

Apoio:

ILDEFES

SÉRIE SEMINÁRIOS Nº 19/94

DIRETORIA DE PESQUISA

SEMINÁRIOS SOBRE ESTUDOS SOCIAIS E DO TRABALHO

**Debate sobre Programa de
Garantia de Renda Mínima**

Organizadores:

André Urani

Hans Mathieu

OUTUBRO DE 1994

IDEA

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA

Patrocínio:

ILDEFES

Apoio:

ILDEFES

SÉRIE SEMINÁRIOS Nº 19/94
DIRETORIA DE PESQUISA

SEMINÁRIOS SOBRE ESTUDOS SOCIAIS E DO TRABALHO

**Debate sobre Programa de
Garantia de Renda Mínima**

Organizadores:

André Urani

Hans Mathieu

OUTUBRO DE 1994

Instituições Participantes:

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA-DIPES)

Instituto de Economia Industrial (IEI-UFRJ)

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE-DEREM/DEISO/DEIND)

Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ)

Universidade Federal Fluminense (UFF)

Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ)

Universidade Santa Úrsula (USU)

Escola de Pós-Graduação em Economia (EPGE)

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)

Patrocínio:

ILDEFES

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA
é uma Fundação vinculada à Secretaria de Planejamento,
Orçamento e Coordenação da Presidência da República.

PRESIDENTE

Aspásia Brasileiro Alcântara de Camargo

DIRETOR EXECUTIVO

Antonio José Guerra

DIRETOR DE ADMINISTRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL

Adilmar Ferreira Martins

DIRETOR DE PESQUISA

Claudio Monteiro Considera

DIRETOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Luis Fernando Tironi

DIRETORA DE POLÍTICA SOCIAL

Anna Maria Tibúrcio Medeiros Peliano

DIRETOR DO CENDEC

Adroaldo Quintela

A SÉRIE SEMINÁRIOS tem por objetivo divulgar trabalhos
apresentados em seminários promovidos pelo IPEA. Os
textos são reproduzidos a partir de originais do(s) autor(es),
não sofrendo nenhuma revisão pelo Serviço Editorial.

Tiragem: 150 exemplares

A Diretoria de Pesquisas do IPEA e o Instituto Latino Americano de Desenvolvimento Econômico e Social (ILDES) tem organizado conjuntamente uma série de debates sobre os impactos distributivos de algumas medidas polêmicas de política econômica ou de política pública.

Neste texto de discussão, publicamos a íntegra do debate sobre Garantia de Renda Mínima, realizado no auditório da DIPES-IPEA no dia 13 de junho, o qual contou com os seguintes participantes:

- . Senador Eduardo Matarazzo Suplicy (PT-SP)
- . José Marcio Camargo (PUC-RJ)
- . Luiz Guilherme Schymura de Oliveira (EPGE-FGV)
- . Renato Villela (DIPES-IPEA)
- . Beatriz Azeredo (CEPP)
- . André Urani (FEA-UFRJ e DIPES-IPEA)
- . Lena Lavinias (DIPES-IPEA)
- . Pedro Claudio Cunha Bocayuva Cunha (FASE)
- . José Guilherme Almeida Reis (CNI)
- . Ricardo Paes de Barros (DIPES-IPEA)
- . Valéria Pero (DIPES-IPEA)
- . Danielle Carusi Machado (DIPES-IPEA)
- . Antonio Fiorencio (UFF e DIPES-IPEA)
- . Marcelo Neri (UFF e Princeton University)
- . Ricardo Varsano (DIPES-IPEA)
- . Guilherme Studart (Min. Faz.)
- . Hans Mathieu (ILDES)
- . Helio Porto Carrero (FUNARTE)
- . João Sabóia (FEA-UFRJ)

SENADOR EDUARDO SUPLICY

Pensando no propósito de erradicar a miséria no país, o Programa de Garantia de Renda Mínima constitui-se num dos instrumentos de política econômica que mais eficazmente poderá ajudar o Brasil a cumprir o que está disposto na Constituição. No artigo terceiro, que trata dos princípios fundamentais da República Federativa do Brasil, estão colocados como objetivos fundamentais do nosso país construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização; reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Vivemos hoje momentos em que se mobilizam energias para resolver os problemas da inflação, que se reconhece ser um fenômeno altamente concentrador de renda e de riqueza. Então, estamos de acordo que o objetivo da estabilidade de preços deve ser alcançado, porque, pelo menos, esta será uma forma de impedir que o processo de concentração de renda e de riqueza se agrave. Contudo, deve-se ter em mente que, estabilizar a inflação, no sentido de uma estabilidade de preços, não implica a resolução do estado de miséria em que se encontram quase 1/3 dos brasileiros, ou pelo menos mais de 30 milhões.

Assim, é preciso que se tenha em mente, para o Brasil presente, objetivos de estabilidade de preços, de crescimento com concomitante melhoria na distribuição da renda e da riqueza, e, com atenção especial, para que, com a maior rapidez possível, possamos atacar e erradicar a miséria.

Quando no início de 1993, o presidente do PT Luís Inácio Lula da Silva, sugeriu ao presidente Itamar Franco que tivesse grande preocupação com o problema da fome e constituísse o Conselho de Segurança Alimentar, essas foram sugestões abraçadas pelo presidente Itamar Franco. Desde então Herbert de Souza, o Betinho, que criou a Ação pela Cidadania contra a Fome e a Miséria e pela Vida, D. Mauro Morellí e outros, conseguiram alertar a consciência dos brasileiros para o problema com ações não localizadas, dentre as quais a de distribuição inicial de 2 milhões de cestas básicas por mês no período de novembro/dezembro de 1993 até o primeiro semestre de 1994, numa ação considerada de emergência, além de muitas ações voluntárias que se constituíram em comitês de combate à fome e à miséria. Estas são todas ações positivas no sentido de atender ao objetivo de melhorar as condições de vida dos mais pobres. Ao longo da História do Pensamento Econômico e da história dos economistas e das economias, eles pensaram, e muito, o problema da miséria e da pobreza.

A Inglaterra, o primeiro país onde ocorreu a Revolução Industrial, teve inúmeras experiências nesse sentido. Em especial, desde meados de 1530, constituíram-se as primeiras Leis de Assistência aos Pobres. As primeiras foram no sentido de permitir às pessoas inabilitadas, doentes, aos mais velhos ou inutilizados que pudessem pedir esmolas no âmbito das paróquias. Posteriormente foram-se substituindo diversos mecanismos que resultaram na cobrança, por parte das paróquias, de recursos junto aos mais ricos para completarem os rendimentos dos mais pobres. Constituíram-se, também, mais tarde, as

casas de trabalho ou aprendizado, onde as crianças passaram a ter direito ao aprendizado, através de um sistema de internato para receber alguma assistência e orientação. Estas situações todas foram descritas por Charles Dickens.

Os economistas clássicos foram muito críticos nas diversas formas que tomaram as Leis de Assistência aos Pobres, como as "Speehamland".

Podemos ver Adam Smith criticando as Leis de Assistência aos Pobres como um mecanismo que procurava restringir os trabalhadores a determinadas áreas. Ele avaliou que seria muito importante que todos os fatores de produção, sobretudo o trabalho, tivessem a maior liberdade possível de locomoção.

Vemos em Thomas Malthus críticas veementes às mesmas leis, avaliando que elas poderiam levá-los a indigência, levá-los a se multiplicarem mais ainda, numa visão extremamente pessimista.

Já Ricardo, nos Princípios de Taxação, fala, por exemplo, com relação a essas leis, que haviam algumas pessoas que estavam considerando a possibilidade de se cobrar impostos nacionalmente, ou em sentido geral, ao invés de apenas localmente, para a obtenção de um volume de recursos que seria depois destinado à complementação do rendimento dos mais pobres e que, se isto ocorresse, deveria levar a uma situação tal que não haveria imposto que chegasse para atingir aquele objetivo.

De alguma forma, nós poderíamos pensar que quando se cogitou de se instituir o sufrágio universal, ao tempo em que só podiam votar aqueles que possuíam propriedades e ainda só os homens, muitos eram os que argumentavam que se fosse permitido que todos votassem, os mais pobres, inevitavelmente, iriam acabar defendendo tipos de taxação sobre o patrimônio e a riqueza das pessoas mais ricas, que seriam inviáveis.

O próprio Karl Marx, no Capital, faz uma avaliação bastante crítica das Leis de Assistência aos Pobres. Justamente após as leis que se tornaram conhecidas como "Speenhamland", de 1795 a 1814, ele analisa como os salários, mais os baixos complementos que eram providos pelas leis, mal davam para que os trabalhadores vegetassem.

