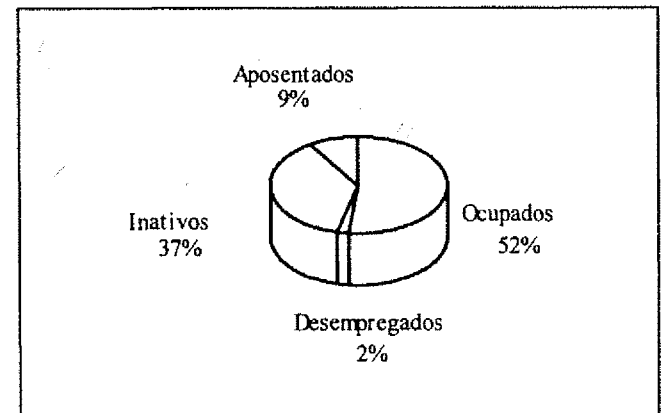


GRÁFICO 4.2.5
Composição de Beneficiários por Faixa Etária em IR2, IR4 e IR6

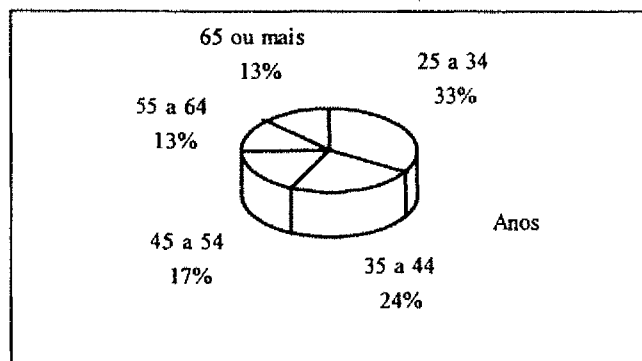


GRÁFICO 4.2.7
Número de Pessoas Beneficiadas por Decil e por Gênero em IR2, IR4 e IR6

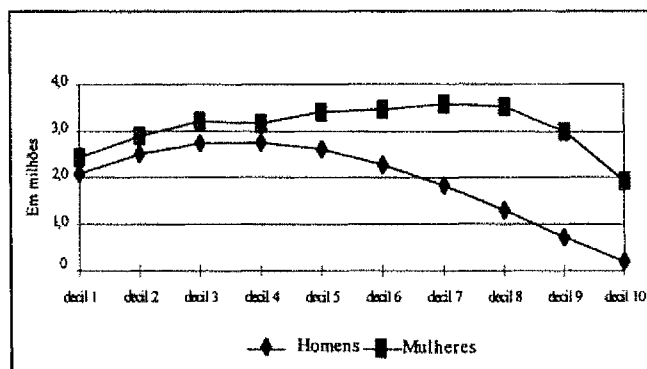


GRÁFICO 4.2.6
Número de Pessoas Beneficiadas por Decil e por Posição na Família em IR2, IR4 e IR6

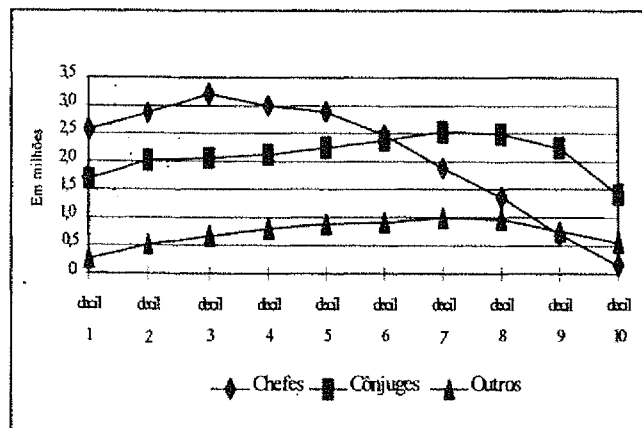


GRÁFICO 4.2.8
Número de Pessoas Beneficiadas por Decil e por Condição de Atividade em IR2, IR4 e IR6

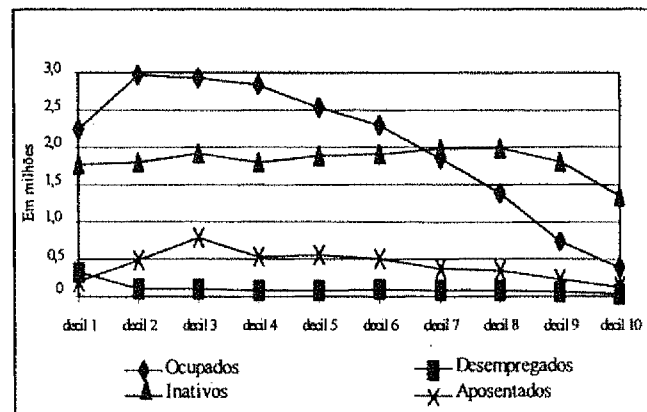
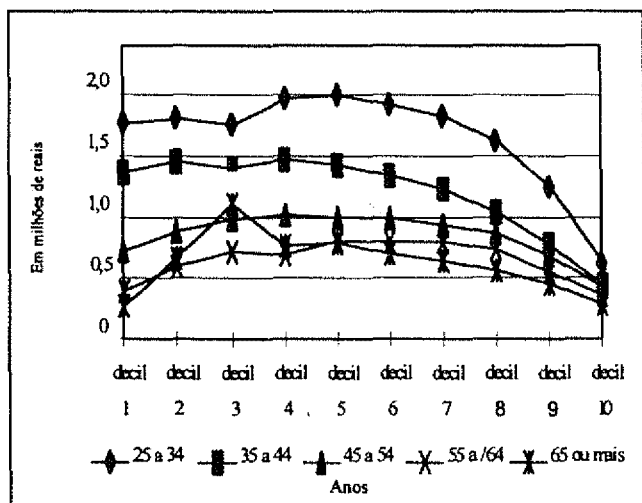


GRÁFICO 4.2.9
Número de Pessoas Beneficiadas por Decil
e por Faixa Etária em IR2, IR4 e IR6



É curioso observar, quando são comparados os gráficos 4.2.2 a 4.2.5 com seus análogos apresentados na seção precedente, que os maiores *vazamentos* das propostas IR2 e IR4 dão-se a despeito da menor participação de mulheres, cônjuges e inativos entre os beneficiários potenciais. Em outras palavras, pode-se presumir que o incremento dos erros de focalização deve ser atribuído apenas à elevação da linha de pobreza de 200 para 300 reais.

Sem embargo, como mostram os gráficos 4.2.6 a 4.2.9 (nos quais os beneficiários, segundo essas diferentes variáveis, são retratados por decis da distribuição da renda familiar *per capita*), as distribuições alocativas continuam

sendo provocadas pelos mesmos fenômenos antes apontados, ou seja, o excesso de transferências a mulheres e/ou inativos e/ou cônjuges pertencentes às camadas mais ricas da população, segundo a renda familiar *per capita*.

Note-se (gráfico 4.2.7) que, no caso das mulheres, o número dos beneficiários potenciais tende a crescer com a renda familiar *per capita* até o oitavo decil, e que dois milhões de mulheres pertencentes aos 10% mais ricos da população receberiam o benefício (contra menos de 100 mil homens nessa mesma situação).

Como nas outras três alternativas de imposto de renda negativo analisadas anteriormente, ressalte-se ainda que:

(a) as distorções tendem a ser inversamente proporcionais à faixa etária;

(b) os desempregados representam uma proporção ínfima dos beneficiários; e

(c) excluir os pensionistas e aposentados do sistema não iria resolver esse problema.

4.3 CAMPINAS E BRASÍLIA

Mais uma vez, os programas dessas duas cidades (se adotados nacionalmente) tenderiam a produzir o mesmo número – e o mesmo perfil – de beneficiários potenciais.

Nesse caso, porém, não vale a pena estudar esse perfil no mesmo grau de profundidade que antes, dada a fórmula adotada para se conceder o benefício. Ao optar pelo critério da renda familiar *per capita* para estabelecer a linha de pobreza, de fato, as características individuais (como

gênero, idade, posição na família, etc.) deixam de influenciar o programa.

Limitamo-nos, portanto, a analisar o perfil dos beneficiários potenciais dos dois programas em termos da distribuição da renda familiar *per capita*. Três pontos merecem ser ressaltados:

(a) o número de beneficiários foi computado, nesses dois casos, multiplicando-se o número de famílias que fariam jus ao benefício pelo número de seus membros;

(b) o número de beneficiários (gráfico 4.3) é decrescente em relação à renda *per capita*; e

(c) não há beneficiários potenciais de programas desse tipo fora dos três primeiros decis.

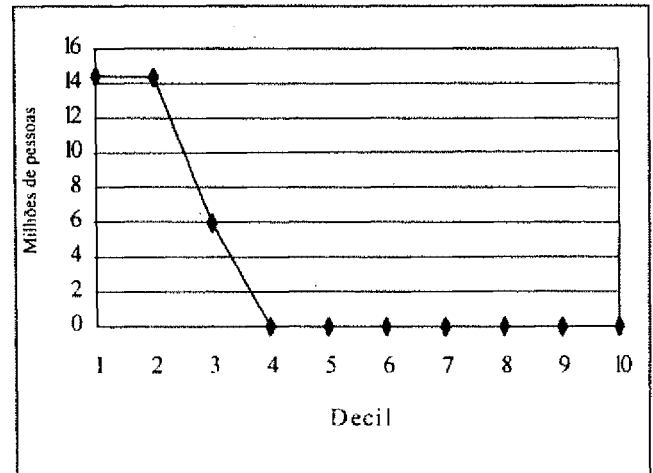
Em outras palavras, os erros de focalização, em programas desse tipo, tendem (segundo nossas simulações) a inexistir.⁸

5 PERFIL DAS TRANSFERÊNCIAS

O sistema de alíquotas de imposto de renda negativo (ou, nos casos de Brasília e Campinas, simplesmente o cálculo do benefício), que varia de proposta a proposta e adota a mesma linha de pobreza, proporciona a cada uma destas um perfil próprio de transferências.

⁸ O problema é que, na prática, a variável *renda familiar per capita* pode ser ainda mais difícil de ser conferida que a da renda individual; esse tipo de questão, todavia, escapa aos propósitos deste texto.

GRÁFICO 4.3
Perfil dos Beneficiários Potenciais de
Campinas e de Brasília por Decil da
Distribuição da Renda Familiar *per Capita*



5.1 IR I

O gráfico 5.1.1 mostra o perfil das transferências de IR I por decil da distribuição da renda familiar *per capita*.

GRÁFICO 5.1.1
 Perfil das Transferências por Decil da
 Distribuição da Renda Familiar *per Capita* em IRL

