

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

RITA MARIA MOURA LEAL

**PROGRAMA DE GARANTIA DE RENDA MÍNIMA
NAS FINANÇAS PÚBLICAS**

Dissertação apresentada ao Curso de
Pós-Graduação da FGV/EAESP
Área de Concentração: Planejamento e
Finanças Públicas como requisito
para obtenção de título de mestre em
Administração Pública.

Orientador: **Prof. Eduardo Matarazzo Suplicy**

SÃO PAULO
1999

LEAL, Rita Maria Moura. O Programa de Garantia de Renda Mínima nas Finanças Públicas. São Paulo. EAESP/FGV, 1999. 172p. (Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Pós-Graduação da EAESP/FGV, Área de Concentração: Planejamento e Finanças Públicas).

Resumo: Trata da questão da viabilização financeira do Programa de Garantia de Renda Mínima, caracterizando-a como inversão de prioridades e não falta de dinheiro. Aborda os fundamentos, o debate, as experiências e propostas de renda mínima, detendo-se no estudo dos ajustes distributivos propostos para o financiamento.

Palavras-chaves: Renda Mínima - Renda Básica - Pobreza - Justiça Distributiva - Direitos - Cidadania - Financiamento - Gasto Público - Receitas - Prioridades - etc.

**PROGRAMA DE GARANTIA DE RENDA MÍNIMA
NAS FINANÇAS PÚBLICAS**

Banca Examinadora

Prof. Orientador EDUARDO M. SUPLICY

Prof. HAROLDO GIACOMETTI

Prof. LEONARDO F. C. BASSO

PROGRAMA DE GARANTIA DE RENDA MÍNIMA NAS FINANÇAS PÚBLICAS

| | |
|---|-----|
| APRESENTAÇÃO | v |
| INTRODUÇÃO | 1 |
| CAPÍTULO 1. O QUE É A RENDA MÍNIMA | 11 |
| Breve Retrospectiva | 11 |
| Debate | 23 |
| Terminologia | 30 |
| CAPÍTULO 2. PRÁTICA DA RENDA MÍNIMA | 36 |
| Experiências no exterior | 36 |
| Experiências no Brasil | 50 |
| CAPÍTULO 3. PROPOSTAS DE GARANTIA DE RENDA MÍNIMA | 71 |
| James Meade | 74 |
| Hermione Parker | 83 |
| Philippe Van Parijs | 97 |
| Eduardo Suplicy | 105 |
| Lei nº 9.533/97 (Governo Federal) | 114 |
| Linha de Pobreza | 118 |
| CAPÍTULO 4. EXPERIÊNCIA E PROPOSTAS DE FINANCIAMENTO | 119 |
| Considerações Iniciais | 119 |
| Experiência | 124 |
| Propostas | 128 |
| Ajustes distributivos | 131 |
| CONCLUSÃO | 160 |
| NOTAS | 167 |
| BIBLIOGRAFIA | 168 |

APRESENTAÇÃO

O interesse pelo tema começou em um seminário sobre o Programa de Garantia de Renda Mínima do senador (PT/SP) e professor da FGV/SP, Eduardo Suplicy, apresentado na disciplina Finanças Públicas do curso de Mestrado em Administração Pública. Eu procurava um tema ligado a dispêndios públicos, com o que trabalho cotidianamente. Além de um gasto público, percebi no programa um assunto que deveria ser prioridade na agenda nacional, pois abre a possibilidade de diminuir a grande desigualdade social que temos, identificando-se, também, com minha formação acadêmica, Ciências Sociais (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP), por seu aspecto não só econômico, mas sociológico.

Bem definida pela professora Maria Ozanira Silva e Silva (SILVA, 1996, p.06), a renda mínima

é entendida como uma transferência monetária a indivíduos ou a famílias, prestada condicional ou incondicionalmente, complementando ou substituindo outros programas sociais, objetivando garantir um patamar mínimo de satisfação de necessidades básicas.

O tema tem sido bastante estudado sob vários aspectos, como fundamentos filosóficos, debate sobre seus méritos e restrições, avaliação dos programas ligados à educação, projeções sobre o impacto na economia e na distribuição de renda, custos.

O enfoque deste trabalho é o das finanças públicas. Não é meu objetivo formular uma proposta de financiamento, mas sim, participar da discussão examinando como a renda mínima se insere na gestão financeira do Estado e se

relaciona a conceitos de finanças públicas, bem como as formas propostas para viabilização financeira.

Como qualquer gasto público, o programa de renda mínima deve disputar uma parte dos recursos financeiros orçamentários, o que tem sido tremendamente difícil conseguir. Mas, se o combate à pobreza aparece como prioridade em todos os discursos; se pessoas de diferentes correntes políticas e econômicas, no Brasil e no exterior, defendem-no como alternativa mais eficiente de distribuição de renda; se programas assistenciais tradicionais sofrem constantes denúncias de desvio e de uso clientelista, enquanto o de renda mínima é considerado de mais fácil operacionalização e fiscalização; se elevados recursos são liberados para outras finalidades, de controvertida prioridade e lisura, por que não aparece o dinheiro?

Onde tive oportunidade de me informar sobre a votação do Programa de Renda Mínima, soube que a aprovação pelos vereadores foi por unanimidade ou quase. Não se questionou o programa em si, nem mesmo os que o vetaram. Todos admitem seus méritos. Porém, na hora de implantar, de destinar-lhe dinheiro no orçamento, de rever prioridades...

Por outro lado, o Distrito Federal e alguns municípios têm conseguido superar essa barreira, romper com as práticas tradicionais clientelistas, em que o dinheiro público serve para financiar interesses particulares daqueles que detêm poder.

Será a questão, realmente, falta de dinheiro ou meios de consegui-lo?

Estrutura do trabalho

Nos dois primeiros capítulos, procuro sistematizar informações sobre renda mínima no que se refere aos precursores dos seus fundamentos, aos conceitos, aos debates, às experiências no exterior e no Brasil, mostrando sua importância no combate à pobreza, bem como as conseqüentes externalidades positivas para a sociedade.

No terceiro capítulo, passo a inserir a renda mínima mais diretamente na área de Finanças Públicas. Para isso, estudo quatro propostas de renda mínima que abordam o aspecto do financiamento - James Meade (Prêmio Nobel de Economia de 1977), Hermione Parker (economista-política, especialista em redistribuição e seus efeitos) , Philippe Van Parijs (filósofo e economista) e Eduardo M. Suplicy (senador, economista e professor universitário).

Incluí, ainda, a Lei nº 9.533/97 de apoio financeiro a programas municipais de renda mínima associada a ações socioeducativas. Apesar de já regulamentada, ainda não foi implementada (fev/1999).

Finalmente, o quarto capítulo trata da experiência do Alasca para viabilizar financeiramente seu Dividendo Social e de propostas para reverter prioridades e começar a distribuir mais eqüitativamente os recursos da nação. O levantamento só levou em conta as finanças federais, mas muitos itens servem às estaduais e municipais, devidamente adaptados a cada realidade.

Foram esses ajustes distributivos que procurei estudar, motivada por tantas notícias na imprensa que falam em milhões e mais milhões de reais desperdiçados, desviados, sonegados, legalmente direcionados para os mais ricos. Todavia, quase não encontrei material bibliográfico

que se aprofundasse sobre o assunto, precisando recorrer a exemplos tirados de jornais. São amostras que evidenciam a desigualdade de força dos vários grupos participantes do processo decisório de políticas públicas.

Metodologia

O trabalho foi desenvolvido por meio de pesquisa bibliográfica especializada, leis/projetos de lei, relatórios de avaliação e levantamento em jornais. Esse último garantiu grande parte das informações, sendo um indicador da importância e da atualidade do tema.

Agradecimentos

A todas as pessoas, parentes, amigos, colegas que torceram por mim e como puderam, me ajudaram; aos professores, além do meu orientador, que contribuíram com sugestões, material bibliográfico, como os professores Haroldo Giacometti, Leonardo Basso e Maria Rita Duran; ao Wilson, companheiro, que me agüentou nas horas de “desespero” e me deu apoio intelectual, operacional e nas obrigações do dia-a-dia, que acreditou em mim quando eu não acreditava; e ao professor Suplicy, meu orientador que, com suas broncas, seu interesse, mas, especialmente, com seu exemplo de incrível persistência em busca do ideal de uma sociedade justa, tanto contribuiu para eu chegar ao final; a todos vocês, muito obrigada.