Essas são todas visões bastante pessimistas sobre o direito dos mais pobres contarem com uma lei de assistência aos pobres. De alguma maneira, eu diria que elas poderiam ser vistas como leis para restringir a força de trabalho em alguns locais, para que os proprietários de terras pudessem contratá-los como uma reserva industrial de pessoas disponíveis para serem contratadas, e que tomaram diversas formas que não são propriamente, especialmente nesse século, as de Programas de Renda Mínima, de Cidadania ou Imposto de Renda Negativo.

Na verdade, nós podemos considerar a origem do pensamento relacionado com tudo aquilo que tem relação com o que estamos discutindo - formas diversas de Programas de Garantia de Renda Mínima - como aspirações universais. Poderíamos dizer que isso está, por exemplo, nas preocupações de Aristóteles quando considera que o

objetivo maior da política é a justiça, e que, para se realizar a justiça, do ponto de vista político, se faz necessário a realização da justiça do ponto de vista distributivo.

É nesse mesmo pensamento em que se baseia depois a observação de Karl Marx, em 1875, na "Crítica ao Programa de Gotha", quando diz que numa sociedade mais madura e mais desenvolvida, controlada pelos trabalhadores, poderá estar inscrito no lema dessa sociedade, "cada um de acordo com a sua capacidade, a cada um de acordo com a sua necessidade".

Podemos também encontrar essa aspiração na Segunda Epístola de São Paulo aos Coríntios, na qual recomenda que, para que haja justiça e igualdade, "aquele que teve uma safra abundante não tenha demais e que o que colheu pouco não tenha de menos".

Em seu livro "Arguing for Basic Income, Ethical Foundations for a Radical Reform" (Verso, 1992) Philippe Van Parijs, um dos fundadores, em 1986, da Rede Européia da Renda Básica - um fórum de discussões para promover a adoção de uma renda mínima como um direito incondicional à cidadania - faz um relato bastante interessante das origens da proposição. Ele enriqueceu ainda mais estas histórias em suas palestras realizadas em julho de 1994 na UFRJ e na USP.

Thomas More, em "Utopia" (1516), desenvolve a idéia de que se assegurar a sobrevivência das pessoas seria uma forma muito mais eficaz de se diminuir o roubo do que a pena de morte. Juan Luis Vives, um amigo de More, em "De Subventionem Pauperum" (1526), fez a primeira proposta pública de provisão de uma renda mínima para o Conselho Municipal da cidade Flamenga de Bugres. Thomas Paine, considerado o grande ideólogo da Revolução Americana, escreveu um ensaio ao Diretório Francês, "Justiça Agrária" (1796), em que defendeu a idéia de uma renda mínima como uma expressão do direito igual que todos temos em relação à riqueza comum da terra.

Ao longo deste século foram muitos os pensadores que propuseram algo de forma semelhante ao projeto que aqui estamos examinando. Assim Bertrand Russel, em 1918, numa reflexão sobre o sindicalismo, o socialismo e o anarquismo, analisou que a melhor forma de organização da sociedade poderia prever, exatamente, que todo o cidadão tivesse o mínimo de renda suficiente para as necessidades, quer trabalhando ou não, e que uma renda tanto maior quanto permita a quantidade de bens produzidos, deveria ser proporcionada aos que estivessem dispostos a dedicar-se a algum trabalho que a comunidade reconhecesse como valioso.

Em 1964, no "Journal of Economic History", o economista Marc Blaug leva em consideração todas as críticas que os economistas clássicos fizeram à Lei de Assistência aos Pobres, afirmando que, apesar de todas as críticas, aquelas leis se constituíram num importante avanço, que permitiu o desenvolvimento da Revolução Industrial e da Inglaterra, e, de alguma forma, foram precursores do Estado de Bem-estar.

Em 1944, Friedrich Von Hayek descreveu, em "O Caminho da Servidão", uma crítica às diversas formas de estado autoritário. No capítulo sobre a segurança, ele disse que se fazia necessário e que seria perfeitamente possível, inclusive a Inglaterra em 1944, prover uma renda mínima a todos os cidadãos.

Em 1946, o economista George Stigler, na "American Economy Review", escreveu que a introdução do Imposto de Renda Negativo seria mais adequado ao objetivo de se garantir emprego e uma renda mínima para as pessoas do que o salário mínimo.

Em 1962, Milton Friedman, ao defender em "O Capitalismo e Liberdade" que o capitalismo seria o sistema mais consistente com a liberdade do ser humano, diz que se quisesse resolver o problema da pobreza, dever-se-ia instituir o Imposto de Renda Negativo, na forma semelhante à que está preconizada no projeto.

Em 1965, um economista que tantas batalhas travou com Milton Friedman nos Estados Unidos, independente de ter uma linha monetarista ou mais conservadora, tendo uma linha Keynesiana e crítica dos pressupostos do humanitarismo, James Tobin defendeu, também, entusiasticamente, o Imposto de Renda Negativo como a melhor maneira de combater a pobreza e os problemas resultantes da discriminação racial.

Nos anos 60 essa idéia ganhou extraordinária força nos Estados Unidos. Assim em 1968, Paul Samuelson, James Tobin e John K. Galbraith assinaram um manifesto, junto com 1200 economistas norte-americanos, ao Congresso Americano pedindo que se instituisse um sistema de complementação dos salários e suplementação de renda. Enfim, um Projeto de Renda Mínima. De fato, aquilo ganhou tal força que o presidente dos Estados Unidos, Richard Nixon, convidou para o seu gabinete Daniel Patrick Moynihan - que nos gabinetes Kennedy e Johnson havia se distinguido por elaborar programas de ataque à pobreza - e com ele desenvolveu o "Family Assistance Plan", que foi apresentado por Nixon em 8 de agosto de 1968. Essa proposta garantia a todas as famílias cuja renda não atingisse algo como 3900 dólares por ano, um Imposto de Renda Negativo, de tal maneira que nenhuma família nos Estados Unidos teria menos que 1600 dólares anuais de renda. A proposta foi amplamente debatida. Na Câmara dos Deputados, venceu numa proporção de 2 para 1, mas foi negada no Senado e outra vez, em 1971, o mesmo ocorreu. Na ocasião, Nixon havia dito que, assim como os Estados Unidos tinham conseguido levar o homem à Lua e voltar, também iriam conseguir erradicar a miséria. Mas a guerra contra o Vietnam fez com que as energias caminhassem mais em outra direção por um bom tempo.

Daniel Patrick Moynihan relata em um livro publicado em 1973, "The Politics of Guaranteed Income, The Nixon Administration and the Family Assistance Plan" que os conservadores acabaram tendo uma brilhante vitória, utilizando os liberais e os mais progressistas, para infringir uma derrota ao projeto, porque muitos haviam exigido uma renda mínima da ordem de 5500 dólares ao invés dos 1600 dólares por ano, o que estouraria o orçamento e inviabilizaria a proposta naquele momento.

Continuou o debate sobre as idéias e em 1974/75 instituiu-se, pela primeira vez nos Estados Unidos, uma espécie de Imposto de Renda Negativo, o "Earned Income Tax Credit", EITC, ou Crédito Fiscal por Remuneração Recebida. De início, ele foi uma forma de complemento para os trabalhadores cuja renda não atingisse um certo patamar. Excluía-se o pagamento para quem tivesse renda zero. Era só um complemento para

quem trabalhasse, tivesse família e uma renda insuficiente para se sustentar. Era assim, uma forma de complementar a remuneração dos trabalhadores de baixa renda, pelo menos no que diz respeito ao que lhes era descontado. Contudo o projeto acabou sendo mais aceito do que a outra forma do Plano de Assistência Familiar, porque, em especial, nos Estados Unidos, houve uma enorme resistência a se pagar o direito ao rendimento como direito à cidadania, mesmo para quem não estivesse trabalhando. Porém, essa proposição teve resultados bastante positivos a ponto do Presidente Bill Clinton ter colocado como uma das principais metas de seu governo ampliar o chamado "EITC", de tal forma que hoje, em 1994, o "EITC" tornou-se o programa de maior impacto no orçamento norte-americano. Vinte milhões de famílias estão recebendo o "EITC", que atualmente funciona da seguinte maneira: para uma família de 4 membros, uma pessoa que recebe um salário mínimo, US\$ 4.25 por hora, recebe na faixa de 8.000 a 8500 dólares por ano. Se essa pessoa que recebe rendimentos anuais de até 8425 dólares (próximo ao valor do salário mínimo) tem direito a 40% a mais sobre a sua renda. De 8425 a 11000 dólares, a partir do teto máximo de 3.370. Aos 27.000 dólares o crédito fiscal desaparece e, a partir daí, a pessoa passa a pagar Imposto de Renda.