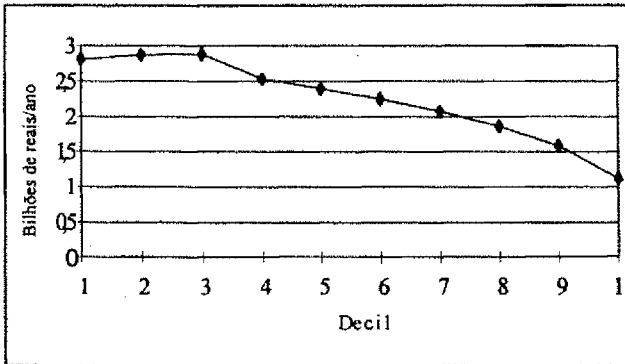


GRÁFICO 5.1.3
 Composição das Transferências por Gênero em IRL

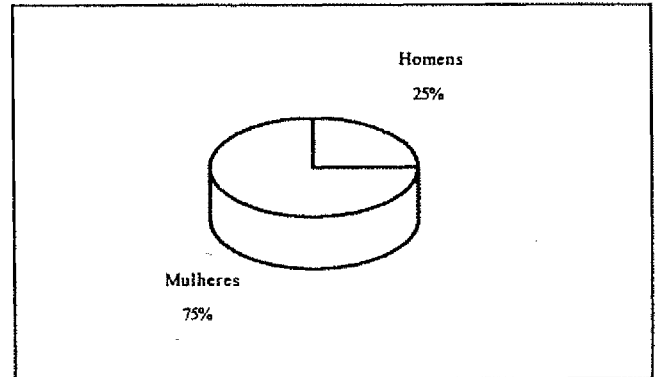


GRÁFICO 5.1.2
 Composição das Transferências por Posição na Família em IRL

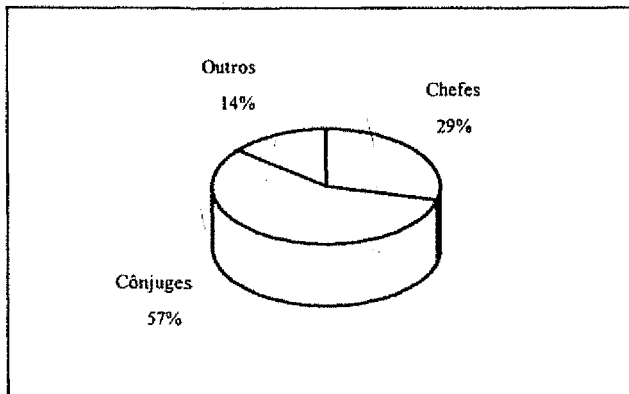


GRÁFICO 5.1.4
 Composição das Transferências por
 Condição de Atividade em IRL

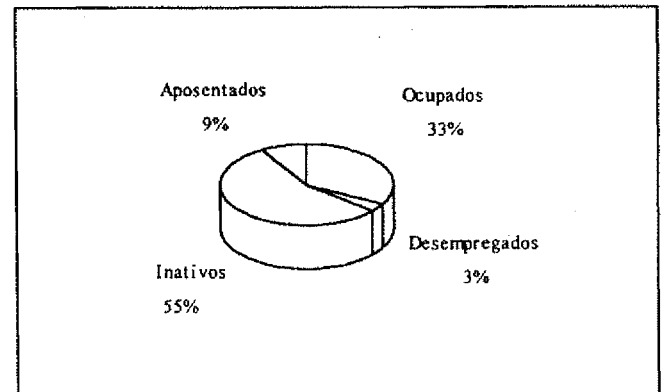


GRÁFICO 5.1.5

Composição das Transferências por Faixa Etária em IRL

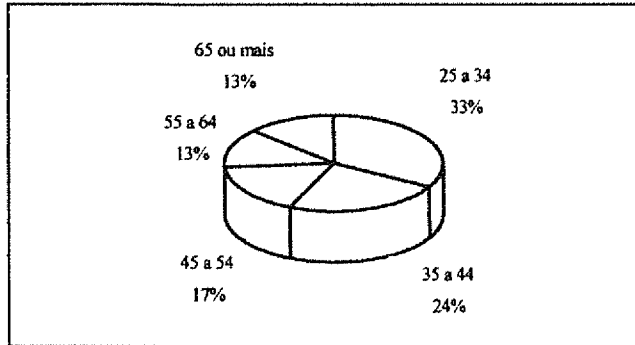


GRÁFICO 5.1.6

Perfil das Transferências por Decil e por Posição na Família em IRL

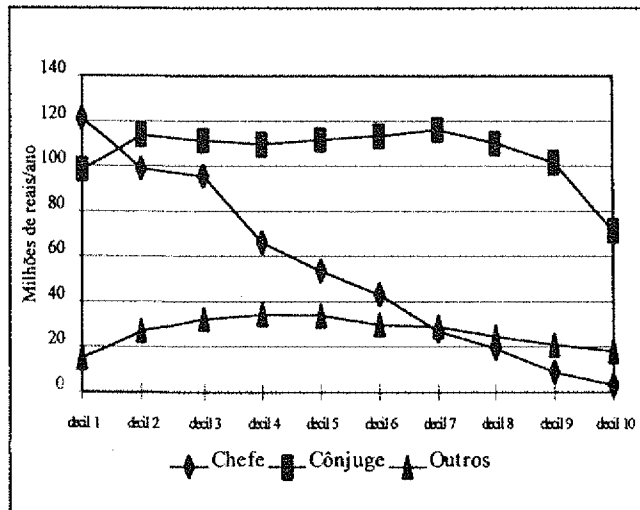


GRÁFICO 5.1.7

Perfil das Transferências por Decil e por Gênero em IRL

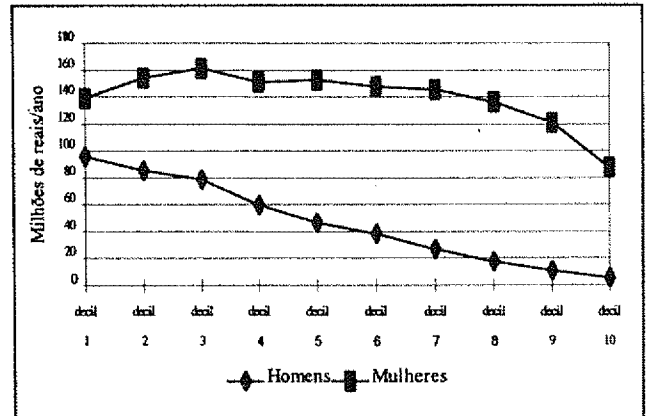


GRÁFICO 5.1.8

Perfil das Transferências por Decil e por Condições de Atividade em IRL

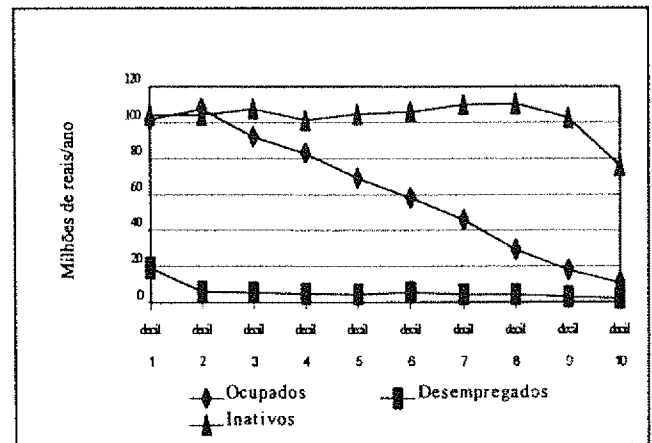
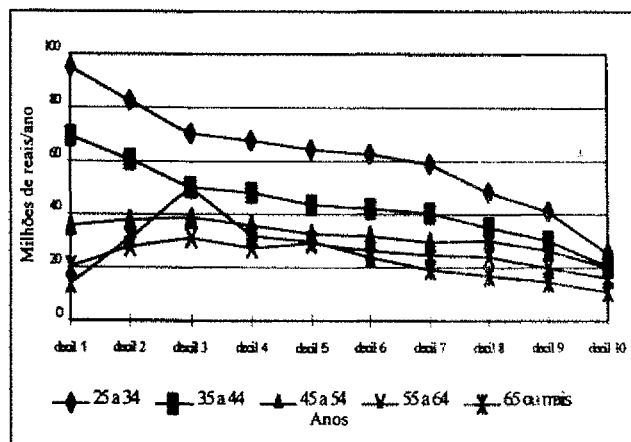


GRÁFICO 5.1.9
Perfil das Transferências por Decil
e por Faixa Etária em IR1



Como se vê, quase 40 % dos 21 bilhões de reais anuais de transferências (ou 8,85 bilhões de reais) destinariam-se à metade mais rica da população, segundo a distribuição da renda familiar *per capita* (praticamente o mesmo que iria para os 30% mais pobres).

Note-se também que o montante de transferências que se destinaria a cada um dos três primeiros decis é praticamente equivalente (entre 2,8 e 2,9 bilhões de reais anuais) e superior ao que se dirigiria aos demais decis. A partir do quarto decil, de fato, as transferências são decrescentes.

Nos gráficos 5.1.1 a 5.1.9, percebe-se que:

(a) mais da metade do montante de transferências (ou algo como 12 bilhões de reais anuais) se dirigiria a indivi-

duos que se autodefinem (na PNAD) como cônjuges, ou seja, a pessoas que não se consideram as principais responsáveis pela sobrevivência financeira do domicílio;

(b) uma proporção semelhante iria para pessoas em idade ativa mas economicamente inativas, ou seja, que não participam do mercado de trabalho porque não querem ou não precisam;

(c) três quartos iriam para mulheres; e

(d) aos ocupados e desempregados se destinariam apenas 36% do montante total dos recursos a serem transferidos.

Combinando-se esses cortes com uma análise do perfil dos beneficiários por decil da distribuição da renda familiar *per capita* (gráficos 5.1.6 a 5.1.9), confirma-se que é esse conjunto de fatores que leva a tamanho erro de focalização nessa proposta. Note-se, de fato, que as transferências são monotonicamente decrescentes em relação à renda apenas para homens, ocupados e chefes de família.

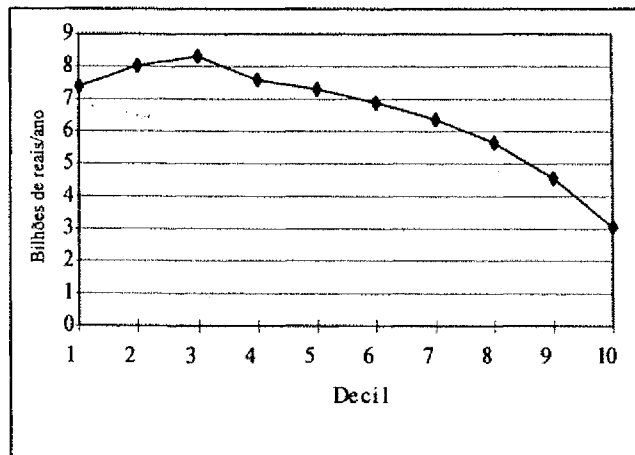
5.2 IR2

No gráfico 5.2.1, vê-se que a proporção do valor total das transferências que se destinaria à metade mais rica da população se a proposta IR2 fosse adotada é até maior do que a que seria provocada por IR1: 40,69%, contra 39,63%. Além disso, há um sério agravante: como vimos, o montante total das transferências em IR2 é três vezes superior ao de IR1, ou seja, os vazamentos para a parcela mais rica da população, nesse caso, alcançariam mais de 26,5 bilhões de reais anuais.

Note-se que as transferências, nessa proposta, são crescentes até o terceiro decil e decrescentes a partir de então.

GRÁFICO 5.2.1

Perfil das Transferências por Decil da Distribuição da Renda Familiar *per Capita* em IR2



O perfil das transferências é analisado mais detalhadamente nos gráficos 5.2.2 a 5.2.9.

É curioso observar, ao compararem-se os gráficos 5.2.2 a 5.2.5 com os 5.1.2 a 5.1.5, que esse leve aumento dos vazamentos em relação a IRI acontece, apesar das proporções de transferências a cônjuges, mulheres e inativos serem menores.⁹

⁹ Ao passo que a proporção de transferências aos mais jovens é equivalente.

Não obstante, como mostram os gráficos 5.2.7 a 5.2.9, as transferências para esses grupos continuam sendo as responsáveis pela maior parte dos vazamentos. Mais uma vez, apenas as transferências para chefes de família, homens e ocupados são decrescentes em relação à renda familiar *per capita*.