INTRODUÇÃO

Justiça Distributiva

Em quase todo o mundo, o sistema econômico não tem assegurado um mínimo para a sobrevivência de todos os cidadãos, vivendo milhões abaixo do nível de pobreza. “A moderna economia de mercado concede a riqueza e distribui renda de forma altamente desigual, socialmente adversa e funcionalmente prejudicial”, Como observa John Kenneth GALBRAITH (1996, p.68).

A desigualdade fica bem clara quando se comparam as porcentagens de renda apropriadas pelas diferentes camadas da sociedade:

| | 1960 | 1970 | 1980 | 1990 |
|-----------------|-------|-------|-------|-------|
| 20% mais pobres | 3,5% | 3,2% | 3,2% | 2,3% |
| 10% mais ricos | 39,7% | 47,8% | 47,8% | 49,7% |

fonte: Bonelli e Ramos (1993)

Relação da renda total do 1% mais rico da população com a renda total dos 40% mais pobres:

| 1960 | 1970 | 1980 | 1990 |
|--------|-------|-------|--------|
| 1,048% | 1,46% | 1,86% | 2,012% |

fonte: Bonelli e Ramos (1993)

A renda média mensal no Brasil, para os 10% mais pobres teve uma queda de R\$61,00, em 1996, para R\$58,00, em 1997, ao passo que a do 1% mais rico teve um leve aumento, respectivamente, de R\$ 7.066,00 para R\$ 7.068,00. (SUPLICY, 1999B, p.02)

É preciso, aqui, identificar a diferença entre distribuição e redistribuição de renda. Segundo MUSGRAVE (1973, p.68), a teoria da distribuição associa-se ao problema da alocação eficiente de recursos, isto é, da divisão da renda nacional entre os pagamentos dos serviços dos fatores de produção (terra, capital, trabalho). Assim, a distribuição depende do preço atribuído pelo sistema de mercado a esses fatores.

Há evidência de que a parte do trabalho na renda nacional, no Brasil, é muito inferior à vigente em outros países.

Divisão da renda dos EUA (PNB) em 1986:

| | |
|--------------|----------------------|
| 8,6% do PNB | Juros líquidos |
| 8,7% do PNB | Lucro bruto |
| 8,1% do PNB | Renda de propriedade |
| 1,8% do PNB | Renda de aluguel |
| 72,8% do PNB | Salários e ordenados |

fonte: Davidson, Greg & Davidson, Paul.(1988, p.136)

Consta do Relatório sobre as Contas do Governo Federal (Brasil), exercício de 1995, que, de acordo com os dados das Contas Nacionais de 1994, a participação da renda dos trabalhadores (salários e ordenados) na renda nacional é de, aproximadamente, 35%, enquanto que os proprietários dos fatores de produção (empresários, banqueiros, latifundiários, etc) participam com 65%.(TCU, 1996, p.163)

Até dentro de um mesmo grupo de fatores há diferenças significativas, por exemplo, quanto ao pagamento do trabalho (salários muito altos para algumas categorias e ínfimos para a maioria), independentemente de esforço e/ou produtividade. Além disso, há o problema do desemprego e da

incapacidade para o trabalho, que exclui muitas pessoas do processo distributivo.

Em 1973, John K. GALBRAITH ressaltava a necessidade de se adotarem medidas para “fortalecer o poder negociador dos participantes do mercado de trabalho e, portanto, sua renda”.(GALBRAITH, 1975, p.278)

Quanto à redistribuição, essa envolve ganhos e prejuízos, vez que vai mexer com recursos já alocados, havendo eficiência quando o benefício dado a uma pessoa prejudica outra ao mínimo possível. (MUSGRAVE, 1973, p.80)

Em princípio, a regra “alguém ganha, ninguém perde”, da teoria do Ótimo de Pareto, que determina as condições de eficiência para mudança no sistema econômico, aplica-se apenas à distribuição da renda recém-criada, partindo do pressuposto de que para redistribuir é preciso tirar de alguém. Todavia, a redistribuição ocasionada pela renda mínima também pode se enquadrar na teoria, se considerarmos que mesmo pessoas mais abastadas que, aparentemente, estariam perdendo ao arcar com os impostos, na verdade também são beneficiadas pelas externalidades positivas do efetivo combate à pobreza.

Por séculos, a redistribuição da renda tem sido voluntária (atos de caridade de particulares) ou por programas governamentais de alívio da pobreza. MUSGRAVE (1973, p.81) explica a redistribuição voluntária pela interdependência entre as utilidades das pessoas, ou seja, um indivíduo, depois de atingir certo nível de consumo, pode ter mais satisfação (utilidade) em dar renda para outro, que a tenha baixa, do que em aumentar o seu consumo. Se o primeiro indivíduo for indiferente ao tipo de consumo do segundo, ajudará em dinheiro. Mas, pode se sentir melhor ao direcionar o consumo do beneficiário, tirando-lhe,

então, a possibilidade de escolha. A doação será em bens (comida, roupa, remédio...).

O alívio da pobreza ainda prevalece sobre a prevenção à pobreza, com exceções para a educação gratuita e compulsória, saúde pública e seguro social. A diferença entre os conceitos é que o alívio da pobreza procura remover os seus sintomas, ao menor custo possível, enquanto a prevenção combate as causas da pobreza, oferecendo condições para que a própria pessoa necessitada torne-se economicamente independente. Requer ação forte do governo e previne a pobreza na origem.

A prevenção da pobreza é investimento no capital humano, um processo que enriquece e unifica a nação. Nos primeiros estágios, a prevenção é cara, como todo investimento. O rico tem que pagar mais tributo. Mas no longo prazo, ela custa menos que o alívio da pobreza e todos saem ganhando. (PARKER, 1989^A, págs. 69 e 70)

Cabe ao setor público combater a distorção provocada pelo sistema de mercado, desenvolvendo política de redistribuição da renda entre os indivíduos, via política fiscal de tributação progressiva e transferência de recursos. Em sociedades democráticas, a implementação da redistribuição se efetiva via processo orçamentário.

Contudo, como ressalta Charles LINDBLOM(1980), a multiplicidade de influências na decisão política impede que as políticas públicas sejam escolhidas apenas por seu mérito. Embora façam-se análises profissionais, na tentativa de verificar se uma política pública é preferível a outra, as decisões dependem das prioridades dos parlamentares e do poder político de cada um, o qual, por sua vez, reflete a força dos grupos de interesse que os parlamentares representam.

LINDBLOM percebe a desigualdade na sociedade como associada à desigualdade de poder sobre o processo decisório, quando indaga:

Por que, numa democracia que se reconhece como tal, o público parece tolerar agressões como um sistema tributário iníquo, a violência urbana, a corrupção no mundo dos negócios e no governo, assistência médica inadequada para boa parte da população, escolas deficientes, serviços públicos impróprios? (LINDBLOM, 1980, p.8)

Entre os participantes do processo de decisão política, o grau de influência é desproporcional, tendo as reivindicações dos ricos - que financiam campanhas, trocam favores, compram votos - precedência sobre as necessidades dos cidadãos comuns, dada a frouxidão do controle popular sobre as autoridades, pela menor capacidade de organização. (LINDBLOM, 1980, págs. 41 e 67)

Desde a Antigüidade (Aristóteles, 300 A.C.), vem sendo defendida uma sociedade justa, alcançada se prevalecer a justiça distributiva. A primeira dificuldade encontra-se em saber qual estado de distribuição é igualitário ou justo, pois o conceito envolve juízo de valor.

São muitas as teorias sobre sociedade justa e Philippe VAN PARIJS analisa algumas em sua obra “¿Qué es una sociedad justa?” (1993):

A teoria sobre justiça de John RAWLS, por exemplo, fundamenta-se em dois princípios (VAN PARIJS, 1993, p.19/20):

1) Toda a pessoa tem igual direito ao conjunto mais extenso de liberdades fundamentais, compatível com um esquema similar de liberdades para todos (Princípio da igual liberdade).

2) A desigualdade econômica e social só se justifica se for para o maior benefício dos membros menos favorecidos da sociedade (Princípio da diferença) e se estiver vinculada a cargos e posições acessíveis a todos em condições de eqüitativa igualdade de oportunidades (Princípio da igualdade de oportunidades).