Essa experiência fez com que, com meus assessores, resolvêssemos, à luz das diversas avaliações críticas que havíamos recebido, elaborar e apresentar um substitutivo que está sendo apresentado aqui.

Seria importante também salientar que outros países têm formas diversas de Programa de garantia de Renda Mínima. Na França, desde 1988, há a Renda Mínima de Inserção, que dá como direito a cidadania a todos aqueles com 25 anos ou mais, cujo rendimento não atingir 2.200 francos mensais, um complemento de renda até aquele montante, mais 1.000 francos para a companheira e mais 600 francos por cada dependente, por 3 meses, prorrogáveis por até 12 meses, período durante o qual a pessoa assume o compromisso de tentar integrar-se ao mercado de trabalho recebendo, se possível, uma formação complementar.

Nos países europeus, além de um complexo sistema de Seguridade Social, existe também um pagamento a todas as pessoas desde que nascem até aos 16/17 anos, como direito à cidadania. Na Inglaterra, as mães recebem semanalmente algo como 10 libras por semana, para a criança mais velha, e quase 9 para as demais crianças. Na Holanda existe algo semelhante; na Alemanha, os pais recebem cerca de 50 marcos por mês; na Suécia, são 100 dólares para a primeira e segunda crianças e 150 se tiverem 3 crianças e assim por diante.

No Uruguai e na Argentina, toda família recebe "assignação" familiar por criança, justamente com a finalidade de fazer a criança estudar. Isso varia de 7 a 20 dólares por mês e por criança que existe na família, sendo necessário demonstrar que a criança está indo à escola.

No Brasil, apresentamos em abril de 1991 um Programa de Garantia de Renda Mínima que confere ao cidadão, com 25 anos ou mais e renda inferior a R\$ 150, um complemento de renda no valor de 30% da diferença entre os 150 reais e a sua própria

renda, podendo esta alíquota aumentar para 50% de acordo com a disponibilidade de recursos e a experiência do programa.

Há um mecanismo para se introduzir o direito à renda mínima gradualmente: no primeiro ano para pessoas de 60 anos ou mais, no segundo ano, de 55 ou mais e assim por diante, de forma que no oitavo ano todos de 25 anos ou mais teriam esse direito.

À luz da experiência do EITC e das diversas reflexões críticas que recebemos, e das considerações, inclusive, que o José Márcio Camargo e o Luiz Guilherme Schymura de Oliveira e tantos outros fizeram, nós apresentamos o substitutivo para consideração.

JOSÉ MÁRCIO CAMARGO

Em primeiro lugar gostaria de parabenizar o senador Suplicy por trazer à tona a discussão de uma política econômica que pudesse efetivamente mudar a forma como é tratado o problema da pobreza no Brasil.

A minha proposta é extremamente simples e decorre dos problemas vistos no programa inicial do Suplicy. O programa inicial do Suplicy propunha que o governo complementasse a renda de todas as pessoas que ganhassem menos que um certo montante. O limite era, na época, de aproximadamente 2 salários mínimos e a idéia era que qualquer pessoa que ganhasse menos de 2 salários mínimos ganharia 30% da diferença entre aquele limite e a renda dele. O problema que chamou minha atenção naquele momento foi que um programa desse tipo induziria a informalidade. Isso porque se você ganha zero, 30% da diferença entre 2 salários mínimos e zero é maior que 30% da diferença entre 2 salários mínimos e o que você ganha. Então, vale mais a pena você declarar que não ganha nada e, conseqüentemente, ganhar mais do programa, do que você declarar que ganha alguma coisa e ganhar menos do programa.

Foi a partir daí que eu percebi que existia não só um enorme incentivo ao cidadão se informalizar, como tinha também um desincentivo para as pessoas reclamarem seus direitos na Justiça do Trabalho.

Essas foram questões que ficaram por muito tempo na minha cabeça e, em discussões aqui do nosso grupo de mercado de trabalho, uma das coisas que ficaram cada vez mais claras foi a importância da educação, a importância do trabalho precoce no Brasil, sobretudo entre as famílias mais pobres, o que me fez pensar se não era possível juntar as duas propostas.

A minha proposta é exatamente nesse sentido e a idéia básica é a seguinte: se é verdade que o trabalho precoce no Brasil é uma coisa extremamente importante e se é verdade que, pelo menos em parte, as crianças trabalham para complementar a renda familiar, a idéia é a de se tirar essas crianças do mercado de trabalho dando uma complementação de renda às pessoas carentes.

Nesse sentido, a proposta é basicamente esta: que o governo pague para que as famílias coloquem todos os seus filhos entre 5 e 16 anos numa escola pública. A proposta inicial, que recebeu pequeno apoio, era a de se pagar 70 dólares por mês para cada família para que ela colocasse todos os seus filhos entre 5 e 16 anos numa escola pública.

A idéia, então, seria que, pelo menos em alguma medida, você está tirando uma parte das crianças do mercado de trabalho, e se é verdade que uma parte do incentivo para isso seria a complementação de renda familiar, ele também se constitui num Programa de Garantia de Renda Mínima.

Na verdade, a proposta é a de que esse seja um Programa de Complementação de Renda da Família e não da pessoa, de tal forma que você não gere os incentivos perversos, do ponto de vista do mercado de trabalho, que estavam vinculados à proposta inicial. Em segundo lugar, que fosse em quantidade fixa, que independesse da renda, pelo mesmo motivo. Quanto à questão da escola pública, em primeiro lugar porque sabemos que, no Brasil, grande parte das crianças que estão nas escolas públicas são crianças de famílias pobres, porque as famílias ricas preferem colocar os seus filhos em escolas privadas. Assim sendo, você focaliza o programa.

A partir daí eu fiz um cálculo grosseiro que evidentemente depende do montante pago pelo programa, mas pagando-se 60 dólares por mês, um programa desse sairia em torno de 2, 2,5% do PIB, atingindo metade das famílias brasileiras.

O fato é que o programa tem algumas vantagens interessantes. A primeira delas é que ele cria incentivos monetários para que as famílias coloquem seus filhos na escola, retirando-os do mercado de trabalho. O ideal seria que, em algum momento, você acoplasse o subsídio à aprovação da criança na escola ou à reprovação por apenas 1 ou 2 anos, ou algo desse tipo, mas claramente isso seria um segundo estágio do programa, com a criação de algumas cláusulas adicionais, que poderiam melhorar o funcionamento do mesmo.

Em segundo lugar, um programa como esse, devido ao montante de recursos que é transferido na economia, deveria ser implementado gradualmente e, do meu ponto de vista, deveria começar das regiões mais pobres para as mais ricas. Isso seria uma forma de tentar evitar os fluxos migratórios das cidades pequenas para as grandes e, de alguma medida, incentivar o fluxo contrário. Se você faz um programa num prazo relativamente longo, no qual as cidades grandes entram no final do processo, apesar do problema estar mais concentrado nas cidades maiores, você incentiva um fluxo contrário, o que é importante na realocação espacial da população brasileira, ainda que você não esteja, num primeiro momento, atingindo as famílias que mais precisam, que estão nas cidades grandes.

Na verdade, esse programa pode substituir alguns outros programas que existem. Olhando-se a composição do orçamento pode-se perceber que o governo gasta relativamente pouco com programas assistenciais, que não representam hoje, segundo algumas estimativas, mais de 1,5% do PIB (no que se refere a programas puramente assistenciais como LBA, Cesta Básica, etc.)

Existem, também, os incentivos fiscais regionais para o Norte e Nordeste, que são feitos visando diminuir as desigualdades regionais e que correspondem a cerca de 2% do PIB que, contudo, são menos eficazes que programas como este que está sendo proposto, podendo ser substituídos.

Além disso, uma vantagem importante é que o programa, assim estruturado, minimiza o problema da fiscalização. O programa apresentado pelo senador Suplicy é um programa de IRN e, como tal, a fiscalização está ligada à Receita Federal e, obviamente, fiscalizar 60 milhões de pessoas pode significar um custo muito grande. Em segundo lugar, tem-se que mudar a filosofia da Receita, pois ela está montada para cobrar e não para pagar. O PGRM tem por idéia pagar, o que é outra filosofia de gerenciamento de programa, que é completamente diferente da idéia de Imposto de Renda. Por outro lado, um programa associado à escola pode ser implementado descentralizadamente, apesar de ter sido planejado e financiado a nível nacional, podendo a fiscalização ser local, o que facilita o processo e o torna mais barato.