GRÁFICO 5.2.2
Composição das Transferências por Posição na Família em IR2

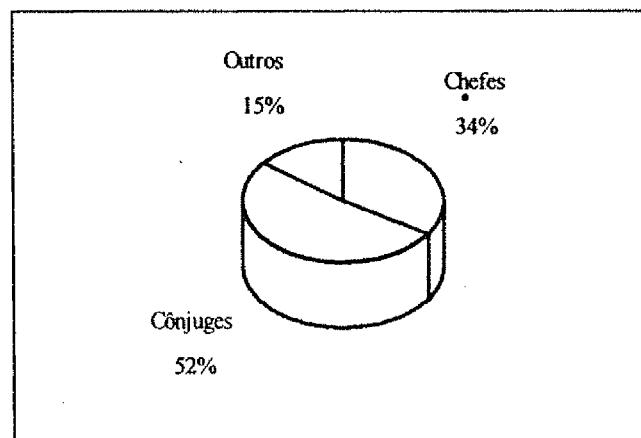


GRÁFICO 5.2.3
Composição das Transferências por Gênero em IR2

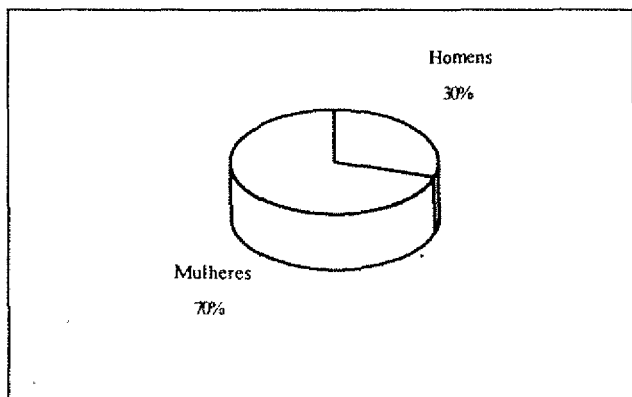


GRÁFICO 5.2.5
Composição das Transferências por Faixa Etária em IR2

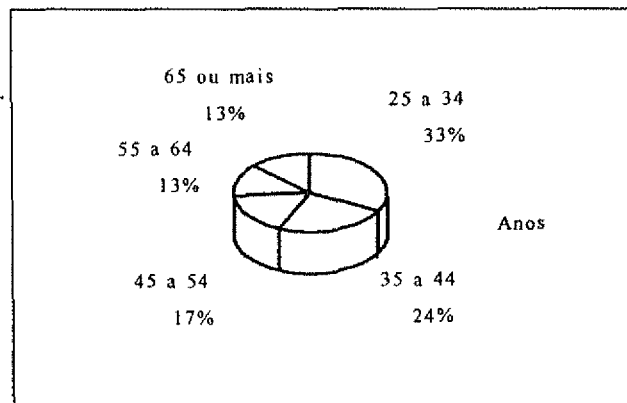


GRÁFICO 5.2.4
Composição das Transferências por Condição de Atividade em IR2

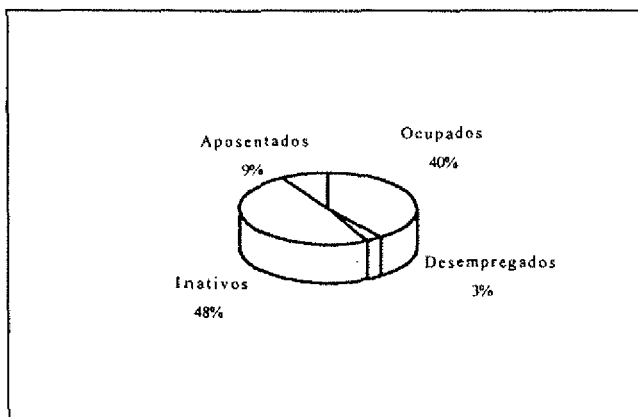


GRÁFICO 5.2.6
Montante de Benefícios por Decil e por Posição de Atividade em IR2

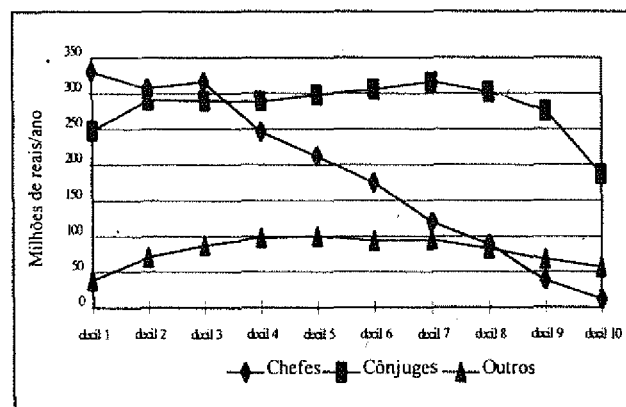


GRÁFICO 5.2.7

Montante de Benefícios por Decil e por Gênero em IR2

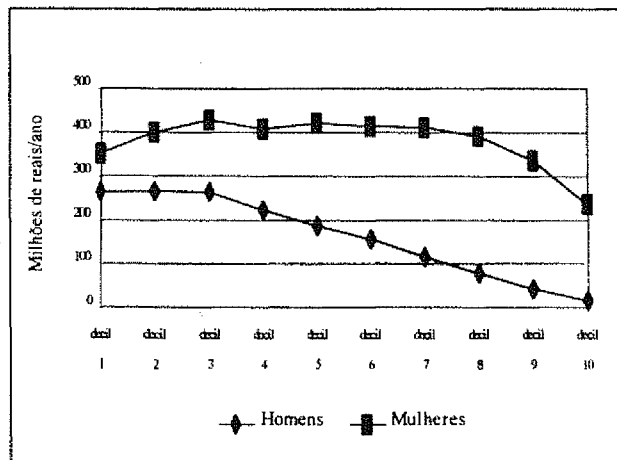


GRÁFICO 5.2.9

Montante de Benefícios por Decil e por Faixa Etária em IR2

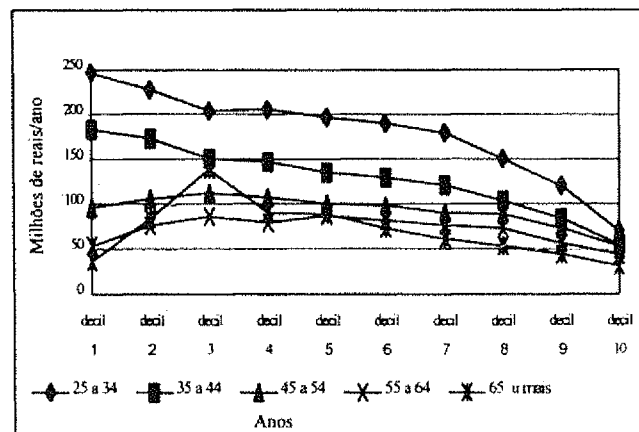
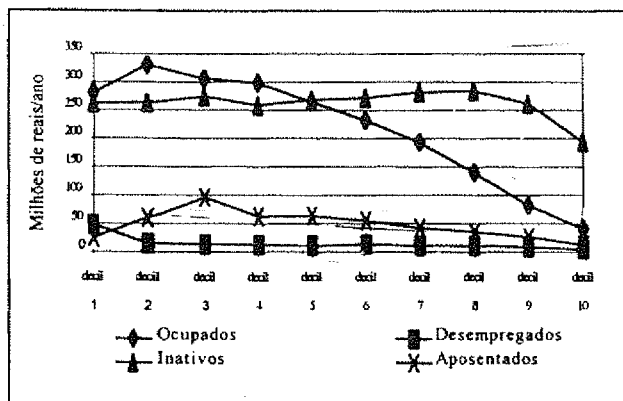


GRÁFICO 5.2.8

Montante de Benefícios por Decil e por Condição de Atividade em IR2



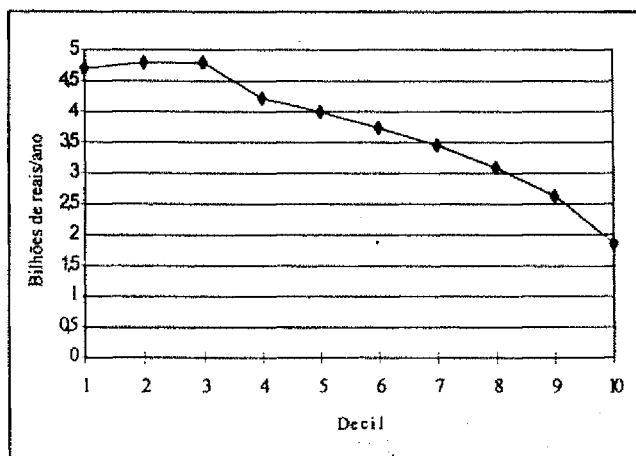
5.3 IR3

O perfil por decil da distribuição da renda familiar *per capita* das transferências que seriam provocadas por IR3 está ilustrado no gráfico 5.3.1. Note-se que é praticamente idêntico ao de IR1 (embora a proporção do valor total das transferências destinadas aos 30% mais pobres seja levemente mais alta nesse caso, porque tais transferências são levemente crescentes até o terceiro decil).¹⁰

¹⁰ O que se justifica pelo fato de os dois programas terem a mesma linha de pobreza. As pequenas diferenças observadas na composição das transferências devem-se às diferentes alíquotas de imposto de renda negativo.

GRÁFICO 5.3.1

Perfil das Transferências por Decil da Distribuição da Renda Familiar *per Capita* em IR3



Os mesmos comentários feitos para IR1 aplicam-se também nesse caso, com a única diferença de que, aqui, as transferências para a metade mais rica da população atingiriam 14,75 bilhões de reais anuais.

Comparados os gráficos 5.3.2 a 5.3.9 com os 5.1.2 a 5.1.9, enfim, vê-se que a única diferença digna de registro na composição das transferências em relação a IR1 é uma leve queda da participação da faixa etária mais baixa.

GRÁFICO 5.3.2

Composição das Transferências por Posição na Família em IR3

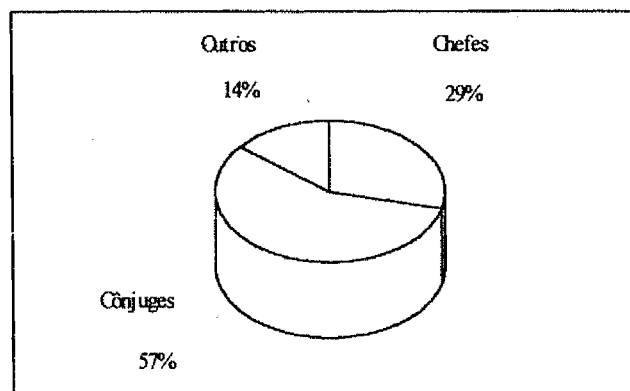


GRÁFICO 5.3.3

Composição das Transferências por Gênero em IR3

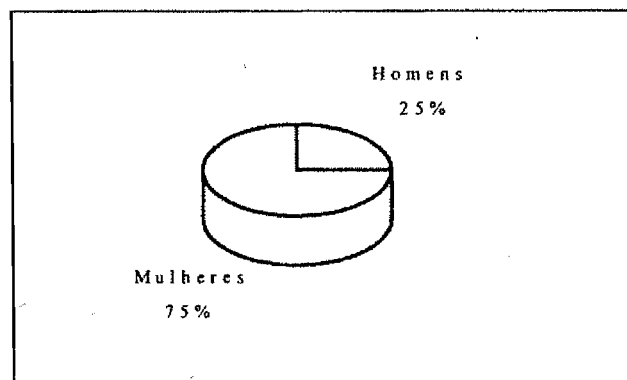


GRÁFICO 5.3.4
Composição das Transferências por
Condição de Atividade em IR3

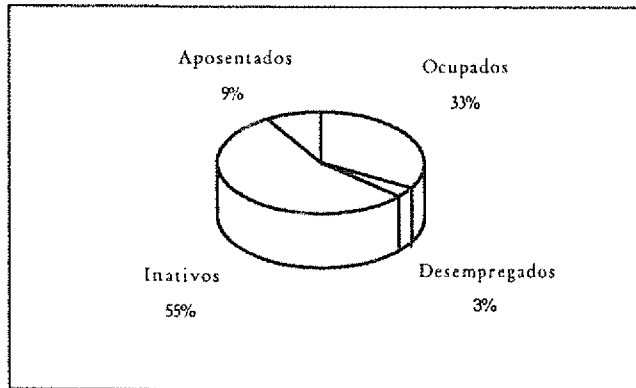


GRÁFICO 5.3.6
Montante de Benefícios por Decil e por
Posição na Família em IR3

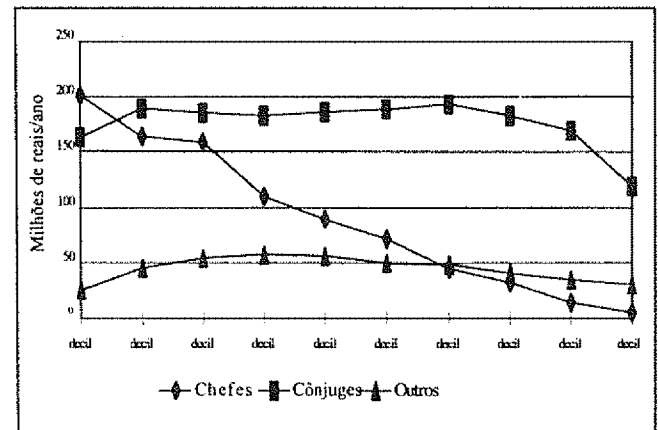


GRÁFICO 5.3.5
Composição das Transferências por Faixa Etária em IR3

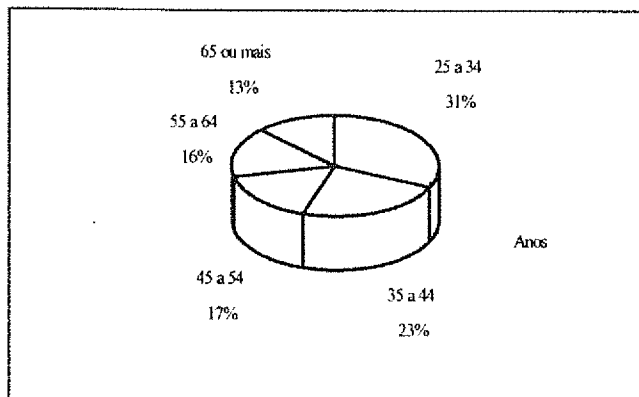


GRÁFICO 5.3.7
Montante de Benefícios por Decil e por Gênero em IR3

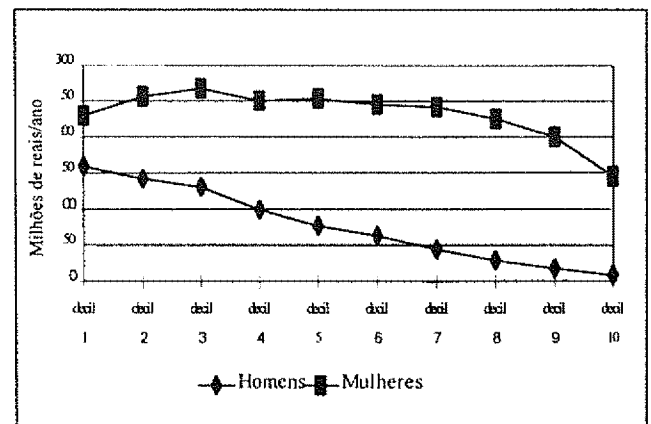


GRÁFICO 5.3.8
Montante de Benefícios por Decil
e por Condição de Atividade em IR3