Os princípios tratam de liberdades fundamentais e de vantagens socioeconômicas (rendas e riqueza, poder e prerrogativas, bases sociais de respeito a si mesmo), ou seja, todos devem ter as mesmas liberdades e as mesmas oportunidades, distribuindo-se as vantagens socioeconômicas de maneira que os desfavorecidos tenham mais vantagens nesse esquema do que teriam num outro totalmente igualitário.

Ao requerer igualdade de oportunidades e de liberdades, mas afirmando o princípio da diferença, a teoria de Rawls coloca explicitamente considerações distributivas. O princípio da diferença não defende a igualdade de rendas e de poder. Justifica expressamente algumas desigualdades. Embora se deva preferir a igualdade de rendas e de poder, as desigualdades são aceitas se permitirem dar a todos mais rendas ou poder do que teriam em uma situação igualitária.

Por essa teoria de justiça, acima da igualdade de oportunidades e da melhoria do bem-estar dos mais desfavorecidos, está o respeito às liberdades fundamentais (liberdade de consciência, de palavra, de assembléia, de voto, a proteção contra qualquer prisão arbitrária, etc). Nada justifica a violação do primeiro princípio.

Além disso, RAWLS acolhe a idéia de que os princípios de uma sociedade (direitos e deveres) seriam

justos se fossem elaborados na situação fictícia de “posição original” ou “estado natural”, isto é, por indivíduos que não soubessem que posição ocupariam na sociedade (branco ou negro, homem ou mulher, estúpido ou inteligente). Tais legisladores, com certeza, procederiam com a indispensável imparcialidade.

Outro estudioso analisado por VAN PARIJS é Robert NOZICK (VAN PARIJS, 1993, págs.22/23), para quem “é justo tudo o que resulta do livre exercício dos direitos invioláveis de cada um, sem quebrar os direitos dos outros indivíduos”.

Insera-se aí o princípio de justiça de NOZICK da apropriação originária, pelo qual, cada um pode apropriar-se do que não é de ninguém, desde que não prejudique outros, ou se compensar suficientemente os demais. Esta restrição ao direito é conhecida como cláusula de Locke, que impede que os primeiros a chegar tomem conta de tudo. Assim, ninguém deve ser prejudicado pela apropriação de um bem por outra pessoa, sendo justo que a sociedade compense aqueles que ficaram sem meios de sobrevivência pela perda do estado de natureza, quando a terra era bem comum e todos tinham seu sustento garantido.

Van PARIJS também defende a cláusula de Locke, pois, embora a civilização tenha trazido benefícios, não foi para todos. Esses estão tendo seu direito fundamental de sobrevivência violado, o que requer uma indenização, via política de redistribuição da renda produzida pelo mercado, isto é, pelos que podem se beneficiar das novas possibilidades surgidas na sociedade.

MUSGRAVE (1973, pg. 70) abordando o tema da posição original, sugere que essa ‘assembléia’ (formada por pessoas no estado natural) seja encarada não como uma

situação histórica no início da evolução da sociedade, mas como experimento mental para o exame dos critérios que deveriam reger uma sociedade justa.

Em sua obra "Sociedade Justa", John Kenneth GALBRAITH(1996, p.04), defende que todos os cidadãos, em uma sociedade justa, devem desfrutar, entre outros direitos, de liberdade pessoal, de bem-estar básico, de igualdade racial e étnica, de oportunidade de uma vida gratificante.

Os fundamentos de uma renda mínima estão presentes quando defende que o sistema econômico na sociedade justa tem que funcionar bem para todos - "Temos de reconhecer que nada nega tão amplamente as liberdades do indivíduo quanto a ausência total de dinheiro" (GALBRAITH, 1996, p.04) - lembrando, ainda, que a sociedade precisa aceitar as diferenças individuais, não só de capacidade, mas também de aspirações.

GALBRAITH vê o papel do Estado como o responsável por uma distribuição mais justa da renda, o que pressupõe mudanças tributárias, aumentando a carga nas altas rendas, para financiar gastos governamentais com os mais pobres.

Para ele, no entanto, a estrutura do poder impede que a boa distribuição de rendas seja alcançada. Na realidade, reduz-se a carga tributária dos mais ricos e cortam-se os gastos sociais com os mais pobres. Isso porque,

os mais ricos, que são um número muito reduzido, estão melhor articulados e conseguem, por esta razão, implementar políticas que os beneficiam, em detrimento dos mais pobres, muito mais numerosos. Existe uma democracia, mas ela é, em grande medida, uma democracia dos afortunados. (Folha de São Paulo, 20/12/98)

Para aumentar o bem-estar econômico da coletividade, segundo Hugh DALTON (1980, cap.2), há necessidade de melhoria da produção e da distribuição do que for produzido.

DALTON, como GALBRAITH, aceita certas desigualdades nos rendimentos obtidos pelo trabalho, correspondentes a diferenças de responsabilidade, habilitações ou esforço, desde que concorram para o aumento da produção. As desigualdades mais injustificáveis seriam as grandes diferenças nos rendimentos não obtidos pelo trabalho.

Renda Mínima: caminho viável para a justiça distributiva?

Em visão filosófica, a renda mínima é considerada não como uma dádiva, mas como direito individual a parte da riqueza da nação, compensação pela perda do livre uso da terra, direito de existir com dignidade, direito à livre escolha de como satisfazer as necessidades, enfim, uma questão de justiça, meio para uma sociedade justa.

Concretamente, além do efeito distributivo, a renda mínima, em suas diversas modalidades (renda mínima, imposto de renda negativo, renda básica, dividendo social, etc.), também vem sendo proposta como política educacional, quando vinculada à frequência escolar; parte da política econômica para atingir o Pleno Emprego, pois, considerando que o aumento ou mesmo manutenção do nível de emprego dependeria da redução da jornada de trabalho e, conseqüentemente, dos salários, a renda mínima aliviaria a perda; alternativa para a política de salário mínimo, cuja determinação ficaria por conta do mercado; política social de combate ao trabalho infantil, à prostituição infantil, à migração por falta total de meios de subsistência, e substituindo a política de assistencialismo tradicional;

política administrativa mais eficiente, pela simplificação operacional.

As objeções ao programa de renda mínima são de motivação moral, econômica, financeira, por exemplo, desincentivo ao trabalho formal, fraude na declaração da renda própria e, principalmente, falta de recursos financeiros, mas que podem encobrir interesses políticos.

Para financiar o PGRM, a proposta é, gradativamente, substituir programas sociais menos eficientes, reduzir isenções, abatimentos e incentivos fiscais, mudar as prioridades dos gastos públicos que, até agora, não têm sido pelo social.

Contudo, não é um obstáculo intransponível, tanto que muitos estão conseguindo ultrapassá-lo, mesmo modestamente (no máximo, 2,7% do orçamento municipal, em Belém do Pará). A situação exige muito empenho, persistência e poder de persuasão de todos os que acreditam na renda mínima.

CAPÍTULO 1

O QUE É A RENDA MÍNIMA

BREVE RETROSPECTIVA (1)

O provimento de um mínimo de renda para quem precisa vem sendo defendido pelas mais diferentes correntes de pensamento, com argumentos filosóficos, sociológicos, econômicos. Menciono, aqui, alguns simpatizantes ou defensores dos princípios que norteiam a renda mínima, ilustrando como tais princípios ganharam espaço e se concretizaram em propostas de programas de combate à pobreza.

De acordo com Marilena CHAUI (citada na cartilha do senador Suplicy, 1996, p.20) **ARISTÓTELES**, em "A Política", 300 anos AC., já pregava a melhor distribuição de renda:

A finalidade da política é a vida justa, que se realiza pelo bem comum. Para se alcançar a justiça política, é necessário realizar-se antes a justiça distributiva.

O Professor Guy STANDING, em Seminário no Senado Federal (1998), citou **CONFÚCIO** como o primeiro grande defensor dos fundamentos da renda mínima, quando diz: "A incerteza é pior que a pobreza" e "A saída é pela porta".

Foi dito ao senador Suplicy que no Alcorão, as recomendações do califa **OMAN**, segundo sucessor de Maomé, são para que "toda pessoa que tem um grande patrimônio deve reservar uma parcela de seu patrimônio para aquela pessoa que pouco ou nada tem".

Também no Novo Testamento, fala-se muito na justiça social, como o **Apóstolo PAULO**, Segunda Epístola aos Coríntios: "O que colheu muito não teve demais, o que colheu pouco não teve de menos".