Acho importante destacar que todas essas idéias nasceram a partir do projeto inicial do senador Suplicy, e que o substitutivo que está sendo apresentado já incorpora muitas delas. Na realidade, acredito que estamos caminhando para alguma coisa no sentido de uma junção das propostas existentes.

LUIZ GUILHERME SCHYMURA DE OLIVEIRA

Antes de apresentar a minha proposta, eu gostaria de fazer um breve histórico de como eu cheguei a ela.

Quando eu cheguei dos Estados Unidos em 1990, eu me tornei professor da Fundação Getúlio Vargas aqui do Rio e lá tive muito contato com o professor Antonio Maria da Silveira, que estava envolvido com o Projeto de Renda Mínima, posteriormente aprovado no Senado. Através de diversas conversas, eu acabei me tornando muito simpático à idéia, mas um ponto me incomodava, que dizia respeito à implementação, propriamente dita, do programa. Muitas outras pessoas que tomaram conhecimento do programa igualmente não gostavam desse ponto. A partir daí, comecei a pensar numa forma de obter todas as vantagens do Programa de Renda Mínima sem incentivar a informalidade da mão-de-obra.

A idéia é bem simples: ao invés de pagar para todas as pessoas um montante em função de sua renda, um benefício mensal em função da renda, pagar-se-ia um benefício igual para todo mundo (todos os cidadãos brasileiros acima de determinada idade passariam a ter direito ao benefício).

Para ilustrar a questão do incentivo à informalidade, vamos pegar um exemplo que eu gosto muito que é o exemplo da empregada doméstica, mas numa situação em que uma empregada doméstica receba algo em torno de dois salários mínimos, aproximadamente 140 reais. Dentro do programa aprovado pelo Senado, se nós

pegarmos o que deve ser pago pelo empregador e o que é recebido pelo empregado, no caso deles manterem uma relação formal de trabalho, nós observaremos que o empregador pagaria 140 reais mais os encargos sociais, de forma que a empregada doméstica receberia 140 reais e pagaria 8% de INSS. Contudo, se eles tomarem informal a relação de trabalho, o empregador passaria a pagar apenas 140 reais e a empregada doméstica receberia as 140 reais e mais o benefício do programa, que daria algo em torno de 45 reais. Assim sendo, percebe-se, claramente, que essa proposta é uma forte incentivadora do emprego informal.

Baseado nisso, como eliminar o problema do incentivo à informalidade da mão de obra? A solução que eu pensei foi estabelecer um benefício igual para todo mundo, de forma que independente do nível de renda todas as pessoas, acima de uma determinada idade, teriam direito a ele.

Esse benefício, claramente, não é um incentivador da informalidade. Contudo, vocês poderiam me perguntar de que forma isso poderia ajudar a redistribuição de renda na economia? Analisando a questão pela ótica do financiamento do programa, observamos que ele será feito através da receita geral da União. Essa receita geral da União é proveniente de impostos de renda, diretos, etc. e, claramente, quem paga mais impostos são as pessoas com maior nível de renda, seja consumindo, seja como Imposto de Renda, entre outros. Então, o efeito redistributivo existe também nesse programa.

Uma outra forma de olhar essa minha proposta em comparação com a proposta original aprovada no Senado é que nessa última o objetivo era atacar a renda absoluta do indivíduo, ou seja, você estava repassando renda apenas para os indivíduos com baixo nível de renda, criando o efeito de incentivo à informalidade já mencionado. Minha proposta, por outro lado, vem na direção de atacar a renda relativa na economia, ou seja, você repassaria o mesmo montante para todos os indivíduos e, embora todos recebam a mesma coisa, o financiamento vem por conta daqueles que recebem um salário maior.

Gostaria de mostrar uma tabela com os custos associados ao programa. Como poder-se-ia esperar, o nosso custo seria maior se buscássemos atingir à população com mais de 20 anos com um benefício de 30 reais, o que daria 6,4% do PIB. Por outro lado, o de menor custo seria no caso de pegarmos os indivíduos com mais de 40 anos com um benefício de 20 reais, o que daria 1,87 % do PIB. Observem, no entanto, que esse custo aqui calculado é função de apenas duas variáveis: o valor do benefício e a população atingida. Obviamente, colocando-se aí um custo administrativo que será evidentemente baixo, esses serão os números verificados de fato.

Eu teria uma sugestão na introdução desse programa, que seria nós começarmos com os indivíduos com mais de 40 anos provendo um benefício de 20 reais por mês, e, conforme o desenrolar do programa e os resultados apresentados, nós poderemos começar a pensar em reduzir a idade e aumentar o benefício, ou seja, começaríamos a trabalhar em cima das possibilidades existentes.

DEBATE

SENADOR EDUARDO SUPPLY

Em 1991 nós tivemos o primeiro seminário com economistas filiados ou simpatizantes do PT, em Belo Horizonte, onde tivemos um diálogo no qual estava presente Antônio Maria da Silveira, que em 1975, foi o primeiro economista na literatura brasileira (que eu saiba) a propor a introdução do Imposto de Renda Negativo (IRN) como uma forma de atacar a pobreza. Na oportunidade, Antônio Maria da Silveira relacionou o funcionamento do IRN com o "senhorage". Na medida em que todo ano injetava-se recursos monetários na economia, mesmo que não houvesse inflação, ele propunha que se injetasse primeiro pela mão dos mais pobres. Essa é uma idéia bastante interessante, mas que eu não adotei quando elaborei o projeto, pois isso acarretaria uma forte reação contrária, já que estamos vivendo um período de inflação crônica e um programa financiado dessa forma não teria como se sustentar.

Portanto, o projeto apresentado e aprovado no Senado diz que os recursos para o Programa de Garantia de Renda Mínimo (PGRM) serão definidos no orçamento, havendo a necessidade de ramanejamento das despesas. De um lado teríamos que cortar certos tipos de despesas, substituir programas menos eficientes no sentido de erradicar a miséria, como programas assistenciais, LBA, e programas que efetivamente deveriam ser cortados à luz das conclusões da CPI do orçamento, que são todas aquelas subvenções sociais. Eu, assim como José Márcio Camargo, acredito que PGRM seria mais eficaz no sentido de resolver a questão dos mais carentes nas regiões mais pobres do que os incentivos fiscais, os projetos de renúncia fiscal ou créditos subsidiados que criariam investimentos que não se justificavam social e economicamente, e, do ponto de vista da produtividade social.

Quanto à questão de incentivo à informalidade, essa foi uma das coisas que levou nossa equipe a pensar muito: em que medida o IRN, na forma na qual foi concebido, de 30% até 50% da diferença entre o patamar de renda e o nível de renda da pessoa, em que pesem sanções para as declarações falsas, poderia estimular a informalidade ?

Uma das coisas que eu pensei no início foi dar à pessoa que não estivesse formalizada uma proporção menor, digamos 20 a 30%, e um prêmio para formalização, uma alíquota maior, 50%, para os formalizados.

A outra alternativa pensada foi a que está apresentada no substitutivo. No artigo 1º, o substitutivo, com a entrada em vigor do real, ainda deverá apresentar um parágrafo extra que determinará que caso a inflação seja maior que um certo patamar, haverá correção monetária. O artigo 2º, apresenta a forma dessa alternativa, cujo patamar de 17,5 reais está muito próximo dos 20 reais proposto por Schymura.

Olhando-se os gráficos apresentados, é possível se fazer uma comparação dos benefícios em real do programa original (PGRM1) e do substitutivo (PGRM2). No caso do PGRM1, com uma alíquota em 30%, o que temos é uma função linear e decrescente

do nível de renda. Quanto ao PGRM2, temos uma função que primeiro é crescente, atinge um certo patamar de 105 reais e depois é decrescente.

Analisando-se esses resultados, percebe-se que, no segundo caso, não há estímulo para as pessoas subdeclararem seus rendimentos. Pelo menos até o patamar de 105 reais, onde se concentra, segundo a PNAD, a maior parte da população; o que existe é um estímulo para as pessoas declararem seus rendimentos.

Quanto ao porque de se manter o patamar dos 17,5 reais, isso é uma opção política. Nos Estados Unidos, por exemplo, não se aceitou com facilidade a idéia de que as pessoas com renda zero obtivessem uma renda mínima. O que se buscou fazer foi estimular especialmente o trabalho. No Brasil, também existe essa barreira. O interessante é que a nossa constituição permite isso, permite que as pessoas recebam renda sem trabalhar (isso se aplica a quem vive de renda, de patrimônio). É permitido que não se trabalhe, apesar da maior parte dessas pessoas trabalharem, por isso é inerente ao ser humano, apesar de alguns argumentos contrários a isso.