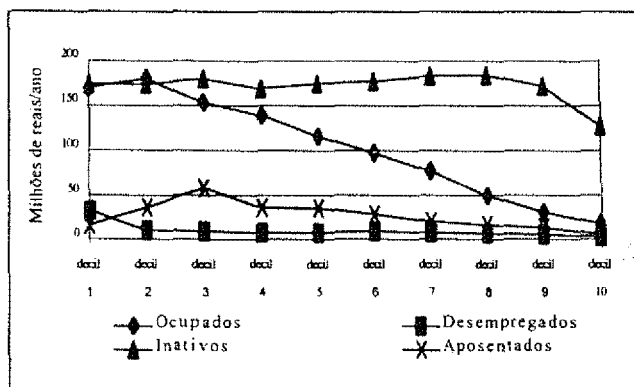
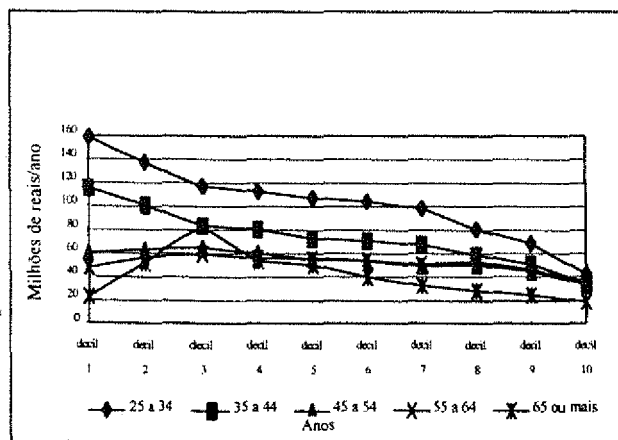


GRÁFICO 5.3.9
Montante de Benefícios por
Decil e por Faixa Etária em IR3



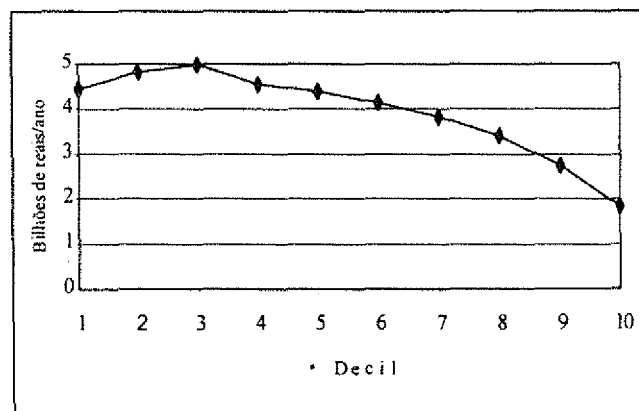
5.4 IR4

O gráfico 5.4.1 ilustra o perfil das transferências que seriam provocadas por IR4, por decil da distribuição da renda familiar *per capita*.

Aqui, a proporção destinada à metade mais rica da população (40,72%) é maior; a destinada aos 30% mais pobres (36,42%) é menor do que nas três propostas anteriores. O montante anual das transferências para os 50% mais ricos alcançaria quase 16 bilhões de reais.

Apesar disso, o perfil distributivo das transferências é muito semelhante ao de IR2.¹¹

GRÁFICO 5.4.1
Perfil das Transferências por Decil da Distribuição
da Renda Familiar *per Capita* em IR4



¹¹ Pelas mesmas razões apontadas para IR1 e IR3.

A composição das transferências por grupos socioeconômicos é vista com mais detalhes nos gráficos 5.4.2 a 5.4.9.

Em relação aos comentários anteriormente feitos para IR2, a única diferença digna de registro é uma leve queda da participação dos cônjuges.

GRÁFICO 5.4.2
Composição das Transferências por Posição na Família em IR4

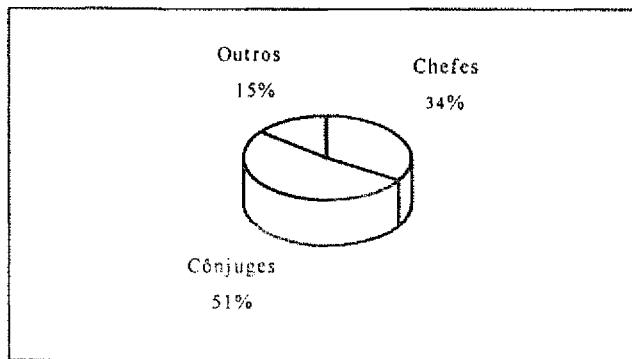


GRÁFICO 5.4.4
Composição das Transferências por Condição de Atividade em IR4

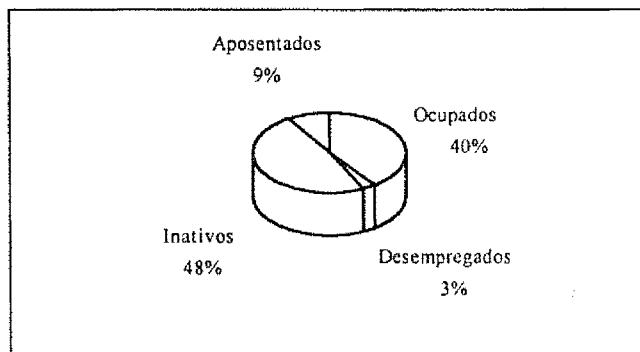


GRÁFICO 5.4.3
Composição das Transferências por Gênero em IR4

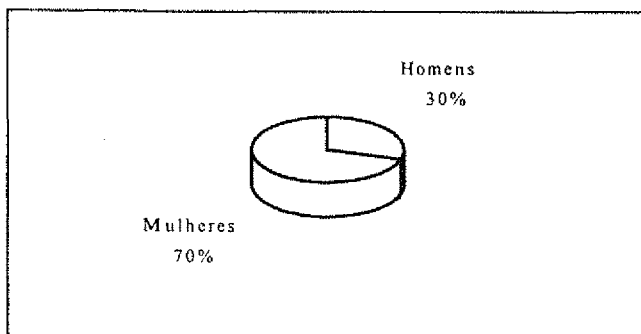


GRÁFICO 5.4.5
Composição das Transferências por Faixa Etária em IR4

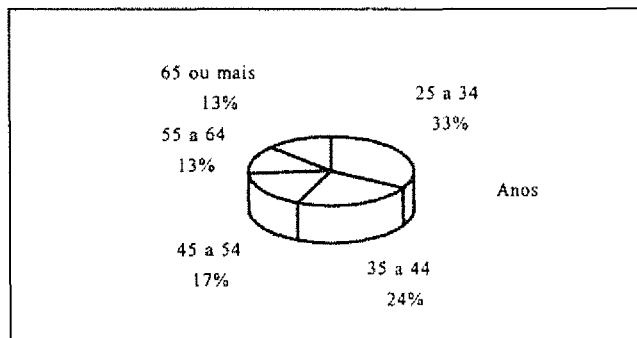


GRÁFICO 5.4.6
Montante de Benefícios por Decil e por
Posição na Família em IR4

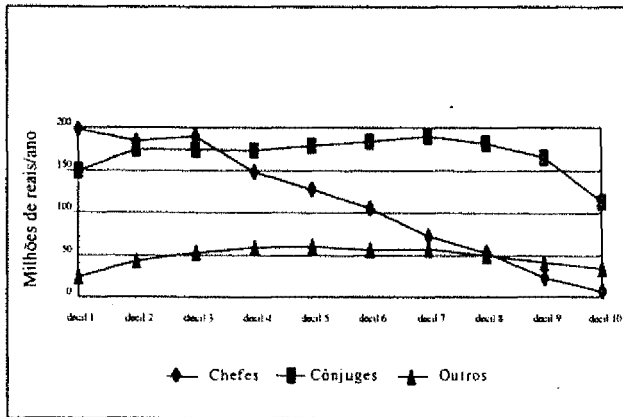


GRÁFICO 5.4.8
Montante de Benefícios por Decil e por
Condição de Atividade em IR4

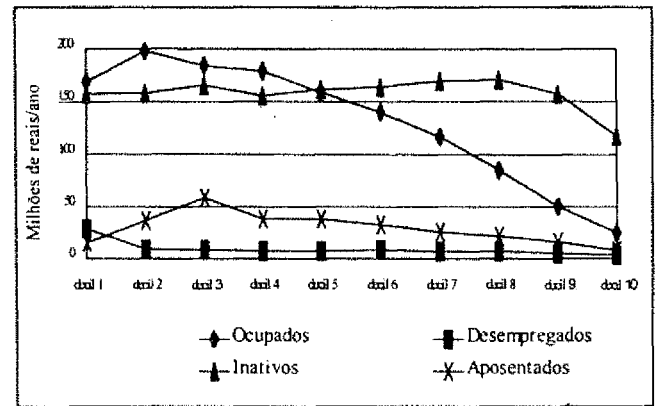


GRÁFICO 5.4.7
Montante de Benefícios por Decil e por Gênero em IR4

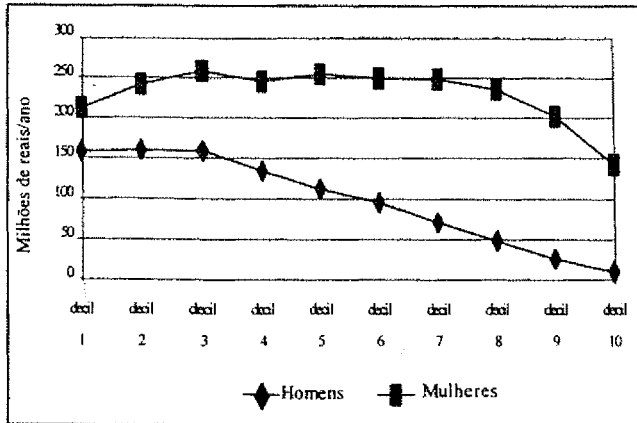
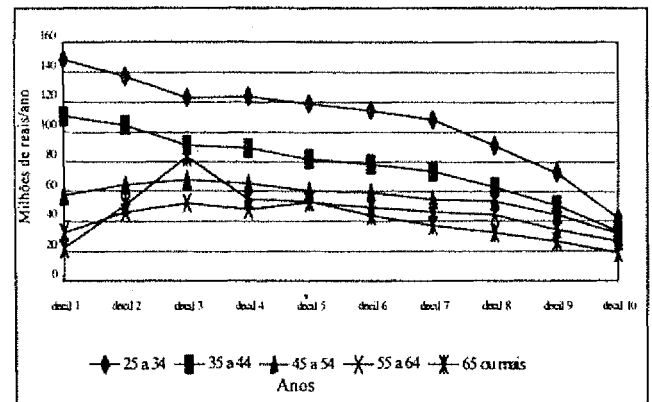


GRÁFICO 5.4.9
Montante de Benefícios por Decil e por
Faixa Etária em IR4



5.5 IR5

O gráfico 5.5.1 mostra que o perfil por decil da distribuição da renda familiar *per capita* das transferências que seriam provocadas por IR5 segue o padrão dos demais casos: são crescentes até o terceiro decil e decrescentes a partir de então.

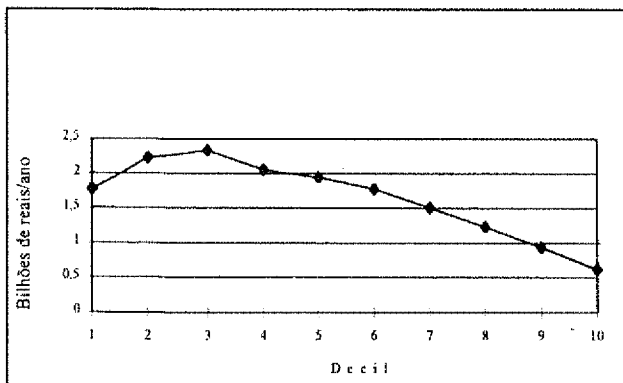
Em IR5, porém, esse fenômeno é mais acentuado do que nos anteriores, pois:

(a) a proporção de recursos destinada ao primeiro decil é particularmente baixa (10,81%); e

(b) a proporção que se destinaria à metade mais rica da população é menor do que nos casos analisados até aqui; mesmo assim, porém, continua bastante elevada: 37,06%, correspondentes a 6,1 bilhões de reais por ano.

GRÁFICO 5.5.1

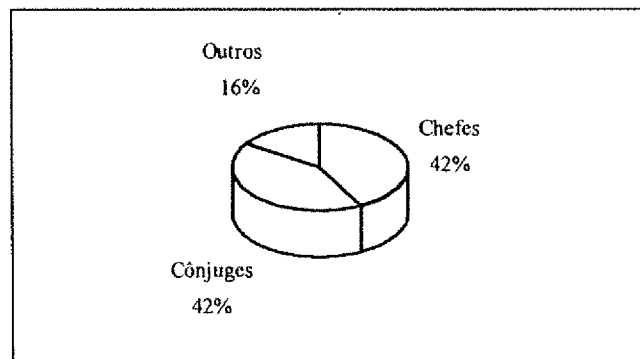
Perfil das Transferências por Decil da Distribuição da Renda Familiar *per Capita* em IR5



Os gráficos 5.5.2 a 5.5.5 mostram que o perfil socioeconômico das transferências é bastante diferente do que dos quatro casos antes analisados, com significativas quedas das participações de mulheres, cônjuges, inativos e de faixa etária mais baixa.