Thomas MORE, em Utopia, 1516, refletiu sobre ser melhor dar a todos um meio de sobrevivência para que ninguém precisasse se tornar ladrão e ser morto.

Em época mais próxima, **Thomas PAINE** (1796), ideólogo das revoluções americana e francesa, identifica na apropriação privada da terra, a causa da pobreza, sustentando que aqueles que ficaram sem terra devem ser indenizados:

"Todo indivíduo nasce no mundo com um legítimo direito a uma certa forma de propriedade ou sua equivalente.(...) Todo proprietário que cultiva a terra deve à comunidade um aluguel pela mesma. Pessoas deveriam ter direito a uma renda (vitalícia) pela perda do direito de livre uso da terra".

Karl MARX, na "Crítica ao Programa de Gotha" (1875), diz que os seres humanos, numa sociedade mais desenvolvida, mais amadurecidos, vão se portar de uma maneira tal a poder inscrever como lema na sua bandeira: "De cada um de acordo com sua capacidade, a cada um de acordo com sua necessidade".

Chegando a nosso século, aparecem vários economistas que vêem a concessão do benefício monetário como a melhor forma de redistribuir a renda.

Em 1918, **Bertrand RUSSEL**, em "Os Caminhos da Liberdade", propôs uma renda suficiente para as necessidades e incondicional ao trabalho.

Professor em Oxford e escritor, **George D. H. COLE** foi uma figura importante no movimento trabalhista britânico. Nos anos 30, organizou uma série de encontros/debates com pessoas de esquerda, como o "Cole Group".

Publicou "The Next Ten Years in British Social and Economic Policy" (1929), "Principles of Economic Planning" (1935), "The Means to Full Employment" (1943), "Money: its Present and Future" (1944), em que discutiu a questão do benefício monetário.

Em 1935, Cole fala sobre o dividendo social quando trata da distribuição de renda planejada e da produção:

As rendas devem ser distribuídas parcialmente como recompensa pelo trabalho e parcialmente como pagamento direto do Estado para todos os cidadãos como 'dividendo social'. (...) O objetivo deve ser, tanto quanto possível, fazer o dividendo suficiente para cobrir o total das necessidades mínimas de cada cidadão. Sendo pago como um direito cívico, será uma quantia igual para todos, ou, ao menos, para os adultos, com pensões apropriadas para as crianças. (VAN TRIER, 1995, p.392)

De acordo com estudos do economista Walter E. VAN TRIER (1995), o conceito de uma renda básica se desenvolveu no "Círculo de Cambridge", um grupo de economistas que se reunia para discutir a obra de Keynes, como: James E. Meade, Oscar Lange, Joan Robinson, Abba P. Lerner, Lady Juliet Rhys Williams.

A proposta de um Dividendo Social ou renda básica vem sendo feita por **James MEADE**, Prêmio Nobel de Economia de 1977, em "Outline of an Economic Policy for a Labour Government" (1935); "An Introduction to Economic Analysis and Policy" (1936); "Economic Analysis and Policy" (1936); "Consumers' Credits and Unemployment" (1938); "Planning and the Price Mechanism" (1948); "Equality, Efficiency and

Ownership of Property" (1965); "Agathotopia: The Economics of Partnership" (1989); "Liberty, Equality and Efficiency: Apologia pro Agathotopia Mea" (1993); "Full Employment Regained? An Agathotopia Dream" (1995).

A primeira obra (um paper), embora escrita em 1935, só foi publicada em 1988.

Em "An Introduction to Economic Analysis and Policy", Meade especifica as quatro condições para que qualquer sistema econômico possa prover o maior padrão de vida possível, sendo a 3ª condição referente à distribuição de renda: "A renda da comunidade deve ser distribuída entre os indivíduos de tal forma que a maior satisfação possível seja obtida no limite da renda nacional" (Van TRIER, p.350)

James Meade interage com Lady Rhys-Williams, por exemplo, quando, na obra de 1948, "Planning and the Price Mechanism", no capítulo sobre distribuição, inseriu uma seção - 'Lady Rhys-Williams' Rationalisation of Income Redistribution' - onde discute proposta de reforma do sistema tributário-previdenciário dessa política liberal e apresenta alternativa:

Um pagamento direto em dinheiro ou pensão ou 'dividendo social' deve ser pago a cada homem, mulher ou criança no país, embora a parcela possa ser menor para crianças que para adultos. Isso substituirá todos os benefícios e seguros sociais (...)" (VAN TRIER, 1995,p.356)

Na obra de 1993, "Liberty, Equality and Efficiency: Apologia pro Agathotopia Mea", James Meade mostra três grandes objetivos econômicos que seriam atingidos com a renda garantida:

- liberdade: garantir para cada cidadão a livre escolha do emprego e da forma de satisfazer as suas necessidades;

- igualdade: evitar qualquer contraste intolerável entre a pobreza e as grandes riquezas;

- eficiência: o melhor uso de recursos disponíveis de modo a produzir o maior padrão de vida tecnicamente possível.

Outro participante do Círculo de Cambridge, **Oscar LANGE**, em "On the Economic Theory of Socialism", 1936, afirmou:

"O dividendo social deve ser distribuído de forma a não influenciar na escolha da ocupação. (...) Por exemplo, ele pode ser dividido igualmente por cabeça da população, ou distribuído de acordo com a idade, ou tamanho da família, ou qualquer outro princípio que não afete a escolha de ocupação". (VAN TRIER, 1995, p.370)

Em 1942, em palestra na Universidade de Chicago, Lange se expressou da mesma forma, ao discutir as fontes de renda no socialismo:

Podemos, portanto, pensar em cada cidadão de uma sociedade social como um acionista de uma grande corporação, esta corporação constituindo-se de empresas produtivas da sociedade, dando-lhe um salário em retorno ao seu trabalho e um dividendo social que ele recebe como acionista dessa empresa comum. (VAN TRIER, 1995, p.371)

Um dos principais membros do chamado Círculo de Cambridge foi **Joan ROBINSON**. A discussão sobre dividendo social aparece em sua obra "Introduction to the Theory of Employment (1937), com a proposta de que o dividendo social fosse financiado pela emissão de moeda:

Cada cidadão receberia uma nota, digamos, de 1 Libra, pelo Correio, todos os sábados e as novas notas seriam impressas quando necessárias. (...) Se há desemprego por

um lado e necessidades insatisfeitas por outro, por que não deveriam ambos ser trazidos juntos, pelo simples esquema de prover a necessidade com poder aquisitivo para consumir os produtos dos desempregados? (VAN TRIER, 1995, p.384)

Menos conhecido que os demais na literatura sobre dividendo social, **Abba Patchya LERNER**, teve intervenções mais como crítico, apontando erros, contradições e indefinições em trabalhos alheios, como no de Oscar Lange. (VAN TRIER, 1995, p. 367)

Em 1944, Lerner publicou "The Economics of Control: The Economics of Welfare", em que afirma que

o pagamento de um dividendo social, possível de ser feito, deve ser independente da quantia do trabalho feito pelos beneficiários.(...) Minha inclinação pessoal é por uma parcela igual a ser dada a cada membro da sociedade como seu direito de cidadão, sem questionamentos e sem exceções. Não pode haver melhor salvaguarda de liberdade e independência do indivíduo. (VAN TRIER, 1995, p.375)

Lady RHYS-WILLIAMS, uma política liberal, elaborou sua proposta de integração dos sistemas tributário e previdenciário em "Something to Look Forward to" (1943). Na sua opinião,

o Estado deve precisamente o mesmo benefício a todos os cidadãos, e não deve, em nenhuma circunstância, pagar mais para um ou outro do mesmo sexo ou idade, exceto em retorno por serviços prestados. (VAN TRIER, 1995, p.404)

Em 1943, a proposta de Rhys-Williams foi considerada um caminho possível entre a reforma tributária e a previdenciária:

Uma renda mínima em dinheiro proporcionada a todos os cidadãos, empregado e desempregado, rico e pobre, velho e jovem; e a dedução por um imposto de renda proporcional, a uma taxa única, em qualquer outra renda. Que demonstração mais decisiva de democracia

econômica pode haver do que a todo cidadão ser dada uma renda mínima pela comunidade e pagar à comunidade com uma fração de tudo o que ganhar? (VAN TRIER, 1995, p. 404)

Reforma social que incluía concessão monetária às famílias, em tempo de guerra, foi a proposta de **John Maynard KEYNES** (1972, p.395: "*How to pay for the war*", ensaio de 1940). Trata-se de uma renda mínima isenta, que seria aumentada para homens casados, de acordo com o tamanho da família, pagando-se por cada filho até 15 anos. Sem se descuidar do financiamento da defesa, deveriam ser feitos esforços para separar 2% do Produto Nacional Bruto, ou 100 milhões de libras dos 5 bilhões de libras para instituir uma renda básica.