Hoje em dia, há diversas sociedades e países onde existe a idéia de Renda Básica ou Universal. A idéia de uma renda como direito para todos os cidadãos, de todas as idades, existe no Alaska. Lá, o Estado administra a riqueza do petróleo. As empresas, normalmente privadas, pagam royalties ao Estado, que administra um Fundo do Petróleo. Esse Fundo tem a preocupação de realizar investimentos para o patrimônio de todos que ali vivem e para situações futuras. Para a geração presente, resolveu-se pagar anualmente um dividendo para toda a população do Alaska (cerca de 600.000 residentes), o que já é feito há cerca de 10 anos. No ano de 1993, no Alaska, pagou-se a cada um dos residentes 1.000 dólares por ano, o que para eles não chega a ser muito.

No Kuwait, existe a mesma coisa. Existe um fundo de Administração do Petróleo que faz investimentos em diversos países, inclusive no Brasil, para o dia em que o Kuwait não tiver mais tanto petróleo. Além disso, eles também distribuem rendimentos a todos os cidadãos do Kuwait.

Queria igualmente lembrar que, na Europa, já se pensa muito na idéia da renda mínima básica como um direito universal, similar ao que o Schymura propõe.

Quanto à questão do incentivo à informalização, acredito que o substitutivo já resolve isso. No que se refere à relação com a questão da educação o substitutivo também já leva isso em consideração, pois os que detém pátrio poder, para fazerem jus ao PGRM, devem comprovar que os filhos estejam freqüentando a escola. A questão de ser instituição de ensino pública ou privada, eu não tenho isso muito claro, sobretudo porque no sistema de ensino público temos um problema de vagas em determinadas regiões (não há escola pública para todo mundo que quer estudar).

Conversando muito com José Márcio Camargo, sobre a questão das pessoas que têm filhos que não estão em idade escolar, indaguei se elas não mereceriam esse incentivo. Caso essas crianças não tenham uma nutrição suficiente, sofrerão muito quando chegarem

à escola. Por isso, defendo o acesso ao benefício como o direito universal, apesar de abraçar a idéia de estimular a questão de permanência das crianças na escola.

Quanto ao aspecto da decisão do benefício ser por família ou por pessoa, conversando com o João Sabóia nos perguntávamos sobre o caso de brigas familiares. Quem é o chefe de família ? A Renda Mínima poderia até ser um dos motivos dessas brigas. Por isso, para garantir a autonomia, principalmente das mulheres para com os homens, é melhor que o direito seja para todos os cidadãos que não atingirem aquele patamar de renda.

Com relação à idade, os 25 anos se justificam porque aos 18 anos aumentaria muito o número de pessoas e reduziria em muito o montante a ser recebido. Contudo, poder-se-á, em alguns casos, e com o crescimento, baixar para os 18 anos a faixa que teria direito ao benefício.

Em 1991, quando visitei a Alemanha, um professor universitário me sugeriu porque não dar o direito às crianças até os 17 anos e, assim, acabar com a questão da subdeclaração. O problema é que se eu propusesse isso aqui no Brasil, diriam que isso seria um incentivo à natalidade e isso dificilmente seria aprovado.

No Brasil, porém, temos que levar em conta a nossa história. Na medida em que temos uma das maiores disparidades sociais, de oportunidades de educação, de riqueza e renda no mundo, a ponto de estarmos sendo advertido pela ONU como um dos países que estão prestes à convulsão social (apenas um país está em situação pior), cabe urgência na melhoria da distribuição de renda e riqueza. Assim sendo, o dia que tivermos mais próximos da igualdade social, ficará mais fácil distribuir renda para todos na forma da Renda Básica Universal. Contudo, na situação de urgência em que nos encontramos, a questão é corrigir as disparidades, para o que será mais acertado se distribuímos primeiro para os mais pobres. A questão é de decisão política.

RENATO VILLELA

A proposta do Suplicy envolve a questão do incentivo à informalização. Além disso, pode-se estar abortando um número de pessoas que não tem porque serem excluídas. Uma pessoa que ganha 211 reais estaria fora do programa e, contudo, está na mesma situação de quem ganha até 210 reais.

Um outro problema é o de administração, que surge em função do excesso de trabalho para a Receita Federal que vem com um programa como esse. É necessário se pensar alternativas para se tirar essa responsabilidade da Receita Federal.

Quanto à idéia do gatilho (reajuste), ele só pode entrar se os salários forem reajustados igualmente, caso contrário, temos informalização.

Com relação ao projeto do José Márcio Camargo, parece-me mais atraente, mas isso é relativo. Evidentemente, ele é de mais fácil aplicação e administração, contudo, existe um problema concreto quanto à oferta de vagas no ensino público.

Quanto à proposta do Shymura, acredito que ela seja mais perversa do ponto de vista distributivo, tendo-se que levar em conta que isso só foi implementado em países ricos.

Analisando-se a questão do financiamento dos programas, sem uma mudança no sistema tributário, tal financiamento não é viável.

BEATRIZ AZEREDO

Acredito que não haja discordância quanto à idéia em si, mas a pergunta é até que ponto isso pode se tornar um programa, o que nos faz pensar como ter uma viabilidade operacional e financeira para isto.

Uma primeira questão que eu gostaria de levantar é até que ponto os incentivos à informalidade podem ter efeitos significativos para a previdência social.

Um segundo ponto seria o de como definir clientela. Até que ponto não se deveria considerar quem já está ganhando salário família, quem está no seguro desemprego, etc.

Nesse sentido, eu tenho uma preocupação mais abrangente que seria a de pensar os diversos mecanismos de política social já existentes de forma integrada. Eu fico muito aflita de mais uma vez nós criarmos um novo benefício sem integrar os que já estão na base, sem se limpar um pouco dessa super-população que é a política social brasileira. Acredito que essa tentativa de juntar o universo dos benefícios pode ajudar a definir a clientela, a melhorar a questão operacional, etc.

Quanto à questão dos recursos, os dados que eu vi referiam-se a 3% do PIB. Mesmo que se imagine a questão da implementação gradativa e com esperança de melhoria da questão fiscal, tem-se que saber de onde se vai tirar isso. O que se vai cortar? Isso nos remete à questão anterior que nos faz pensar que devemos integrar os benefícios existentes.

Além disso, em virtude dessa política social multifacetada, nós já temos uma grande panafernália de cadastros e mais cadastros com, supostamente, a mesma clientela.

ANDRÉ URANI

Nós tentamos, aqui no IPEA, usar a PNAD para mapear e quantificar o número de pessoas e as transferências que seriam efetuadas em cada uma das quatro propostas. Já temos os resultados parciais do primeiro projeto, relativo ao programa original do Suplicy, que eu vou apresentar agora.

Segundo a PNAD de 1990, 41,7 milhões de pessoas teriam acesso ao Programa de Garantia de Renda Mínima, sendo que 42% das pessoas que receberiam o programa seriam aquelas com renda zero.

É evidente que eu não estou respondendo à questão da informalidade com isso, mas supondo que a renda que consta na PNAD seja a renda correta, devemos atentar para a existência de uma grande proporção de outros na composição da clientela que teria acesso ao programa, sendo esses outros precisamente os que têm renda zero. Isso me sugere que uma boa parte desses outros sejam donas de casa.

Em termos de promover uma implantação gradual do programa, se pensarmos em termos de estados, o estado com maior número de pessoas e transferências é o Estado de São Paulo.

O que é um pouco assustador é que quando se calcula, em dólares, as transferências que seriam realizadas no caso de uma alíquota de 30% para as pessoas com renda zero e 50% da distância entre a renda das pessoas e a linha de pobreza, somariam 24 bilhões de dólares (cerca de 5,5% do PIB). Esse cálculo, na verdade, equivale à primeira proposta. A proposta que foi aprovada no Senado diz respeito a uma alíquota de 30% que pode subir para 50% e, nesse caso, o montante totalizaria 18 milhões de dólares.

Com relação ao percentual das transferências por faixa etária, percebemos que nos jovens existe uma parcela significativa com renda baixa.

Quanto ao projeto do José Márcio, a dificuldade é que pela PNAD de 1990 não temos como separar o que é escola pública.

Na realidade, o que queremos fazer é localizar a transferência de cada uma das quatro propostas por decis da distribuição pessoal de renda. Tentaremos analisar os quatro casos para ver os desperdícios de recursos envolvidos em cada projeto.