Apesar disso, os gráficos 5.5.6 a 5.5.9 demonstram que as transferências para esses grupos continuam sendo as principais responsáveis pelos vazamentos para as camadas mais ricas e que, aqui, como nas demais situações, apenas chefes de família, homens e ocupados têm montantes de transferências decrescentes com a renda familiar *per capita*.¹²

GRÁFICO 5.5.2
Composição das Transferências por Posição na Família em IR5



¹² Embora mesmo esses grupos aqui tenham transferências crescentes nos primeiríssimos decis.

GRÁFICO 5.5.3
Composição das Transferências por Gênero em IR5

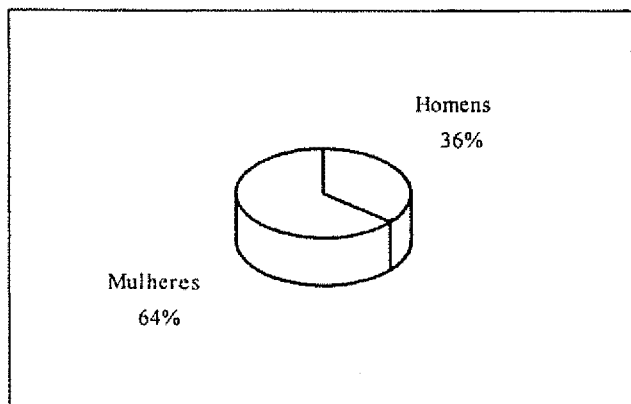


GRÁFICO 5.5.5
Composição das Transferências por Posição na Família em IR5

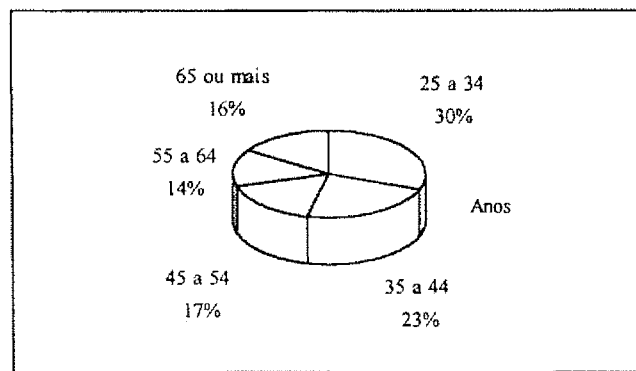


GRÁFICO 5.5.4
Composição das Transferências por Condição de Atividade em IR5

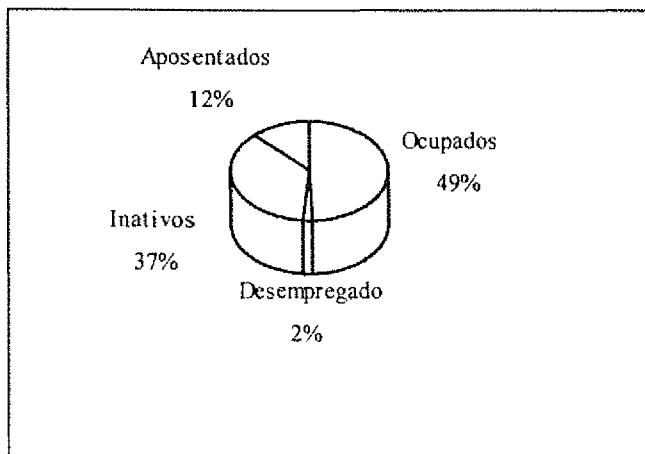


GRÁFICO 5.5.6
Montante de Benefícios por Decil e por Posição na Família em IR5

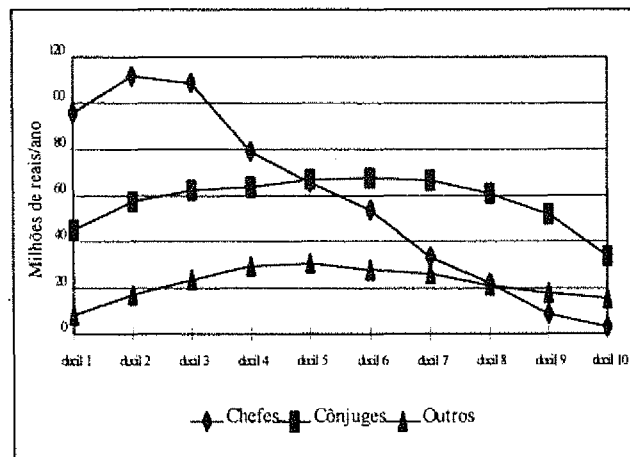


GRÁFICO 5.5.7
Montante de Benefícios por Decil e por Gênero em IR5

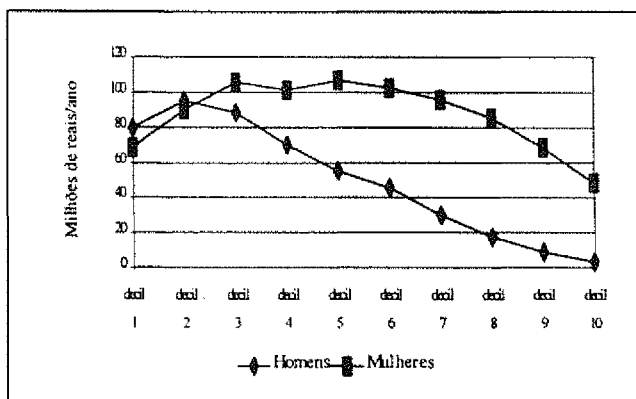


GRÁFICO 5.5.8
Montante de Benefícios por Decil e por Condição de Atividade em IR5

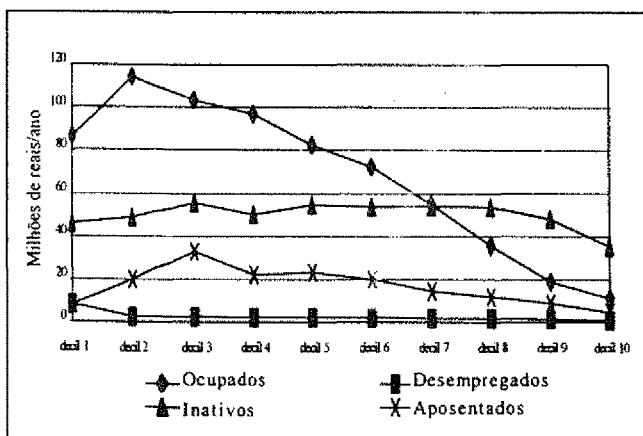
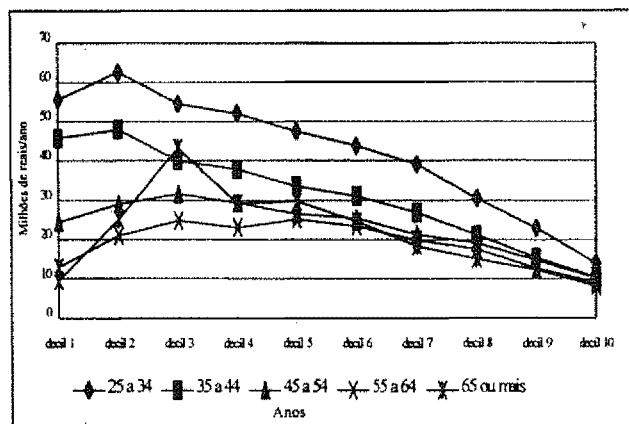


GRÁFICO 5.5.9
Montante de Benefícios por Decil e por Faixa Etária em IR5



5.6 IR6

O perfil da distribuição das transferências de IR6 segundo os decis da distribuição da renda familiar *per capita* é retratado no gráfico 5.6.1.

Como nos demais casos, as transferências são crescentes até o terceiro decil e decrescentes a partir daí. Nesse caso, porém, a proporção destinada aos 10% mais pobres é particularmente baixa (8,36%); em contrapartida, os vazamentos para a metade mais rica são os mais elevados de todos (41,26%), e correspondem a 9,2 bilhões de reais anuais.

Trata-se, conseqüentemente, da proposta com o pior perfil de transferências.

Entretanto, os gráficos 5.6.2 a 5.6.5 mostram que isso ocorre, apesar das participações de mulheres, inativos e cônjuges serem as menores entre os seis programas analisados. Contudo, esses elementos são sempre os principais responsáveis pelos erros de focalização.

GRÁFICO 5.6.1
Perfil das Transferências por Decil da Distribuição da Renda Familiar *per Capita* em IR6