Ele admitia que a reforma era cara o suficiente para não ter sido feita em tempo de paz, mas que a necessidade era tão maior durante a guerra, que a ocasião se tornava a mais apropriada.

A estreita vinculação entre segurança econômica e liberdade autêntica é encontrada em **Frederick Von HAYEK**, defensor do capitalismo, Prêmio Nobel de Economia em 1974, em "Os Caminhos da Servidão":

As duas espécies de segurança, a limitada e a absoluta(...) são, em primeiro lugar, a salvaguarda contra graves privações físicas, a certeza de que um mínimo de meios de sustento será garantido a todos; e, em segundo lugar, a garantia de um dado padrão de vida, ou da situação relativa de que goza uma pessoa ou um grupo de pessoas em relação a outras; ou, mais sucintamente, a segurança de um rendimento mínimo e a segurança do rendimento determinado que cada um merece. (...) Não há dúvida de que um mínimo de alimentos, abrigo e roupas, suficientes para conservar a saúde e a capacidade de trabalho pode ser garantido a todos. (HAYEK, 1944, fls.113/115)

Milton FRIEDMAN, Nobel de Economia, em "Capitalismo e Liberdade"(1962, fl.162), propôs o imposto de renda negativo como o mais eficaz instrumento para combater a pobreza:

O procedimento mais recomendável em bases puramente mecânicas seria o imposto de renda negativo. As vantagens de tal prática são claras. O programa está especificamente dirigido para o problema da pobreza. Fornece uma ajuda sob a forma mais útil para o indivíduo, isto é, dinheiro. É de ordem geral e pode substituir o grande conjunto de medidas atualmente existentes. Explicita o custo que impõe à sociedade. Opera fora do mercado. Como qualquer outra medida para mitigar a pobreza, reduz o incentivo para que os ajudados se ajudem a si próprios, mas não o elimina inteiramente, como o faria um sistema de suplementação das rendas até um mínimo estabelecido. Um dólar extra ganho significa sempre mais dinheiro disponível para gastar.

Em "A Economia e o Objetivo Público", de 1973, **John K. GALBRAITH** considera a distribuição de renda como o problema principal a ser enfrentado pela economia moderna.

Sua proposta refere-se a uma renda alternativa, como imperativo de direito, àqueles que não podem trabalhar ou não conseguem emprego. O nível da renda alternativa deveria ser um pouco abaixo dos salários dos setores especializados, melhor remunerados que os de tarefas não-qualificadas e serviria também como patamar para todos os salários. (GALBRAITH, 1975, p.280)

Para a obtenção de ajustes distributivos, sugere Richard A. **MUSGRAVE**, o mecanismo mais plausível seria a combinação de impostos sobre a renda e pagamentos de transferência. Essas "dariam ao agraciado um benefício superior àquele fornecido por doações em gêneros ou subsídios ao consumo de determinados bens, já que tais alternativas implicariam distorções nos padrões de

preferências de consumo dos indivíduos".(MUSGRAVE, 1973, p.78)

Hermione PARKER, co-fundadora do "Basic Income Research Group-BIRG", publicou "Instead of the Dole" em 1989, onde compara o sistema de seguridade social inglês com uma proposta de renda básica com integração parcial dos sistemas tributário e de seguridade.(PARKER, 1989A)

Segundo ela, a origem da renda básica baseia-se em três direitos (PARKER, 1989A, págs. 125/127):

1) O direito de ter meios de existir. "Você existe, portanto, você tem direito aos meios de existência." Assim como todo ser humano tem um débito com a sociedade, a sociedade deve um mínimo para a existência de cada um de seus membros.

2) O direito ao trabalho. Quando defensores da renda mínima falam sobre a necessidade de descartar renda e trabalho, eles não estão advogando a preguiça em massa. O desemprego que preocupa está longe do desemprego voluntário. Ele resulta das rápidas mudanças tecnológicas e industriais, assim como do desequilíbrio entre procura e oferta.

3) O direito à liberdade individual. A renda básica aumenta a liberdade econômica, principalmente das mulheres casadas, e a liberdade de escolha.

Philipp Van PARIJS, um dos principais fundadores da Basic Income European Network - BIEN - em "Real Freedom for All. What (if anything) can justify Capitalism?"(1995, fl.33), reflete sobre o direito à verdadeira liberdade que não seria apenas de escolher entre vários grupos de mercadorias, mas de escolher entre as várias vidas que se gostaria de viver. Para isso, faz-se indispensável conceder

poder aquisitivo, independentemente do trabalho das pessoas ou da disposição para trabalhar.

Antes disso, o economista e filósofo já vinha se manifestando pela necessidade de implementação de um mínimo de segurança para todos, como em "Arguing for Basic Income, Ethical Foundations for a Radical Reform" (1992), sobre a evolução do debate sobre a renda mínima.

Tony WALTER, em "Basic Income - Freedom from Poverty, Freedom to Work" (1989), mostra que a renda garantida cria uma sociedade menos dividida. Opta pela renda básica que deve ser paga individualmente e não condicionada a outra renda ou falta dela, nem à disposição para o trabalho.

No Brasil

O primeiro, no meio acadêmico, a propor o imposto de renda negativo no Brasil foi **Antônio Maria da SILVEIRA** (1975). Criticou os métodos de redistribuição tradicionais, considerando-os ineficazes, pois não atacavam a pobreza diretamente, com a mínima interferência possível no mercado. A forma de se conseguir isso era o imposto de renda negativo: o montante de transferência seria proporcional à diferença entre o nível mínimo de isenção do imposto de renda e a renda auferida pelo pobre.

A redistribuição em termos monetários costuma impressionar negativamente a muitos. Lembremos que é a mais eficiente, a menos custosa. Lembremos também que é a mais eficaz e que é a forma que levará maior satisfação aos beneficiados. (1975, p.14)

O professor José Márcio CAMARGO, elaborou a idéia de se definir a renda mínima por família, relacionado-a a oportunidades de educação. Preocupado com as crianças e

adolescentes que não iam à escola por terem de trabalhar ou pedir esmola, entendeu que a única solução seria pagar-lhes para estudar.

A discussão tomou impulso a partir da luta do senador **Eduardo SUPLICY** para aprovar o Programa de Garantia de Renda Mínima, na modalidade de imposto de renda negativo, em nível nacional, para pessoas de baixa renda e maiores de 25 anos. Aprovado no Senado, em 1991, aguarda votação na Câmara dos Deputados desde 1992 (Projeto de lei nº 2561/92). Em 1992 e 1996, recebeu parecer favorável do relator na Comissão de Finanças e Tributação, deputado Germano Rigotto. Várias vezes esteve para ser votado, mas vem sendo sempre postergado pelos parlamentares governistas, devido a seu impacto financeiro.

O senador Suplicy parte do princípio de que

a riqueza da nação pertence a todos os cidadãos e todos têm o direito a receber da sociedade uma parcela dessa riqueza, na forma de um mínimo de renda para viver com dignidade, já que as oportunidades são tremendamente desiguais.

A partir da apresentação desse projeto de lei, cresceu o debate por todo o Brasil a respeito da possibilidade de se instituir uma renda mínima, especialmente vinculada à educação e erradicação do trabalho infantil. (SUPLICY, 1999B, p.03)

Tornando-se governador do Distrito Federal, em 1995, Cristovam BUARQUE (PT/DF), como primeiro ato de gestão, iniciou o projeto piloto do que denominou Bolsa-Escola, complementado por outro, Poupança-Escola. (Seminário no Senado Federal, 1998)

Concomitantemente, o então prefeito de Campinas, município do Estado de São Paulo, **José Roberto Magalhães TEIXEIRA** (PSDB/SP), implantou o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima, também voltado para a educação de crianças carentes. Conforme suas palavras,

o objetivo da renda mínima é resgatar a dignidade da pessoa pela garantia da subsistência, dar-lhe os primeiros instrumentos para reerguer-se através do trabalho e da geração de sua própria renda e assegurar-lhe a coesão familiar, pela possibilidade de dar atenção às crianças, tirando-as da mendicância. (Folha de São Paulo, 12/08/95)

Outra proposta foi a de **Luis Guilherme Schymura de OLIVEIRA**, referente a uma renda pequena, de cerca de R\$ 20,00 por mês, incondicional, igual para todas as pessoas a partir dos 25 anos de idade. O problema dessa forma de renda mínima é que a mudança na redistribuição de renda seria muito pequena.