Além disso, também queremos estimar o impacto sobre a pobreza e sobre a desigualdade de renda (ainda que esse impacto seja instantâneo). Uma vez que não temos como saber de quem sai a renda, o que vamos fazer é jogar renda (fazer chover renda) nas pessoas que receberiam renda dos programas e analisar os efeitos disso.

LENA LAVINAS

Talvez o Senador pudesse esclarecer se o PGRM não vem substituir uma série de outras políticas que são ineficientes ou que apresentam eficiência menor.

Outra questão é a da informalidade. Sabemos que a tendência à precariedade do emprego cresce, e isso não acontece só aqui. Na França, o governo, preocupado com a informalização crescente, dá incentivos fiscais para que a pessoa formalize (declare) seus empregados e, assim, pague menos impostos.

Nesse sentido, acho necessário pensarmos outros mecanismos para evitar a informalidade, já que a tendência à precariedade do emprego existe mesmo.

A última coisa seria a questão do caráter universal x caráter familiar. Num seminário em Quebec, levantava-se a questão de que com a queda da taxa de fecundidade, que é universal, você está excluindo, no caso de uma política familiar, as pessoas que não têm filhos. Portanto, talvez seja importante pensar em termos de políticas universais.

Uma outra questão é a da equalização da receita campo x cidade. O que ocorreu em 1988 foi uma melhor distribuição de renda no setor rural, pois, agora, todos os aposentados recebem um salário mínimo. Isso nos faz pensar se devemos, num programa como esse, começar pelos mais velhos ou pelos mais novos.

PEDRO CLÁUDIO CUNCA BOCAYUVA CUNHA

Acredito que essa interrogação que a Beatriz desenvolveu me parece a mais consistente, acho que ela mereceria saber se podemos reorganizar o sistema de seguridade social do ponto de vista estratégico. É importante saber se o princípio que traz o projeto de Renda Mínima simplifica e permite reorganizar as políticas sem duplicar, e se racionaliza gastos, estruturas e estratégias já dadas pelas políticas de assistência social.

Eu acho que a crítica em relação a uma estratégia de discriminação positiva pode induzir muito mais à ilegalidade e falsidade do que induzir à informalidade, sendo a ilegalidade e falsidade típicas das relações subjetivas e objetivas contratuais no Brasil. Nesse sentido, está se supondo que vai haver um comportamento que se supõe padrão. Então, é preciso saber se somos capazes de construir, hoje, qualquer política com transparência, informação, controle etc.

Esse projeto, evidentemente, não vem para resolver o problema da informalidade, mesmo porque ele não tem esse objetivo. Resta saber se o recorte de discriminação positiva que ele faz, ao atingir essas populações, estimula, dentro do informal, efeitos positivos.

O exemplo da empregada doméstica é muito subjetivo e só afeta um certo contexto de uma população. Resta saber se o efeito, dentro da informalidade, é positivo ou não.

Existe uma argumentação que diz que o efeito sobre os bens de consumo populares etc. para a economia informal, para a pequena e média produção e para atividade global é positivo. Precisamos nos perguntar se essa não é uma discussão, um campo de trabalho, para o futuro. Aprovado o projeto, estamos discutindo a operacionalização dele.

Um aspecto importante é: que outra política põe renda na mão dos indivíduos? Existe ainda, com relação ao projeto, possibilidades de cortes regionais colocados aí.

Por último gostaria de salientar que numa discussão sobre informalidade, tem-se que tomar cuidado pois ela ora aparece como virtuosa, ora aparece como perversa, e isso ocorre inclusive aqui no IPEA.

JOSÉ GUILHERME ALMEIDA REIS

A proposta de Renda Mínima é uma idéia que tem todos os méritos. A questão é: como desenhar o programa? Como evitar incentivos que possam ser danosos ao programa, sendo esses incentivos principalmente o da informalidade?

Em termos dos caminhos que um programa como este deve seguir, acredito que é válido explorar propostas simples, de fácil operacionalização e que visem substituir a panafernália já existente de políticas ineficazes.

Acho que o projeto do José Márcio é extremamente interessante, mas acho que é diferente de um PGRM.

Quanto ao projeto do Schymura, acredito que, ao contrário do que foi dito, ele pode ser muito positivo no sentido de redistribuir renda. Acho que o maior problema da proposta é que pode se estar criando incentivo negativo ao trabalho.

Penso que em toda essa discussão deve-se incluir o fato da previdência já ser um grande mecanismo de transferência de recursos.

Quanto ao que se colocou no sentido de medir o impacto redistributivo desse tipo de projeto, em termos estimativos, eu diria que o impacto é de duas a três vezes maior que o derivado de um aumento via salário mínimo.

RICARDO PAES DE BARROS

A partir da proposta original que eu achava a favor dos pobres, todas as outras, de uma forma ou de outra, tendem a discriminá-los.

A proposta original e a do Schymura, caso o Imposto de Renda funcionasse, seriam idênticas. O problema é que num país onde o sistema de arrecadação não é sério, eu tenho na proposta original uma disputa entre os ricos e os não pobres sonegadores e, na proposta do Schymura, você transfere a disputa para os pobres e os sonegadores. Você acaba não diminuindo tanto a desigualdade, porque você tem um Imposto de Renda que não funciona. Os não pobres não vão declarar essa renda que eles ganham do programa, eles vão ficar com essa renda e, assim, você perde a capacidade de focar o programa nos pobres.

Uma outra questão é que não existe nenhum outro país no mundo com as vantagens e benefícios nacionais que nós temos, com o grau de desigualdade de renda e riqueza que nós temos, para desenvolver uma tecnologia capaz de identificar o pobre.

Não se tem como resolver o problema da desigualdade de renda no Brasil se não desenvolvermos essa tecnologia.

O programa do José Márcio é, igualmente, contra o pobre. Eles vão achar o programa muito bonito mas os verdadeiramente pobres não vão segui-lo, por problemas como a distância da escola, entre outros. Esse tipo de programa só funciona com famílias em torno da linha de pobreza; os verdadeiramente pobres ficam fora do programa.

Além disso, não acredito que a causa principal das crianças estarem fora da escola seja o problema da renda, e existem vários exemplos que comprovam isso. O estado brasileiro onde existe maior parte de crianças no mercado de trabalho é o Estado de São Paulo, que é o estado mais rico do país. Acho que as crianças estão fora das escolas muito mais por problemas relacionados com a estrutura familiar e da própria escola, do que por questão de renda. Além disso, pode estar aí um incentivo à natalidade.

ANTONIO FIORENCIO

Estamos praticamente no escuro sobre o que ocorreria se introduzíssemos cada uma dessas propostas. O que se sabe é que existem restrições de recursos que podem ser usados na implementação dos programas.

Quanto à questão do incentivo à informalidade, na proposta original do PGRM, ela é fatal.

O substitutivo praticamente engloba o projeto do José Márcio. A discussão, portanto, fica entre o substitutivo e a proposta do Schymura. A questão, então, é estudar a viabilidade econômica, os custos de implementação desses programas. Apesar da proposta do Schymura ser muito simples, você vai estar transferindo renda para quem não precisa. O que talvez pudesse ser pensado seria adicionar alguns indicadores de renda como, por exemplo, retirar do programa todos aqueles que têm carro, ou todos os que têm caderneta de poupança acima de um dado patamar, etc. Caso isso seja possível, a proposta do Schymura se torna uma forte competidora.

MARCELO NERI

Eu gosto da proposta do Schymura pela simplicidade.

A proposta do José Márcio é totalmente desvinculada da questão de incentivo à informalidade. Além disso, é uma proposta que incentiva a educação e, nesse sentido, tende a pegar as famílias mais jovens. Em termos de incentivo à natalidade, que foi colocado pelo Ricardo Paes de Barros, acredito que não há incentivo imediato, e isso é bom, apesar das crianças abaixo de cinco anos estarem excluídas do programa. O que me parece complicado é a decisão de universalidade x família, pois se isso não for bem pensado, a proposta pode levar a quebra das estruturas familiares.

Em termos de monitoramento, a proposta do Schymura é interessante mas pode sobrecarregar a Receita Federal. A proposta do José Márcio, por outro lado, é interessante pois se utiliza de estruturas descentralizadas.

RICARDO VARSANO

Eu não vejo como a proposta do Suplicy pode controlar a equidade do programa e como pode assegurar uma renda familiar per capita igual para todo mundo. A proposta do Schymura resolve isso, mas elimina as crianças.