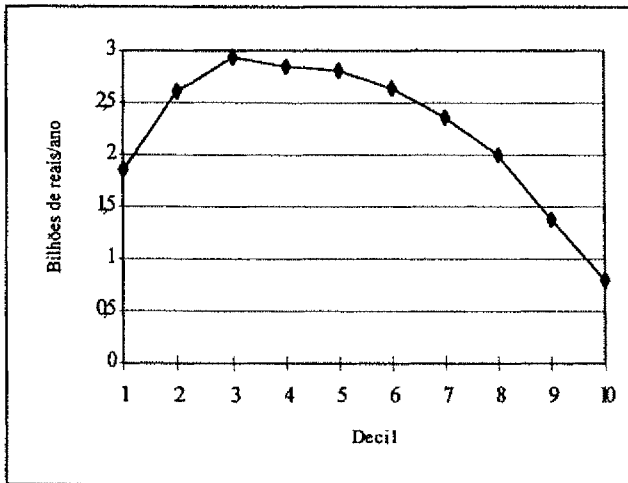


GRÁFICO 5.6.2
Composição das Transferências por Posição na Família em IR6

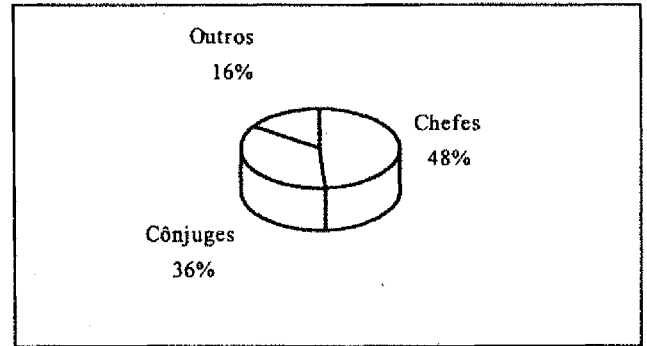


GRÁFICO 5.6.3
Composição das Transferências por Gênero em IR6

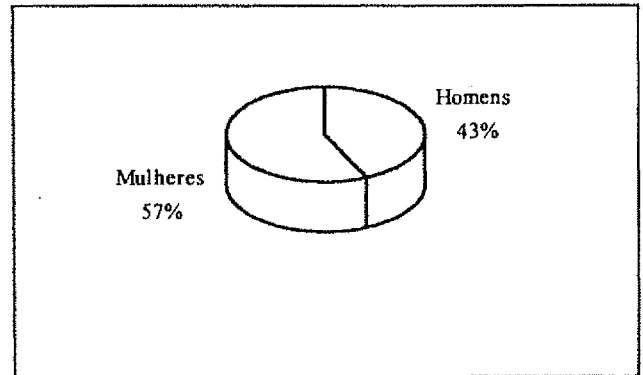


GRÁFICO 5.6.4
Composição das Transferências por
Condição de Atividade em IR6

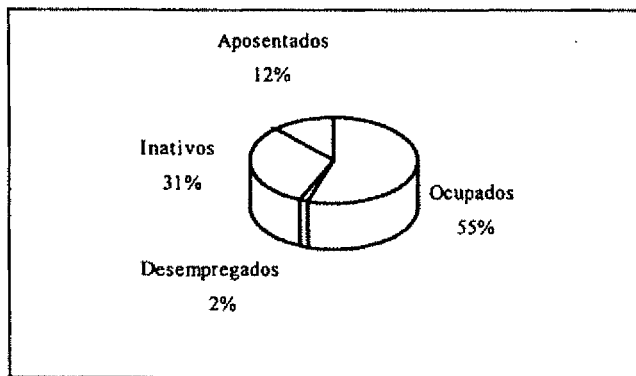


GRÁFICO 5.6.6
Montante de Benefícios por Decil e
por Posição na Família em IR6

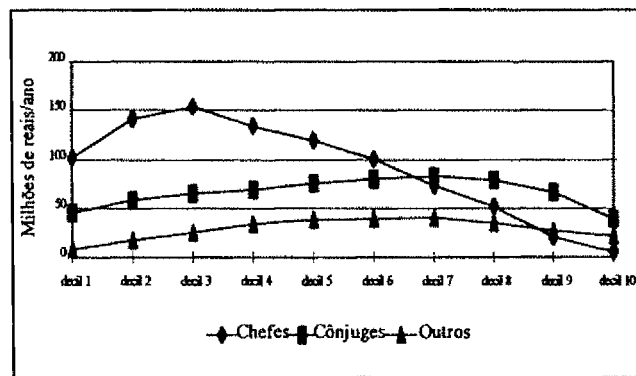


GRÁFICO 5.6.5
Composição das Transferências por Faixa Etária em IR6

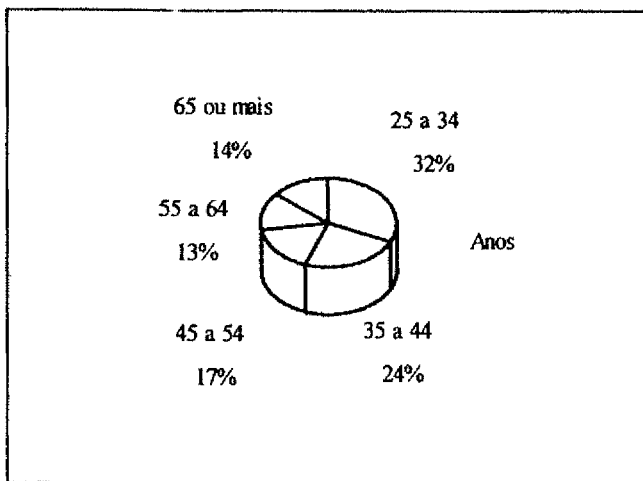


GRÁFICO 5.6.7
Montante de Benefícios por Decil e por Gênero em IR6

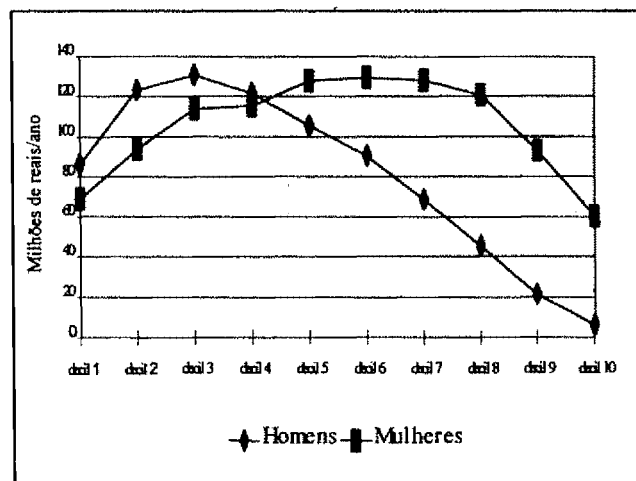


GRÁFICO 5.6.8
Montante de Benefícios por Decil e por Condição de Atividade em IR6

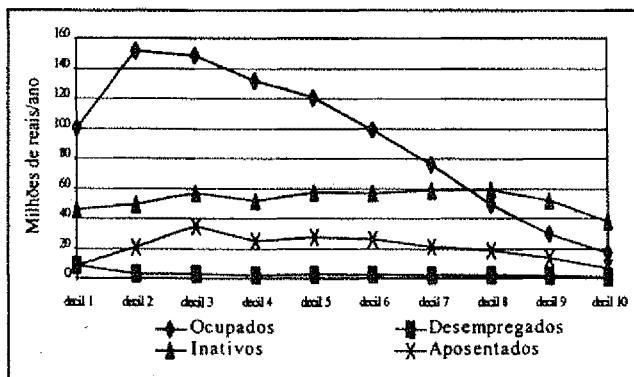
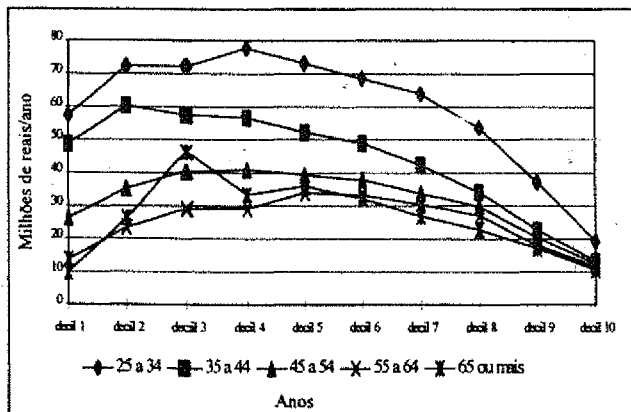


GRÁFICO 5.6.9
Montante de Benefícios por Decil e por Faixa Etária em IR6



5.7 RENDA MÍNIMA FAMILIAR: BRASÍLIA X CAMPINAS

Vimos no capítulo 4 que apenas os três primeiros decis da distribuição da renda familiar *per capita* se beneficiariam de programas de renda mínima familiar como os já adotados em Campinas e em Brasília e que, em ambos os casos, o número de beneficiários era decrescente com a renda.

Embora o perfil dos beneficiários seja o mesmo, o das transferências não o é, em virtude das diferenças nos sistemas de cômputo dos benefícios nos dois casos. É o que se vê comparando os gráficos 5.7.1 e 5.7.2.

GRÁFICO 5.7.1
Perfil das Transferências por Decil da Distribuição da Renda Familiar *per Capita* em Brasília

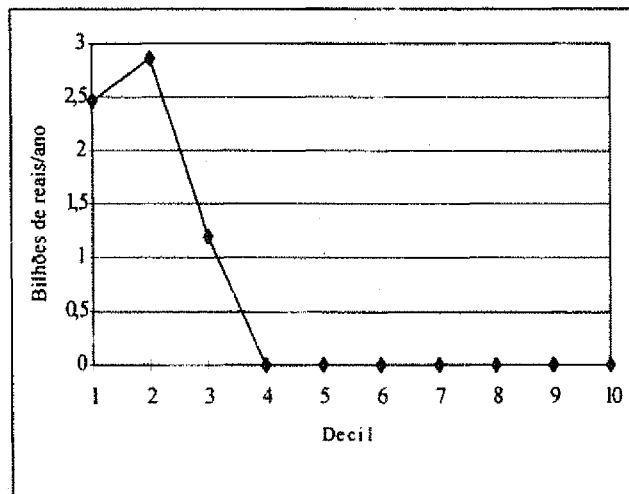
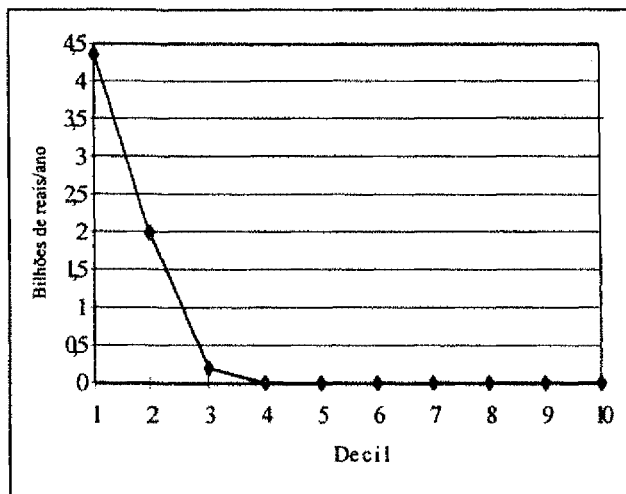


GRÁFICO 5.7.2

Perfil das Transferências por Decil da Distribuição da Renda Familiar *per Capita* em Campinas



Note-se que:

(a) enquanto as transferências em Campinas são monotonicamente decrescentes com a renda familiar *per capita*, em Brasília são maiores para o segundo decil do que para o primeiro;

(b) as transferências para os 10% mais pobres são 77% superiores em Campinas do que em Brasília (4,35, contra 2,46 bilhões de reais anuais); e

(c) em compensação, Brasília tende a transferir mais para o segundo (44%) e para o terceiro (49,5%) decis.

6 IMPACTOS SOBRE A POBREZA

Finalmente, foi realizada uma série de simulações para avaliar os impactos de cada proposta sobre a redução da pobreza.

Para tanto, adotou-se uma linha de pobreza igual à adotada pelos dois programas de renda mínima familiar existentes: 35 reais de renda familiar *per capita*. A partir dessa medida, cerca de 24,5% da população brasileira seriam pobres.

Os impactos sobre a pobreza foram calculados de maneira rudimentar: foram levados em conta apenas os efeitos diretos sobre a renda dos beneficiários da concessão dos benefícios. Os impactos indiretos, resultantes do efeito multiplicador da renda adicional nas mãos das camadas mais pobres da população sobre os níveis de atividade e de emprego (e, portanto, sobre a renda individual e familiar), poderiam ter sido estimados por meio de um modelo de equilíbrio geral computável, mas não o foram.

O gráfico 6 retrata a proporção de pobres que continuaria existindo após a implementação das diferentes propostas de renda mínima, segundo os critérios antes explicitados.

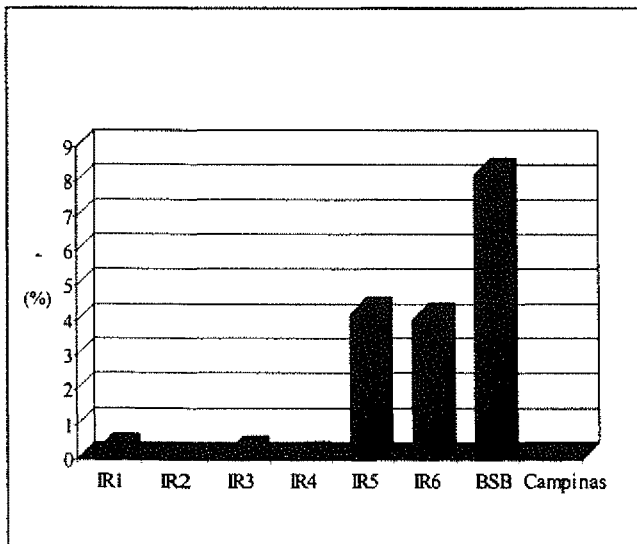
Esse gráfico mostra que:

(a) em todos os casos, a pobreza seria reduzida substancialmente. Na pior das hipóteses, seria reduzida para cerca de 1/3 do que era antes da implementação do programa;

(b) os programas de imposto de renda negativo com alíquotas lineares (IR1 a IR4) praticamente eliminam a pobreza; o mesmo não ocorre com os que possuem alíquotas diferenciadas (IR5 e IR6); e

(c) enquanto o programa adotado em Campinas, por definição, elimina a pobreza, o de Brasília é, entre todas as propostas aqui analisadas, o que leva à menor redução da proporção de pobres. Em outras palavras, o desenho das transferências adotado em Campinas é mais eficiente, em termos de combate à pobreza.

GRÁFICO 6
Proporção de Pobres após a
Implementação do Programa



7 QUESTIONAMENTO DOS CRITÉRIOS DE ACESSO AOS BENEFÍCIOS

Vimos que algumas das propostas de renda mínima em debate hoje no Brasil levam a distorções indesejáveis, tanto do ponto de vista fiscal quanto do distributivo, que podem comprometer a efetiva implementação dessas políticas. O que aqui se deseja é avançar nessa discussão.

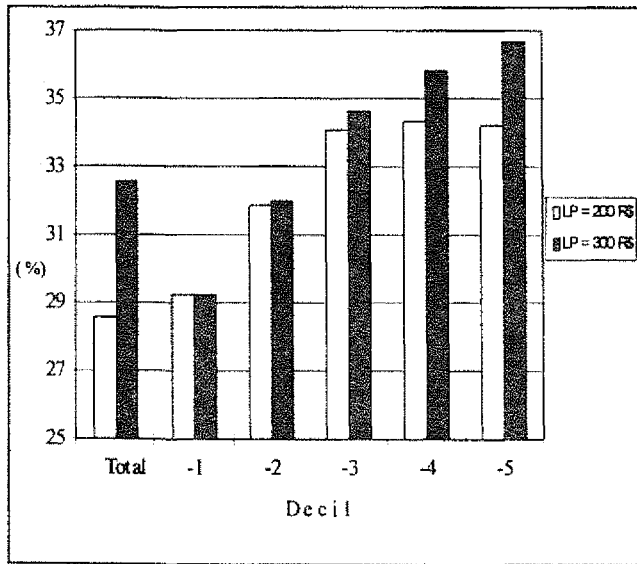
7.1 LINHA DE POBREZA

7.1.1 RENDA PESSOAL

Os programas de imposto de renda negativo baseiam-se em uma linha de pobreza calculada a partir da renda individual. A comparação das duas alternativas analisadas mostra que pouco se ganha – em termos de redução da pobreza – quando se aumenta a linha de pobreza estabelecida nesses termos (gráfico 6). Outra maneira de ver o mesmo fenômeno está ilustrada no gráfico 7.1.

Nesse gráfico pode-se ver que a abrangência do número de beneficiários aumenta muito pouco quando se eleva a linha de pobreza de 200 para 300 reais. Mais que isso, esses ganhos são crescentes com a renda familiar *per capita*, ou seja, a capacidade de se atingir os mais pobres (segundo a renda familiar *per capita*) cresce muito pouco; o que aumenta são os vazamentos para as parcelas mais favorecidas. Esses resultados sugerem que se o objetivo for o de ser mais efetivo no combate à pobreza, seria mais oportuno aumentar as alíquotas de imposto de renda negativo do que a linha de pobreza.