O assunto tem tido apoio de muitos economistas tais como **Edmar BACHA, Roberto Mangabeira UNGER, Mário Henrique SIMONSEN, Maria Conceição TAVARES, Pêrsio ARIDA, Lauro CAMPOS, Roberto de OLIVEIRA CAMPOS, Celso FURTADO, João SAYAD, Antônio DELFIM NETO, Luis Carlos Bresser PEREIRA, Paulo Nogueira BATISTA JR., Luiz Gonzaga de Mello BELLUZZO, Luis Paulo ROSENBERG.**

Também, o presidente **Fernando Henrique CARDOSO**, quando líder do PSDB no Senado, embora tivesse algumas reservas, apoiou o PGRM do senador Suplicy, qualificando-o de "uma utopia realista, com os pés no chão." (Suplicy, 22/09/95). Entretanto, como Presidente, na cerimônia de assinatura da Lei 9533/97, de apoio financeiro a programas de renda mínima municipais, disse que, no Senado, era contrário ao programa do senador Suplicy:

Na concepção mais plena, ele é o exemplo puro do neoliberalismo. É a substituição dos programas sociais,

pela capacidade de cada um que tenha algum recurso de dispor do recurso como quiser. Esta foi a concepção do professor Friedman. (...) Ele foi formulado assim: na medida em que o Estado retirasse recursos da área social, daria dinheiro diretamente às famílias. E as famílias dispõem do recurso.

Por que me opunha a isso? Porque não sou liberal e porque não acredito que o indivíduo seja o único juiz das necessidades da sociedade, nem mesmo das necessidades da sua família. E, muito freqüentemente, quando se dá o dinheiro, a opção não é - como fazem os teóricos em certas escolas de economia, de escolhas racionais - a mais racional. (...) não se poderia desmontar o Estado para dar recursos às pessoas. (*Pronunciamento de FHC*. Folha de São Paulo, 1998)

No âmbito governamental, o Programa de Renda Mínima recebeu apoio no Relatório das Contas de 1995 do Governo Federal, feito pelo Tribunal de Contas da União (TCU, 1996, p.164), cujo relator foi o ministro **Homero SANTOS**. Há um tópico específico para a renda mínima, após a consideração de que

cabe ao Governo não apenas praticar políticas assistencialistas e paternalistas de combate à pobreza, mas resgatar a cidadania dessa população (de miseráveis), integrando-a à sociedade em condições de participar e competir no sistema.

No item "Programa de Garantia de Renda Mínima - Uma Política Social Alternativa", o Ministro-Relator, após explicar que se trata de um suplemento de renda para quem não tem um mínimo para sobrevivência, afirma que "a instituição da renda mínima seria uma maneira de quebrar um dos elos mais perversos do círculo vicioso da miséria".

No mesmo Relatório, o ministro **Bento José BUGARIN**, em seu voto, cita a passagem de Thomas More, em "Utopia", a respeito da necessidade de "se assegurar a todos algum meio de subsistência, de tal modo que nenhum homem se visse compelido por terrível necessidade de roubar e depois pagar por isso com a própria morte. (TCU, 1996, p.651)

DEBATE

Se há mais de 2 milênios pregam-se os fundamentos da renda mínima e só há poucas décadas ela começou a ser implantada, é porque contraria fortes interesses que se manifestam por argumentos bem elaborados. Entretanto, todos eles são rebatidos pelos defensores da renda mínima.

a) As pessoas deixariam de trabalhar

O argumento não se sustenta, principalmente, se forem tomadas algumas precauções. Uma é a instituição da renda básica como direito de todos os cidadãos, independentemente de ter renda própria. Outra, é o benefício diminuído suavemente, apenas por um percentual da renda própria. Por exemplo, ao mudar de faixa de renda própria, a família ou indivíduo perde 40% do benefício e não tudo. Ainda, quando, nas faixas mais baixas de renda, o benefício aumenta juntamente com a renda própria, incentivando, assim, o trabalho formal.

Com a renda mínima, pessoas que procuram emprego ou ganham muito pouco, têm seu sustento garantido enquanto se qualificam melhor, podem se vestir apropriadamente e cuidar da saúde, condições essenciais para conseguir uma vaga.

Pequenos negócios tornam-se viáveis, pois a renda mínima torna-se capital para a compra de equipamento, matéria-prima, produto para revenda e também sustento, enquanto o negócio não dá lucro. Foram constatados vários exemplos entre os beneficiários dos programas locais brasileiros.

Também favorecendo o emprego, ao se combater o trabalho infantil por meio de um complemento de renda vinculado à retirada da criança do serviço, os empregadores teriam que contratar adultos.

Considerando que vivemos em uma época sem trabalho remunerado para todos, pessoas que não consigam se empregar, pelo motivo que for, e passem a fazer serviços comunitários ou a cuidar de idosos, doentes e crianças em casa, estarão contribuindo para melhorar o atendimento à comunidade, bem como diminuindo os gastos públicos com internações hospitalares ou correcionais. E essas pessoas se sentirão mais valorizadas ao receberem por seu serviço.

Jonh Kenneth GALBRAITH (1973, págs.280/281), argumentou contra a idéia de desincentivo ao trabalho:

Não se pode alegar, para combater a adoção de uma renda alternativa, que alguns beneficiários não trabalharão. É justo, como dispõem todas as propostas atuais, que o indivíduo que trabalha ganhe mais do que o que não trabalha. Ao assumir um emprego, perderá uma parte, mas não a totalidade, da sua renda alternativa, de modo que sempre estará em melhor situação trabalhando do que vivendo na ociosidade. O trabalho continuará sendo uma necessidade iniludível da sociedade econômica. Mas o propósito essencial da renda alternativa consiste em impedir que o indivíduo seja obrigado a satisfazer-se com uma renda inferior a um determinado mínimo para conseguir esse trabalho.

Continuando, defende que se serviços não compensados decentemente pela sociedade desaparecerem, devido ao desinteresse dos trabalhadores que passaram a ter uma renda alternativa, não haverá prejuízo para a sociedade, pois não são tão importantes.

O professor Antônio Maria da SILVEIRA, em Seminário realizado na Fundação Getúlio Vargas/São Paulo, em 1995, afirmou:

Em um primeiro momento, ficamos satisfeitos com um salário maior. Mas o nível de aspiração aumenta, crescentemente, e a pessoa vai querer ganhar mais. O trabalho é a realização do ser humano e por isso, tendo condições, em geral, a pessoa procura trabalho.

Anteriormente, lembrava que

no regime capitalista, a distribuição de renda é definida basicamente pela contribuição dos agentes econômicos ao processo de produção.(...)As imperfeições de mercado modificam a distribuição de renda, trazendo desemprego realmente involuntário e deixando alguns ou muitos não somente com remuneração "insuficiente", mas também sem remuneração alguma.(SILVEIRA, 1975, p.04)
É, ainda, o caso de se perguntar, como Tony WALTER

(1989):

A melhor maneira de saber o que as pessoas fariam com a renda mínima é perguntar: o que VOCÊ faria? Pararia de trabalhar? Se parasse, ficaria o dia todo sentado, sem fazer nada? E se não parasse, por que as outras pessoas iriam parar?

Se o fato de receber uma renda que não a do trabalho fizesse a pessoa deixar de trabalhar, todos os ricos estariam vivendo só de rendimentos do capital.

As pessoas, em geral, não aceitam uma possível ociosidade dos pobres, mas não questionam quem vive dos lucros da herança, da especulação financeira, da exploração de empregados, da terra muitas vezes apropriada indevidamente. Todos são rendimentos não obtidos pelo próprio trabalho.

Além disso, quem não trabalha pode não estar encontrando trabalho. O desemprego involuntário tem crescido assustadoramente e mesmo o mercado informal vem se saturando.