Para financiar isso, através de impostos federais, temos: Primeiro, observar que programas podem ser cancelados e serem substituídos por este. Em segundo, quanto me falta para completar o problema de financiá-lo como um imposto progressivo, como um imposto de renda. A solução me pareceria um adicional do imposto de renda para as classes mais altas, o que seria complicado.

O programa do José Márcio é mais interessante, num certo sentido, porque olha a questão intertemporal da pobreza. Ele quer melhorar a situação de pobreza no futuro também. Isso é bastante interessante, mas, contudo, ele não é um PGRM.

Nesse sentido, a proposta de Schymura, se for viável de alguma forma o financiamento disso, é a mais interessante.

GUILHERME STUDART

Em primeiro lugar existe uma cláusula aqui no substitutivo que diz que para o beneficiário fazer jus ao benefício é preciso que ele contribua para a Previdência Social. O fato é que essa cláusula não atinge os realmente pobres. Com efeito, só 25% da população que seria atingida pelo programa original é contemplada nessa nova visão, e a redução maior se dá justamente na faixa daquelas pessoas que não tem rendimento nenhum.

De fato, o programa fica muito mais barato, em termos financeiros, em torno de 4 bilhões de dólares por ano, quando se atrela o benefício à contribuição para previdência social. O cálculo que eu havia feito para versão original era de algo em torno de 15 bilhões por ano.

Uma coisa que não ficou clara para mim quanto ao programa, é se o indivíduo deve haver contribuído ou estar contribuindo para a Previdência. Da forma como está colocado, parece que a pessoa que já contribuiu e não contribui mais também está incluída no programa.

Um outro ponto que eu gostaria de ressaltar é o da importância de se fazer um levantamento do custo financeiro de administrar o programa, o que vai de encontro à proposta do Schymura. Se, de fato, o custo de administrar o programa criando um novo

órgão, já que a receita dificilmente tem condições de fazê-lo bem como de administrá-lo, for alto, esses altos custos podem fazer com que a proposta do Schymura, ou uma interface com a proposta do Schymura possa ser mais interessante.

Ainda existe o fato de que com uma faixa de 105 a 210 reais de benefício continua havendo estímulos para a sub-declaração de rendimentos, que é um ponto que ainda deveria ser pensado. Acho, ainda, que a proposta apresenta a possibilidade para que alguns formais se beneficiem, particularmente aqueles que trabalham por conta própria ou aqueles que têm rendimentos de uma certa sazonalidade ao longo do ano, que não se constituem em rendimentos mensais.

Acho ainda que a proposta de José Márcio poderia ser introduzida ao projeto, a partir de um aprimoramento da instituição do salário-família, de forma que o instituto mais vocacionado para conduzir esse programa seria a Previdência Social.

HANS MATHIEU

Em primeiro lugar, quanto mais justo for o programa, do ponto de vista de ser adequado aos carentes, mais complicado fica administrá-lo, e você tem que refinar, cada vez mais, o que se chama administração.

Na proposta do Schymura está o problema dela apresentar um custo mais alto. Uma possibilidade de se pensar a redução desse custo seria uma ampliação da base tributária.

Parece-me, também, que as propostas de Renda Mínima e a do José Márcio são bastante diferentes. O que se poderia pensar era em algo no sentido da proposta do Schymura acoplada com a do José Márcio.

Em segundo lugar, deve-se pensar que qualquer Política de Renda Mínima, que deve ter uma transferência de base reduzindo a pobreza, deve ser um programa indexado, o que se relaciona ao problema de estabilização.

Quanto ao texto já aprovado, eu não vejo nenhum indicativo no sentido de cortar algo que já existe. Na verdade, ele só passou porque é um gasto adicional que não corta nada, que não substitui políticas existentes. No momento em que você corta algo que existe, você não consegue aprovar nada; isso é um problema político central. A habilidade política diminui quando você substitui políticas existentes, ao passo que se deve começar pela proposta mínima e, nesse sentido, a proposta do José Márcio, pela dinâmica desenvolvimentista e intertemporal que as outras não têm, é a que mais se recomenda, ainda que não seja perfeita e não seja a mais justa, pois tem um mínimo de redistribuição.

HÉLIO PORTO CARRERO

Em primeiro lugar, tem a questão operacional. Retomando as observações feitas pela Beatriz, efetivamente a Previdência Social me parece nitidamente que tem uma vantagem institucional para administrar um programa desse tipo. Não só pelo tipo de especialização da burocracia como pela questão de cadastro.

Em segundo lugar, tem o aspecto da formalidade e da informalidade. Essa questão da formalidade e da informalidade é muito colocada em função da própria Previdência Social, do desconto para a Previdência Social. Contudo, a causa da formalidade e da informalidade tem relação com vários outros componentes que independem do desconto dos encargos da Previdência Social, e esses componentes me parece que estão se tornando cada vez mais importantes. É por isso que a Renda Mínima, sendo acoplada à exigência da Previdência Social, é particularmente perversa, porque cada vez mais pessoas vão ficar na informalidade ou vão ficar em situação de verdadeiro desemprego. Em 8 anos, por exemplo, o que os franceses chamam de desemprego de longue durée aumentou 40%. Isso é uma questão de desemprego tecnológico, um novo desemprego estrutural que já vai atingir o Brasil também, e estas propostas tem que levar em consideração esses aspectos.

Uma outra observação é que, na prática, todos os países que fazem regime de bem-estar tem uma política de Renda Mínima para toda a população (se considerados os benefícios do bem-estar em conjunto). O francês desempregado entra no seguro desemprego até o momento de sua aposentadoria, e, se ficou desempregado por muito tempo, passa a receber a Renda Mínima - não há problema quanto a isso. É claro que essas são economias muito formalizadas.

No Brasil, que é uma economia muito informalizada, onde existe provavelmente uma tendência à manutenção dessa informalidade, uma proposta como a do Schymura me parece que vai se tornar praticamente inviável.

ANDRÉ URANI

Várias pessoas aqui se referiram aos efeitos perversos sobre a oferta de trabalho. Nós temos um mercado de trabalho que padece de um enorme excesso de oferta de mão de obra, sobretudo de mão de obra não qualificada, o que é, claramente, um efeito nefasto sobre o salário dessas pessoas não qualificadas. Do meu ponto de vista, você reduzir a oferta de mão de obra não qualificada que, a rigor, são pessoas que não deveriam estar no mercado de trabalho, que deveriam estar na escola ou em casa cuidando dos filhos, é uma coisa extremamente ruim e pode atuar indiretamente sobre os salários, inclusive dos segmentos informais do mercado de trabalho.

JOSÉ MÁRCIO CAMARGO

Eu queria começar com o comentário do Ricardo Paes de Barros, e dizer que concordo inteiramente com o que ele falou em relação à idéia que, a partir da proposta inicial, as outras propostas foram reduzindo o universo. Apesar disso, eu acho que exatamente pelo fato dela ser extremamente abrangente, ela gera alguns tipos de incentivos e comportamentos que a torna inviável de ser implementada.

Eu acho que o ideal seria exatamente identificar a pessoa que deveria ganhar, ver quanto ela ganha e dar a diferença. Mas o problema é que isso é inviável. Consequentemente, esse foi um dos problemas que me preocuparam quando eu comecei a pensar sobre a proposta. A longo prazo, existiria a necessidade de se desenvolver uma tecnologia, como o Ricardo Paes de Barros disse, para se localizar o pobre (e no Brasil, o benefício marginal dessa tecnologia é o maior do mundo), e acredito que deveria-se investir nisso.

Quanto à questão de família x pessoa, eu continuo achando que deve ser família, também pelo lado do incentivo. Acredito que se você dá para a família, você vai aumentar o poder de barganha da mulher e dos filhos dentro da família, porque, segundo a legislação brasileira, a mulher é que tem, efetivamente, a obrigação de cuidar dos filhos, principalmente no caso de famílias separadas. Eu acho que isso é de suma importância, e, nesse sentido, concordo que é um problema a questão da estrutura familiar. Contudo, continuo achando que a renda deve ser familiar e não individual.

Com relação à questão da informalidade, eu acho que existe hoje, no mundo, uma tendência a ela, mas o grande problema é você pagar para o sujeito se informalizar. A minha preocupação é justamente você não pagar para o sujeito virar informal, pois, na minha opinião, eu acho isso ruim, e o programa original fazia exatamente isso.

O substitutivo incorpora vários aspectos. O artigo 4º, por exemplo, se eu entendi bem, ele é um incentivo à formalização da força de trabalho e, nesse sentido, é bastante interessante. Na verdade, formalizar pode não ser a palavra adequada. O que você está fazendo é incentivar o cidadão a pagar e ter direito aos benefícios da Previdência, que não são poucos.