GRÁFICO 7.1
Proporção de Beneficiários por Decil da
Distribuição da Renda Familiar *per Capita*

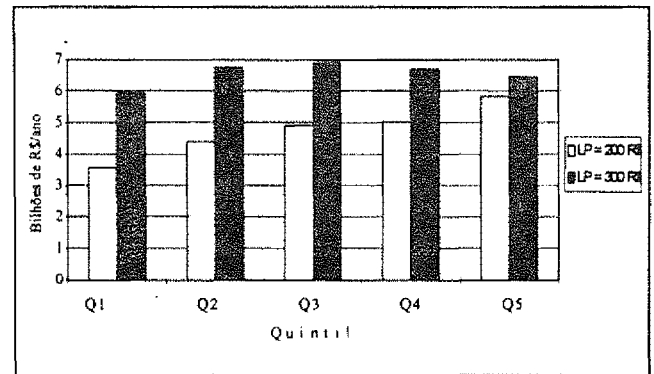


Essa hipótese, no entanto, não se confirma inteiramente. O gráfico 7.2 mostra que, ao aumentar-se a alíquota de imposto de renda negativo de 30% para 50%, as transferências evidentemente cresceriam para todos os segmentos da distribuição da renda familiar *per capita* (mais para os mais favorecidos do que para os mais pobres). Assim, os erros de focalização são crescentes com a alíquota de imposto de renda negativo, tanto em termos absolutos quanto em termos relativos.

Boa parte dos vazamentos que viriam a ocorrer para as camadas mais ricas seria provocada pela possibilidade de

pessoas que não são pobres mas que possuem renda zero acederem ao programa. Uma maneira de se contornar o problema é a de excluir dos beneficiários os indivíduos que não possuem renda alguma.¹³

GRÁFICO 7.2
Aumento do Gasto em Transferências ao se Aumentar a
Alíquota de Imposto de Renda Negativo
de 30% para 50% por Quintil da Distribuição da
Renda Familiar *per Capita*



Resta o problema de que a renda pessoal, em uma economia em que as relações de trabalho são altamente (e crescentemente) informais, é uma variável de difícil controle e mensuração por parte dos poderes públicos. Com base na PNAD de 1990, foi possível estimar que cerca de 10 milhões de pessoas que trabalham por conta própria ou são empregadas informalmente (sem carteira assinada), ou seja, que não têm como demonstrar de forma *fidedigna*

¹³ Essa idéia é levantada por Negreiros (1996).

seus rendimentos, têm renda pessoal maior que 200 reais. Essas pessoas, caso um programa de imposto de renda negativo com base em uma linha de pobreza desse tamanho venha a ser instituída, seriam bastante incentivadas a subdeclararem seus rendimentos para terem acesso aos benefícios.

7.1.2 RENDA FAMILIAR PER CAPITA

A renda familiar *per capita* é, notoriamente, melhor parâmetro para se mensurar o bem-estar do que a renda pessoal. Tanto assim que mostramos que, caso fosse possível controlar perfeitamente essa variável, a focalização das transferências seria muito mais precisa do que com o uso da renda pessoal.

As mesmas críticas antes levantadas quanto às dificuldades de se implementar, na prática, um programa de imposto de renda negativo com base na renda pessoal se aplicam, no entanto, a esse último critério. Há um agravante: em uma sociedade em que as estruturas familiares são crescentemente frágeis e instáveis, estipular a renda familiar *per capita* tornou-se uma tarefa muito difícil. A questão que se impõe é a de que até que ponto a estrutura burocrática que seria necessária para se controlar essa variável não viria a custar, em termos administrativos, até mais do que viria a ser gasto nas transferências aos beneficiários potenciais. Sua avaliação de forma mais precisa extravasa, no entanto, os propósitos deste trabalho.

7.2 ESCOLARIDADE

Há um crescente consenso de que as transferências às camadas mais pobres devem ser condicionadas à escolaridade. A idéia, inicialmente lançada por Camargo (1995),

foi incorporada não apenas a todos os programas já existentes em nível local mas também aos substitutivos do programa original de Suplicy (1992).

A racionalidade por trás dessa idéia é simples: um programa dessa natureza não deveria se limitar a atenuar as manifestações presentes da pobreza (ou seja, a insuficiência de renda), mas também suas causas. Dado que, no Brasil, a pobreza deve-se sobretudo à desigualdade de renda e que esta última se origina em grande parte de uma desigualdade de oportunidades no acesso (e particularmente na permanência) ao sistema escolar, a condicionalidade se justificaria por incentivar a redução da pobreza no longo prazo, ao induzir os filhos das famílias mais pobres a permanecerem mais tempo na escola.

Consciente de que a renda é uma variável de difícil averiguação na prática, Camargo (1995) propôs que as transferências se limitassem às famílias que enviassem todos os seus filhos em idade escolar para escolas públicas. Isso porque, no Brasil de hoje, o sistema público de ensino, pelo menos no que tange ao ensino básico, é frequentado apenas pelos filhos das famílias que não podem dar-se ao luxo de enviá-los a escolas privadas.¹⁴

Na prática, todos os programas em vigor ou em vias de serem implantados combinam a escolaridade com alguma linha de pobreza. Dessa forma, limita-se o escopo e a abrangência desses programas, além de encarecê-los em termos de custos administrativos.

¹⁴ Os impactos distributivos e fiscais dessa proposta não foram estimados neste trabalho por ter sido impossível diferenciar, na PNAD/1990, os alunos de escolas públicas e privadas.

7.3 CONTRIBUIÇÃO À PREVIDÊNCIA

A contribuição à previdência social foi considerada como condição para se ter acesso aos programas de renda mínima que estabelecem um imposto de renda negativo sobre a renda individual como maneira de coibir que pessoas que trabalhem informalmente (ou não trabalhem) tenham acesso aos benefícios. Nesse sentido, pode ser vista como uma tentativa de se incentivar o incremento do grau de formalização das relações trabalhistas.

Não parece, contudo, uma idéia muito boa. Por um lado, a maior parte dos trabalhadores autônomos (por conta própria) – e mesmo uma parcela não desprezível dos assalariados informais (sem carteira assinada) – contribuem para a previdência mas subdeclaram seus rendimentos, pois o cálculo de suas aposentadorias baseia-se apenas nas contribuições pagas no final de suas vidas ativas. A introdução de um imposto de renda negativo incidente sobre a renda pessoal, nesse sentido, aumentaria os incentivos à subdeclaração. Paralelamente, os inativos seriam incentivados a contribuir (como autônomos), uma vez que o montante da contribuição seria certamente mais baixo que o do benefício.

8 COMPLEMENTARIEDADE COM OUTRAS POLÍTICAS SOCIAIS

Já foi assinalado que um programa de renda mínima baseado apenas na escolaridade em escolas públicas seria facilmente implementável com o aproveitamento da estrutura já existente do programa de distribuição de merendas escolares.

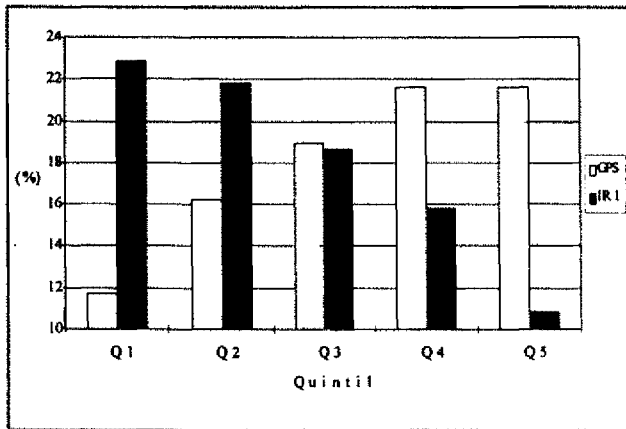
O objetivo deste capítulo é analisar mais detalhadamente o potencial das diferentes propostas de programas de renda mínima em complementar e/ou substituir outras políticas sociais existentes ou outras propostas atualmente em debate.

8.1 RENDA MÍNIMA VERSUS CONJUNTO DO GASTO PÚBLICO SOCIAL

Uma das principais críticas aqui apresentadas aos programas de renda mínima que estão em debate hoje no Brasil refere-se aos erros de focalização. Mostramos que estes seriam particularmente significativos nas propostas de imposto de renda negativo: no caso de IRL (a proposta de Suplicy já aprovada pelo Senado), por exemplo, estimamos que cerca de 40% do montante total de benefícios destinariam-se à metade mais rica da população, segundo a renda familiar *per capita*.

Por maiores que sejam, contudo, esses problemas de focalização são relativamente modestos quando comparados aos do conjunto dos benefícios do gasto público social (inclusive a seguridade). É o que mostra o gráfico 8.1, com base em um recente estudo do Banco Mundial [Jones (1996)]: enquanto os benefícios potenciais de um programa como IRL são decrescentes com a renda familiar *per capita*, o oposto ocorre com os benefícios efetivamente ocasionados pelo conjunto do gasto público social. Essa discrepância, evidentemente, tende a aumentar consideravelmente se a proposta de renda mínima considerada for a de Brasília ou a de Campinas.

GRÁFICO 8.1
Perfil dos Benefícios por Quintil dos Beneficiários



Esses resultados sugerem que, caso os gastos com um programa de renda mínima viessem a substituir os outros itens que compõem o gasto público social linearmente, registraria-se melhora da eficácia da despesa do governo no combate à pobreza.

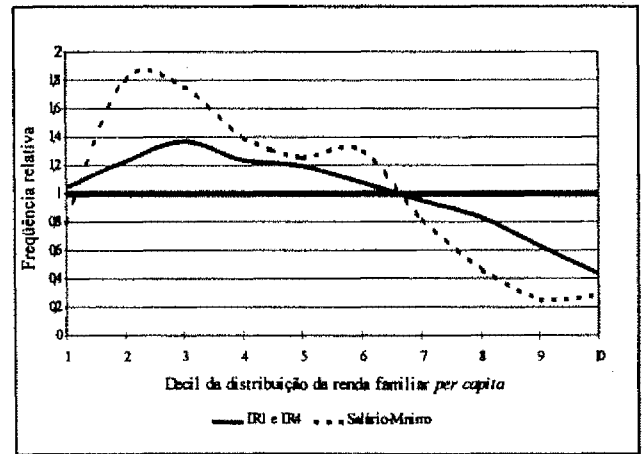
8.2 RENDA MÍNIMA VERSUS SALÁRIO-MÍNIMO

O gráfico 8.2 compara o perfil dos beneficiários potenciais dos dois programas de imposto de renda negativo com os assalariados que recebem o salário-mínimo, por decil da distribuição da renda familiar *per capita*.¹⁵ Nesse

¹⁵ Foram considerados beneficiados pela legislação do salário-mínimo os assalariados com carteira assinada que, na PNAD de 1990, recebiam um salário compreendido em um intervalo entre 10% abaixo e acima do salário-mínimo em vigor em setembro

gráfico, se um decil possui uma frequência relativa superior a um, significa que, nesse decil, o número de beneficiários potenciais do programa (ou de assalariados que recebem salário-mínimo) é maior que a média (e vice-versa).

GRÁFICO 8.2
Perfil dos Benefícios da Renda Mínima e do Salário-Mínimo



O formato das duas curvas sugere nitidamente que o salário-mínimo é um instrumento de política que tem maior capacidade de evitar erros de focalização do que o imposto de renda negativo, *strictu sensu*. Note-se que, cla-

daquele ano (mês em que se realizou a pesquisa). Não estão incluídos nesse cálculo, portanto, os aposentados e pensionistas, que, como se sabe, constituem parcela importante dos beneficiários dessa política.

ramente, isso deixaria de ser verdade se a comparação se desse com os programas adotados em Campinas e Brasília.

A capacidade do salário-mínimo em, *per se*, impactar a pobreza, no entanto, é consideravelmente mais reduzida do que a de um programa de imposto de renda negativo como os aqui analisados, pelo simples fato de que o número total de beneficiários de IR1 ou IR4 seria mais de 28 vezes superior ao número estimado de assalariados que recebem salário-mínimo. Mesmo entre os 30% mais pobres da população, nos quais o salário-mínimo concentra grande parcela de seus beneficiários, essa relação ainda seria de mais de 23.

Assim, um programa de renda mínima não pode ser visto como uma medida redundante em relação à política de salário-mínimo em vigor, pois a precariedade (crescente) das relações de trabalho no Brasil torna este último um instrumento de escopo limitado.

O que se pode questionar é por que uma política de complementação da renda (individual ou familiar) poderia resultar em uma renda total inferior ao salário-mínimo em vigor. A única proposta que não pode ser enquadrada nessa crítica é a de Brasília, visto que o valor de seu benefício, é, por definição, igual ao valor do salário-mínimo.