Um último argumento, aqui apresentado, contrário ao desincentivo ao trabalho é que a renda mínima proposta é modesta, talvez suficiente para uns poucos que se contentem em apenas comer, mas não para quem tenha aspiração de viver melhor.

b) Empregadores poderiam diminuir os salários, contando com a complementação do governo

Com o grande desenvolvimento científico-tecnológico, apenas uma minoria de trabalhadores qualificados é considerada geradora de valor agregado à produção, e valorizada. Os outros - dos braçais aos que cuidam de pessoas - tidos como trabalhadores economicamente inferiores, vão tendo o preço de sua mão-de-obra mais e mais rebaixado pelo mercado e são obrigados a isso se sujeitarem.

Tendo um mínimo para o sustento, os trabalhadores não aceitariam salários aviltantes, de semi-escravidão e os empregadores teriam que respeitar, pelo menos, a legislação do salário mínimo. Além do que, muitos poderiam se especializar e se candidatar a melhores empregos.

Por outro lado, é um elemento para diminuir o desemprego involuntário e que vem sendo proposto como um dos requisitos para a busca do pleno emprego por alguns economistas, por exemplo, James MEADE, prêmio Nobel de 1977.

c) Em vez de dar benefício, o governo deve criar condições para aumentar o emprego

A questão da pobreza não é só falta de emprego. Há muitos trabalhadores com salários insuficientes e pessoas que não podem trabalhar, seja por serem incapazes ou por

terem que cuidar de crianças pequenas, parentes idosos ou doentes.

Além disso, acelerar a economia depende de inúmeros fatores e não é um processo de curto prazo. Enquanto se espera, a miséria aumenta e, num círculo vicioso, dificulta o crescimento da economia.

d) O benefício pode ir para quem não precisa

A renda mínima, por sua formatação, escapa mais facilmente à prática clientelista, ao apadrinhamento, ou seja, uso do dinheiro público como moeda de troca em benefício de quem detém poder (por menor que esse seja). Ela vai direta e automaticamente para o beneficiário, rege-se por critérios de habilitação claramente definidos em lei e é mais facilmente fiscalizada.

Além disso, por não estar o benefício em dinheiro sujeito a licitações fraudulentas, a enormes gastos com transporte e armazenagem, a perdas e desvios, os recursos financeiros destinados ao programa são quase totalmente gastos com os próprios beneficiários e não com intermediários.

Aldaíza SPOSATI, professora da PUC/SP e vereadora (PT/SP), no entanto, alerta:

A idéia que surgiu, inicialmente, de que o programa de renda mínima seria uma forma de combate à corrupção dos serviços de assistência social em suas versões fisiológicas, mostra-se inadequada. Um programa de renda mínima pode ter uso personalista. [...] Projetos de lei de renda mínima deveriam conter um artigo que possibilitasse o controle social do programa por meio da publicação e da apresentação regular de avaliação nos Conselhos de Assistência Social, da Criança e do Adolescente e de Seguridade Social das três esferas de gestão. (SPOSATI, 1997, p.137)

Da mesma forma que ocorreram 148,3 mil matrículas falsas em escolas municipais de ensino fundamental do Norte e Nordeste, com a finalidade de receber maiores recursos do Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, detectadas por auditoria do Ministério da Educação (Folha de São Paulo, 02/02/99), um programa com financiamento federal precisa trabalhar com essa possibilidade de cadastramento falso.

O senador Eduardo SUPLICY chama a atenção para a inevitabilidade do controle do programa:

Também a Receita Federal pode operacionalizar o pagamento e a fiscalização dos benefícios do PGRM. A possibilidade de declaração fraudulenta é grande. A fiscalização será, portanto, crucial para o êxito do programa.

Para diminuir o risco de fraude, em que pese ser menor no caso de transferência em dinheiro, têm-se, ainda, os tribunais de contas. Esses tribunais começam a se preocupar em avaliar as ações governamentais não só quanto à legalidade, mas também, quanto ao impacto da ação governamental, ou seja, o efeito por essa provocado, se chegou às melhorias planejadas.

e) O governo não tem recursos para arcar com a despesa

Num primeiro momento, conta-se apenas com a troca de prioridades, realocando verbas de interesse de minorias (quando não de alguns poucos), suprimindo ou diminuindo abatimentos e incentivos fiscais, subsídios que só teoricamente beneficiam os mais pobres, bem como outros programas assistenciais menos eficientes. A implantação de programas locais mostra que, sempre que há disposição política, a rigidez orçamentária pode ser rompida.

Num momento posterior, o próprio desenvolvimento da atividade econômica, promovido pela inserção da classe mais baixa no mercado, inicialmente no de primeiras necessidades, mas com expansão para os bens intermediários das empresas, como demonstrou o economista Samir CURY (Suplicy e Cury, 1994), levará a aumento na arrecadação de impostos, revertendo em recursos para o programa.

E, como lembrado pelo ex-governador do Distrito Federal, Cristovam BUARQUE, custa menos ao governo a Bolsa-Escola do que a criança reprovada ou que abandone a escola. Outra economia é com atendimento médico, pois ao comer melhor e ter mais educação, ficará menos doente. (Seminário no Senado Federal, 1998)

f) Uso inadequado do dinheiro pelos beneficiários

Muitos criticam o fato de beneficiários, em vez de adquirirem alimentos, remédios, ou meios para geração de renda, gastarem comprando eletrodomésticos, móveis, vestuário, reformando casas/barracos.

É preciso lembrar que vivemos em uma sociedade de consumo, movida pela propaganda que prega que ter vale mais que ser, e que há uma demanda fortemente reprimida nas classes de mais baixa renda. Portanto, é normal que as primeiras parcelas sejam usadas para adquirir bens duráveis, prioritários para essas pessoas e que funcionam para elevar a auto-estima da família, despertando-lhe a vontade de progredir.

Como o objetivo da renda mínima não é apenas o alívio da pobreza, faz-se necessária a orientação técnica para que a família use o dinheiro para a geração de renda e torne-se independente.

TERMINOLOGIA

A preocupação em definir a terminologia, de acordo com Hermione PARKER (1989B, p.01), uma entre os fundadores da Basic Income European Network (BIEN), surgiu na então Comunidade Européia, hoje União Européia, ao se perceber que os países usavam o mesmo termo técnico para coisas diferentes, devido à diversidade e complexidade das instituições e leis de seguridade social dentro da Comunidade, dificultando a discussão.

A Prof. Maria Ozanira da Silva e SILVA, em "Crise da Sociedade Salarial e Renda Mínima", com base no exame da literatura internacional, faz detalhada análise sobre os diversos tipos de renda garantida. No presente trabalho, porém, apresento os conceitos de forma mais genérica, conforme entendido por alguns autores pesquisados.

Renda Mínima

O termo renda mínima costuma ser utilizado de forma geral para designar a transferência estatal de um benefício monetário e abrange diferentes propostas.

Para Hermione PARKER (1989B, p.02), os esquemas de renda mínima, independentemente de esta ser complementar ou substitutiva de outros benefícios, tem como principais características: (1) a base do direito sempre inclui um teste de necessidade aplicado ou sobre a renda própria ou sobre a renda e bens; (2) exige-se comprovação de procura de trabalho, distinguindo-se duas categorias principais de beneficiários: os mais qualificados e procurando trabalho ativamente, mas não em período integral, e os de baixa

qualificação que mesmo começando a trabalhar continuarão como beneficiários (por motivo de baixa renda); (3) o benefício é pago a posteriori, depois de o teste de necessidade ter sido completado; (4) a unidade de cálculo é a família ou chefe de família; (5) o benefício é responsabilidade de diferentes autoridades e as regras de concessão são diferentes das regras tributárias.

Há modalidades de renda mínima em que a base de cálculo é o indivíduo.

Imposto de Renda Negativo

O imposto de renda negativo é uma forma de renda mínima. "Quando o termo renda mínima garantida é usado em relação ao imposto de renda negativo, nem sempre há teste de disponibilidade para o trabalho" (Minford, 1985, citado por PARKER, 1989B, p.03), mas as outras características coincidem.