A outra coisa importante é essa questão de qualquer estabelecimento de ensino. Eu ainda defendo a posição de que se deve focalizar no ensino público, apesar do problema levantado da falta de vagas nas escolas públicas do país, o que não é propriamente verdade, salvo em alguns lugares.

Uma outra coisa que me preocupa é a questão da fiscalização novamente. Eu acho que um programa como esse deve ser implementado não pela Receita Federal, mas pela Previdência Social. Acredito que a Previdência tem muito mais recursos para implementar e fiscalizar um programa como esse.

Por último, eu acho que várias são as políticas que deveriam ser substituídas por um projeto como esse, mas sobretudo eu acho que se deveria substituir o salário-família, que absorve uma quantidade razoável de recursos.

LUIZ GUILHERME SCHYMURA DE OLIVEIRA

Eu tratarei de alguns pontos que foram levantados durante o debate, uma vez que é impossível tratar de todos eles. O primeiro ponto seria o exemplo da empregada doméstica. Gostaria de dizer que esse exemplo que dei se aplica, na verdade, a qualquer categoria.

O segundo ponto, seria o exemplo do Kuwait e do Alaska. O Senador disse que lá as firmas ligadas ao setor do petróleo é que financiavam o programa. Aqui, isso seria inviável, porque a receita dessas duas economias é proveniente, basicamente, do petróleo.

Quanto ao terceiro ponto, eu gostaria de dizer que concordo com o Ricardo Paes de Barros quando ele coloca que o ideal seria ver quem são os pobres e passar renda para eles, mas como eu gostei muito do programa e queria vê-lo implementado o mais rápido possível, acredito que a única saída seja a de ser neutro quanto informalidade que, segundo dados do IPEA, está em torno de 40% na economia brasileira. Contudo, o Ricardo Paes de Barros acha que a informalidade só é um problema se ela for ruim para os pobres.

Como um quarto ponto, queria dizer que a proposta é para o Brasil. Obviamente, para os Estados Unidos isso não faria sentido. Temos que resolver nosso problema de acordo com nossa realidade, de níveis de informalidade em torno de 40%.

É verdade que a reforma tributária é importante, bem como a reforma da Previdência e das demais instituições. Contudo, eu procuro, na minha proposta, combater renda relativa. O pobre não recebe o mesmo que os outros, pois ele não financia o programa; em termos líquidos, ele recebe mais.

Acho igualmente interessante se substituir outras políticas assistenciais ineficazes para se financiar o programa.

Quanto sugestão do Antônio de trabalhar com sinalizadores é bastante interessante, mas eu tenho um pouco de medo. Trabalhar com indicadores como possuir carro, caderneta de poupança, entre outros, é uma coisa que deve ser pensada. Tem-se que trabalhar com um sinalizador de fácil identificação, senão não faz sentido, pois o custo administrativo vai para o espaço.

Com relação questão dos benefícios que alguém citou, que hoje em dia os indivíduos com mais de 65 anos já receberiam um salário mínimo, e isso já seria um exemplo do que o programa é, não é verdadeira. Isso porque as pessoas com mais de 65 anos já estão inativas (aposentadas). Então, o efeito disso, a nível de emprego, é um pouco complicado, praticamente não existiria, e uma das vantagens do programa do Suplicy se perderia.

Um outro ponto seria o seguinte: o custo de se observar quem tem renda muito baixa que faça jus a essa renda mínima, no caso da Previdência, é elevadíssimo (se já é alto nos Estados Unidos, imagine no Brasil). O grande problema da Previdência é que o sistema é falido. O sistema de repartição é o seguinte: os jovens contribuem pensando que quando ficarem velhos terão jovens que pagarão seu benefício. Esse sistema tem-se mostrado não muito eficiente (aqui a relação é de 2 contribuintes para cada aposentado, o que é inviável). É importante ressaltar é que o grosso da receita da Previdência vem da folha de pagamento.

Quanto ao fato de um desincentivo ao trabalho, acredito que, com um benefício baixo, isso não ocorre. Esse salário de 20/30 reais serviria para prender o indivíduo ao campo.

SENADOR EDUARDO SUPLICY

Eu gostaria de salientar a importância de que se quisermos garantir algo no sentido de um PGRM, é importante de que se faça isso com relativa rapidez, e acho muito importante que o IPEA tenha canalizado energias para isso.

Acho importante contar um pouco da história do projeto. Em 1991, o projeto foi apresentado no Senado e ao Executivo, procurando-se inviabilizar as forças que, por ventura, obstruísem-no. Agora, já tem dois anos e meio desde que o projeto foi para a Câmara e, desde então, fui promovendo diversas negociações com todas as equipes que passaram pelo governo. Contudo, nunca foi possível das continuidade às negociações, em função das constantes alterações nos ministérios, sobretudo no Ministério da Economia.

Felizmente, hoje em dia, parece que todos os órgãos estão se importando e estudando o projeto, mas seria bom aprová-lo até 31 de agosto.

Num encontro nacional da CUT, conversando com o delegado da Suécia a respeito do programa e do substitutivo, ele disse que na Suécia eles garantiam trabalho para todo mundo e, com isso, uma boa remuneração. Contudo, se não há trabalho, tem que se criar alternativas. Na realidade, o importante é que se comece, se não der certo que se mude e melhore. Nesse sentido, eu que enfatizar a necessidade e termos mais energia no esforço de começar. Exemplos de que o governo mobiliza o congresso quando ele quer, nós temos a cada dois meses, ou seja, quando há vontade política, se faz.

Quanto à questão da Receita Federal x Previdência Social, o importante é que o governo queira fazer e depois, que integre: faça um entrosamento dessas duas instâncias.

A proposta do Schymura distribui renda com menor velocidade, mas também redistribui.

Com relação ao incentivo à formalização, todas as pessoas têm direito à renda mínima, mas devem estar contribuindo para a Previdência Social desde que começam a receber. Assim, pode-se baixar o patamar dos 25 anos.

Quanto à discussão indivíduo x família, eu não entendi bem porque a família pode aumentar o poder de barganha da mulher. O que aumenta o poder de barganha da mulher ? Ela ter que receber como família, onde 70% dos chefes de família são homens, ou ela ter direito igual ao do homem ? Não seria esta segunda alternativa a que lhe dá maior autonomia e poder de barganha ? Além do mais; a mulher apenas passa a ter mais independência.

A questão do PGRM, nas suas diversas formas, ser ou não vantajoso do ponto de vista do trabalhador deve ser pensada. No encontro Nacional do PT, por exemplo, foi citado que na França houve incentivo à informalização com exploração do trabalhador (contratação de pessoas no mercado negro por uma remuneração menor). O PGRM poderia levar à exploração do trabalhador ? Será que realmente ocorre isso ?

Um primeiro aspecto é que para o trabalhador que tem que se sujeitar a situações de semi-escavidão, caso tenha uma alternativa, um pouco de renda para respirar, ele vai agarrá-la para não se sujeitar a situações tão aviltantes. Com a existência da Renda Mínima, o poder de barganha do trabalhador torna-se maior, e ele não tem que se sujeitar mais a qualquer coisa. Daí porque eu mantive um mínimo de 17,5 reais no substitutivo.

Um segundo ponto é que o PGRM tem que estar coordenado com o salário mínimo.

Em terceiro lugar, se for verdade que esse programa causa uma situação na qual mais empresários e pessoas vão empregar mais pessoas a um salário menor e mandá-los buscar o complemento com o PGRM, isso não vai aumentar o emprego ? Do ponto de vista global da economia, o aumento do nível de emprego cria pressão para os salários subirem e os trabalhadores teriam porque temer.

Quanto à proposta do José Márcio, acredito que a incorporação na medida em que houver a exigência de que a criança deve estar na escola. Com relação ao patamar mínimo da renda, com o tempo e com a experiência isso pode ser aumentado.

Quanto à questão dos recursos, o projeto custará algo como 3 a 4% do PIB. Introduzindo-o gradualmente, de forma a torná-lo factível para 1995, uma alternativa é excluir da primeira fase de introdução os que têm renda zero (cerca de 17,8 milhões de pessoas).

Um ponto que se precisa aprofundar mais é a questão de saber se a complementação de renda, para quem ganha até dado patamar é benéfica ou não para os trabalhadores. Para tanto, deve-se olhar as experiências internacionais.

Um aspecto interessante que eu soube recentemente, é que a OECD, em seu relatório, propõe a introdução do Imposto de Renda Negativo para combater o desemprego estrutural.

Quanto ao que vai ser cortado para se introduzir o PGRM, isso é um problema de decisão política.