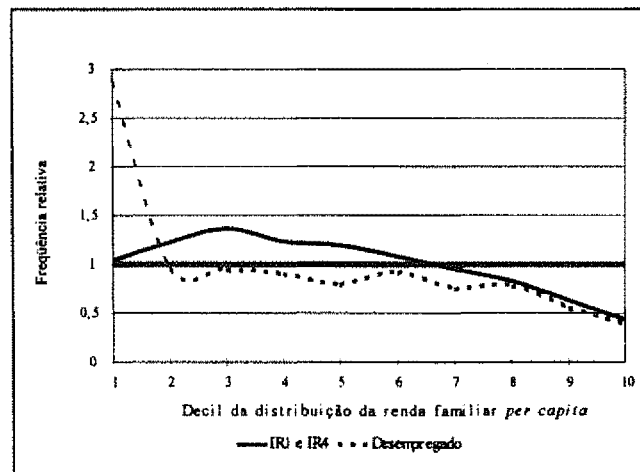
8.3 RENDA MÍNIMA VERSUS SEGURO-DESEMPREGO

O gráfico 8.3 segue a mesma lógica que a adotada no gráfico 8.2, e mostra, em primeiro lugar, que o desemprego aberto (também estimado a partir dos dados da PNAD/1990) atinge sobretudo as camadas mais pobres da população, e, com particular intensidade, os 10% mais pobres.

O sistema de seguro-desemprego, caso fosse capaz de atingir apenas a população desempregada, viria a constituir-se em um instrumento de combate à pobreza que acarretaria relativamente poucos erros de focalização.

GRÁFICO 8.3

Perfil dos Beneficiários de Programas de Renda Mínima e dos Desempregados



O problema, mais uma vez, é que um programa como o de renda mínima é muito mais abrangente do que o de seguro-desemprego. O número total de beneficiários de um programa como IR1 ou IR4, de fato, seria mais de 40 vezes maior; apenas entre os 10% mais pobres, para os quais o seguro-desemprego é mais impactante do que para as demais camadas da população, essa relação chegaria a quase 15. Se tomássemos os programas de Campinas e

Brasília, o número de beneficiários entre os 30% mais pobres da população seria mais de 65 vezes maior do que o do seguro-desemprego.

Assim, apesar de acarretar maiores problemas de focalização, um programa de renda mínima não pode ser visto como redundante em relação ao seguro-desemprego.

9 CENTRALIZAÇÃO OU DESCENTRALIZAÇÃO?

Afirmou-se na introdução deste trabalho que programas semelhantes aos que foram implementados em Campinas e Brasília têm sido adotados também por outros municípios de porte médio/grande, sobretudo (mas não apenas) nas regiões Sul e Sudeste.

As vantagens envolvidas na implantação de políticas descentralizadas desse tipo são evidentes, uma vez que, como se assinalou, os estados e municípios são os responsáveis pelo sistema de ensino básico, e, têm, portanto, maiores condições de atingir com eficácia o público-alvo desejado.

Existem, porém, sérias desvantagens. Por exemplo: dificilmente os governos locais das regiões mais pobres do país (onde essas políticas teriam de ser fatalmente mais amplas) seriam capazes de dispor dos recursos necessários para financiá-las. Sendo assim, por um lado, o instrumento perde sua eficácia justamente onde seria mais necessária; por outro lado, na medida em que esses programas se generalizassem nas regiões mais ricas do país, aumentariam significativamente os incentivos à migração dos bolsões de pobreza em direção a tais regiões.

Os programas de renda mínima existentes foram formulados de maneira a desincentivar esse fenômeno, quando limitaram o acesso aos moradores do município (ou do Distrito Federal) que pudessem provar lá estar vivendo há um certo número de anos. Mais do que compreensível, isso é inevitável, se não se quer pôr tudo a perder. Porém, isso é também perigoso, pois fomenta um regionalismo anti-federalista que não costuma dar em boa coisa.

Um programa de renda mínima só poderá contornar essas dificuldades se for adotado em nível nacional. O governo federal assumiria o ônus das transferências necessárias (das regiões mais ricas para as mais pobres), o que não exclui, evidentemente, parcerias com governos locais.

10 CONCLUSÃO

Um programa de combate à pobreza centrado em transferências maciças em dinheiro às camadas mais pobres da população parece ser uma estratégia adequada de combate à pobreza no Brasil, quando se considera que esta não é causada pela incapacidade em gerar-se renda e sim pela grande desigualdade.

Uma das dificuldades, como procurou-se mostrar neste trabalho, é a de se chegar a um formato apropriado para um programa desse tipo, principalmente quando se leva em conta as restrições de natureza fiscal que, naturalmente, fazem-se presentes quando a política econômica é direcionada pelo desejo de se pôr fim a décadas de instabilidade.

As propostas de renda mínima presentes no debate brasileiro atual podem dividir-se em três grandes *famílias*, no que diz respeito aos critérios a serem levados em conta para definir os beneficiários potenciais:

(a) a que se baseia em um critério de renda pessoal para estabelecer a linha de pobreza;

(b) a que toma a renda familiar *per capita*; e

(c) a que condiciona as transferências à escolaridade.

As duas últimas, na maior parte dos casos, aparecem juntas; ou seja, salvo na proposta original de Camargo, o critério *escolaridade* (dos filhos em idade escolar no ensino básico público) sempre aparece combinado com o de um teto para a renda familiar *per capita*.

Essa vinculação das transferências à renda certamente levaria (ou levará) a problemas de ordem burocrática, uma vez que, em função dos altos e crescentes graus de precariedade das relações de trabalho e das próprias estruturas familiares, essas variáveis são dificilmente verificáveis na prática, o que significa que existe um imenso potencial para fraudes.

No primeiro caso, quando as transferências são estabelecidas em função da renda pessoal, mesmo que o sistema não seja passível de fraudes, incorreria-se em vultosos erros de focalização, quaisquer que fossem a linha de pobreza e a alíquota de imposto de renda negativo fixadas. Em outras palavras, uma parte importante do esforço fiscal a ser realizado seria, pelo menos potencialmente, desperdiçado quanto ao combate à pobreza. As propostas de renda mínima baseadas na idéia do complemento da renda individual foram aqui nomeadas de imposto de renda negativo. Foram contemplados todos os formatos existentes nas diferentes propostas, em termos de linha de pobreza e de desenho das transferências. Os resultados mostram, entre outros fatos, que:

(a) em uma linha de pobreza de 35 reais *per capita*, todos os programas seriam bastante eficazes para reduzir a pobreza (sem considerar os *efeitos colaterais* das transferências). Os que se baseiam em alíquotas lineares de imposto de renda negativo, contudo, são mais eficazes do que os que possuem alíquotas diferenciadas por faixa de renda;

(b) as diferentes propostas, entretanto, custariam aos cofres públicos, apenas em termos de transferências, entre 3,3 e 13% do PIB; muito mais, portanto, do que se estima ser necessário transferir aos mais pobres para eliminar a pobreza;

(c) quando se combinam os impactos fiscais e distributivos das diferentes propostas, a mais atrativa é a que se baseia em uma linha de pobreza de dois salários-mínimos e em uma alíquota de imposto de renda negativo de 30%; ou seja, a primeira proposta do senador Suplicy, que foi aprovada pelo Senado Federal;

(d) mesmo nessa proposta, contudo, parte significativa (em torno de 40%) do montante de transferências se destinaria à metade mais rica da população, segundo a renda familiar *per capita*; e, aproximadamente, isso também ocorre em todas as outras propostas analisadas;

(e) esses vazamentos são provocados, em sua maioria, por transferências a cônjuges, mulheres e inativos que não podem ser qualificados como pobres segundo a renda familiar *per capita*;

(f) em compensação, as transferências para desempregados e aposentados, que já recebem (pelo menos em tese) benefícios públicos em dinheiro provenientes de outras fontes, não têm influência exagerada;

(g) tais erros de focalização, apesar de graves, seriam menores do que os que vêm sendo registrados, na prática, pelo conjunto de políticas públicas atualmente em vigor; e

(h) a abrangência de um programa de renda mínima (qualquer que seja seu formato) seria muito maior do que o de políticas como a do salário-mínimo e a do seguro-desemprego, também para as camadas mais pobres da população (embora esses programas levem a maiores erros de focalização).

Uma possível solução para contornar esses problemas de focalização seria restringir o acesso a esses programas a indivíduos que não possuíssem as características antes listadas, ou seja, para homens, chefes de família e/ou ocupados, grupos para os quais verificou-se que as transferências decresceriam com a renda familiar *per capita*. Ainda que isso levasse a uma melhora significativa em termos de focalização, entretanto, não é muito imaginável que as duas primeiras alternativas venham a ser contempladas, uma vez que:

(a) a metamorfose em curso da estrutura familiar torna cada vez mais difícil a identificação clara dos *chefes de família*; e

(b) não parece politicamente muito correto elaborar-se um programa que não contemple as mulheres.

A única solução viável para solucionar, pelo menos parcialmente, as distorções alocativas dos programas de imposto de renda negativo identificadas neste trabalho parece, portanto, ser a de limitar o acesso a pessoas ocupadas (ou com renda positiva comprovada). No entanto,

pelos razões antes apontadas, condicionar os benefícios à contribuição à previdência não parece ser boa alternativa.

Na prática, porém, o que tem acontecido é que os programas de renda mínima que têm sido adotados em nível municipal (no caso de Campinas) ou distrital (no caso de Brasília) baseiam-se na renda familiar *per capita* e não na pessoal. Essa variável é ainda mais difícil de se controlar do que a renda pessoal, em virtude da já assinalada fragilização das estruturas familiares.

Desconsiderado esse argumento, no entanto, os resultados deste trabalho demonstram que, de fato, essas propostas são mais interessantes do que as demais, pois:

(a) embora sejam as propostas que tendem a beneficiar menor número total de pessoas, atingem um conjunto de pessoas pertencentes aos três primeiros decis – raio consideravelmente maior do que o dos programas de imposto de renda negativo;¹⁶

(b) todos os beneficiários potenciais desses programas situam-se entre os 30% mais pobres da população;

(c) seus impactos fiscais (em termos de transferências) são semelhantes e significativamente menores do que os do imposto de renda negativo (menos de 40% da mais módica das propostas daquele tipo);

(d) seus impactos sobre a pobreza são comparáveis aos do imposto de renda negativo; no caso de Campinas, a

¹⁶ No caso do primeiro decil, a proporção é de cerca de três para um.

eficácia na eliminação da pobreza é, por definição (dada a linha de pobreza adotada), total; e

(e) sua implementação, na prática, não seria muito difícil, uma vez que poderiam ser aproveitadas estruturas já existentes, como a da distribuição de merendas escolares.

A eficácia que esses programas têm no combate à pobreza, associada ao baixo montante estimado das transferências, abre espaço para que se possa gastar um pouco mais com custos administrativos e, sobretudo, com atividades complementares de assistência social.

Conclui-se, portanto, que o formato do programa de renda mínima implementado em Campinas é, entre os que estão sendo debatidos hoje no Brasil, o mais interessante. E deveria, assim, ser adotado em nível nacional, em um sistema de parceria entre a União, os estados e os municípios.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CAMARGO, José Marcio. Pobreza, renda mínima familiar e educação. 1995. In: BARROS, Ricardo e URANI, André (orgs.) *Pobreza e desigualdade de renda no Brasil*.— Rio de Janeiro: Contraponto. No prelo.
- CURY, Samir e SUPLICY, Eduardo Matarazzo. *A renda mínima como proposta para remover a pobreza no Brasil*. Texto apresentado no Third Symposium on Post Keynesian Economics, University of Tennessee, EUA, 1994.
- JONES, Thereza P. *Gastos sociais e pobreza no Brasil*.— Rio de Janeiro: IPEA/DIPES, 1996. (Série Seminários, n.4/96)
- NEGREIROS, Omar H. O. *Programa de garantia de renda mínima no Paraguai*.— Rio de Janeiro: IE/UFRJ, 1996. Monografia de graduação.
- PNUD. *Relatório do Desenvolvimento Humano*.— Lisboa, Portugal: Tricontinental Editora, 1994.
- ROCHA, Sonia. *Governabilidade e pobreza: o desafio dos números*.— Rio de Janeiro: IPEA/DIPES, 1995. (Texto para Discussão, n. 368)
- SCHYMURA DE OLIVEIRA, Luis Guilherme. Programa de garantia de renda mínima. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, XXII, 1994, Florianópolis. *Anais...* ANPEC, 1994.
- SILVEIRA, Antonio Maria. Moeda e redistribuição de renda. *Revista Brasileira de Economia*, abr.-jun. 1975.
- SUPLICY, Eduardo Matarazzo. *Programa de garantia de renda mínima*.— Brasília: Senado Federal, 1992.
- URANI, André. *Política econômica e combate à pobreza no Brasil: uma agenda para os anos 90*.— São Paulo: 1993. (ILDEFES Policy Paper, n.8)
- _____. *Social and fiscal impacts of alternative policies for reducing poverty in Brazil*. Texto apresentado no VII Seminário Regional de Política Fiscal na CEPAL, Santiago (Chile), jan. 1995.
- _____. O programa de garantia de renda mínima. 1996. In: BARROS, Ricardo e URANI, André (orgs.) *Pobreza e desigualdade de renda no Brasil*.— Rio de Janeiro: Contraponto. No prelo.