O imposto de renda negativo é a proposta, por exemplo, de Milton FRIEDMAN, em *Capitalismo e Liberdade* (1962, p.162):

Temos atualmente uma isenção de \$600 por pessoa em termos de imposto de renda federal (mais um mínimo de 10% de dedução uniforme). Se um indivíduo receber renda de \$100 em excesso, após o cálculo da isenção e da dedução, pagará certo imposto. Da mesma forma, se a renda for menos \$100, isto é, \$100 abaixo da isenção mais a dedução, terá que pagar um imposto negativo, isto é, receber subsídio. Se a taxa do subsídio for, digamos, 50%, receberá \$50. Se não tiver nenhuma renda e, para efeitos de simplicidade, nenhuma dedução, e a taxa for constante, receberá \$300. Poderá receber mais do que isso, se tiver deduções, por exemplo, por despesas médicas, de modo que sua renda menos as deduções já seja negativa mesmo antes da subtração da isenção. As porcentagens do subsídio poderiam,

evidentemente, ser graduadas da mesma forma que as do imposto de renda. Deste modo, seria possível estabelecer um nível abaixo do qual nenhuma renda se poderia situar. Neste exemplo, \$300 por pessoa. O nível preciso dependeria de quanto a comunidade estivesse disposta a permitir.

De acordo com Tony WALTER, o imposto de renda negativo teria o propósito de dar dinheiro somente às pessoas pobres. O benefício é proporcional à pobreza, logo, à medida que a renda da família aumenta, o imposto negativo é reduzido até o ponto em que a família começa a pagar tributo. Essa situação pode reduzir o incentivo para trabalhar mais e ganhar mais.

Um problema técnico apontado por ele é que, em muitos países, o tributo é calculado anualmente, ao passo que os programas de renda têm que ser operados mensalmente ou semanalmente. Outro é o da variação de renda de muitos trabalhadores, como os que mudam muito de emprego, os que trabalham quantidade de horas diferentes nas semanas, autônomos.

Renda Básica

Segundo Hermione PARKER (1989B, p.04), a renda básica adquiriu conotação que a diferencia claramente da renda mínima e se caracteriza por (1)ser a base do direito a residência legal; (2)não haver teste de trabalho; (3)ser a renda básica creditada automaticamente, adiantada; (4)ser a unidade de cálculo o indivíduo; (5)ser a renda básica retirada dos que não necessitam ajuda por meio do sistema tributário, com as regras do tributo e do benefício harmonizadas.

A renda básica enfatiza os conceitos de direito baseado na cidadania e de direitos individuais,

apresentando-se em duas modalidades: completa e parcial. A Renda Básica Completa é o benefício suficiente para as necessidades básicas e que substitui os outros benefícios em dinheiro e os abatimentos tributários.

Quanto à Renda Básica Parcial, trata-se de uma pequena e incondicional renda garantida, complementada por outros benefícios, por exemplo, auxílio-moradia e pensão para grupos com baixo potencial de renda como crianças, idosos, incapacitados.

Essa segunda modalidade - que é a proposta de Hermione PARKER em sua obra *Instead of the Dole*, também defendido pela Basic Income European Network (BIEN), criada em 1986, na 1ª Conferência Internacional sobre Renda Básica - será vista com mais detalhes no capítulo 3.

Tony WALTER (1989), outro defensor da renda básica, define-a como uma alocação universal, ou seja, que deve ser paga a cada homem, mulher e criança, como indivíduos, não sendo o pagamento condicionado a outra renda ou a falta dela, nem à disposição para o trabalho. Defende que o valor varie conforme a idade, com crianças recebendo um montante menor e idosos, maior. Também deficientes recebem mais, por terem um custo de vida maior que os demais. A renda disponível da pessoa se constituirá, então, de renda básica mais renda própria menos tributo sobre a renda própria.

Esta modalidade de renda garantida é básica pois provê uma base na qual uma renda adequada pode ser estabelecida por meio de ganhos do trabalho, ajuda de parentes ou até um benefício condicional (com exigência de prova de necessidade).

Segundo o autor, aliada a outras políticas, a renda básica ajuda a prevenir a pobreza na origem, em vez de aliviá-la depois que se instala; acaba com a armadilha da pobreza e desemprego, pois se todos recebem uma renda básica, então ninguém escolherá ficar à toa a fim de se qualificar aos benefícios e todos poderão ganhar sem medo de perder benefícios; favorece empreendimentos, pois a renda garantida serviria ou como capital, ou como sustento enquanto o negócio não dá lucro; melhora as condições para a barganha coletiva pelos trabalhadores mal-pagos, que não se sujeitarão a salários aviltantes, já que têm um mínimo para viver; sendo individual, dá às mulheres que não trabalham fora e outros dependentes mais autonomia, vez que estes nem sempre recebem do provedor da família, o suficiente para viver com dignidade, podendo ser pobres em famílias não pobres; dá a todos maior liberdade de escolher suas próprias combinações de trabalho pago e não pago, levando a novos e mais flexíveis padrões de trabalho.

Renda Mínima vinculada à educação

No Brasil é o modelo em execução no Distrito Federal e em alguns municípios brasileiros, por iniciativa e responsabilidade local, assim como pelo governo federal, nos casos de combate ao trabalho infantil em atividades penosas.

Sua principal característica é destinar-se às famílias carentes que mantêm todos os filhos entre 7 e 14 anos em escolas públicas. Exige comprovação de renda, mas o valor do benefício varia conforme o programa, podendo ser um salário mínimo, independentemente do tamanho da família, ou proporcional à renda própria familiar per capita ou ao número de filhos.

CAPÍTULO 2

PRÁTICA DA RENDA MÍNIMA

EXPERIÊNCIAS DO EXTERIOR

O primeiro a fazer uma proposta de renda mínima para um município, Bruges, foi Juan Luís Vives, amigo de Thomas More. Mas, de acordo com pesquisa do senador Eduardo SUPPLY (Seminário no Senado Federal, 1998), a primeira cidade a aplicar o projeto foi Ypres, na Bélgica, em 1525, 1526.

Neste século, diversos países vêm adotando a renda mínima nas suas diferentes modalidades, mesmo que para grupos restritos, numa tentativa de reverter a situação de tanta desigualdade.

Na EUROPA, quase todos os países possuem um benefício a todas as crianças/adolescentes até que completem seus estudos fundamentais (16 ou 17 anos), como um direito à cidadania. Além desse benefício, a maioria dos países europeus têm um sistema de garantia de renda mínima.

Da análise de alguns dos programas de renda mínima, dos quais destaco os mais conhecidos - Estados Unidos, Québec (Canadá) e França - a primeira observação é que são direcionados à família de baixa renda, apesar de haver benefício para pessoas carentes sozinhas, idosas, incapacitadas. Alguns países têm programas específicos para famílias monoparentais, para desempregados, para trabalhadores, enquanto outros distinguem os grupos com percentuais diferentes no mesmo programa. Em outros países

da América do Sul, também surgiram programas com o formato do Bolsa-Escola brasileiro.

O valor do benefício, geralmente, leva em conta o estado civil, renda familiar, número de filhos e é complementado com o acesso a outros serviços públicos.

Adotou-se o critério de estabelecimento de um nível mínimo de bem-estar para, a partir daí, ser aplicada a regra da dotação dos fatores de produção (trabalho, capital, terra), cujos preços resultam do funcionamento do mercado.

Condicional, esta modalidade de renda mínima exige dos beneficiários participação em atividades de inserção, como programas de emprego e geração de renda ou trabalhos comunitários, na tentativa de igualar as oportunidades.

A grande vantagem da modalidade Renda Mínima (condicional) é ser a mais barata para os cofres públicos.

Entretanto, apresenta pontos fracos, como as famílias voltarem à situação de exclusão, por serem os programas limitados no tempo e não acompanhados de uma política forte de emprego. Uma exceção, segundo o Prof. Vicente FALEIROS (1992, p.14), é a Renda Mínima de Inserção da França, mantida enquanto perdurar a situação de necessidade. Em uma época de desemprego involuntário mundial, por mais que procurem, muitos não vão encontrar trabalho remunerado.

O Prof. Robert CASTEL (França) argumenta que a simples transferência de renda não é suficiente, há necessidade de inserir a pessoa. Na França, apenas 10% dos beneficiários conseguem sair de maneira estável da Renda

Mínima de Inserção, integrando-se por meio do trabalho.
(Seminário PUC/SP, 1996)

Por ser condicional e proporcional à pobreza, com exigência de comprovação de renda, de procura por trabalho, de participação em programas de emprego e renda ou serviços comunitários, torna-se administrativamente mais complicado e é preciso atenção para a economicidade do programa, a fim de que não se comprometam frações significativas dos recursos para custear a atividade operacional.

Também, a condicionalidade do benefício, se não for bem gerenciada, pode dar razão aos opositores da renda mínima, quando questionam o desincentivo ao trabalho, declaração de renda menor, estímulo à economia informal com queda na arrecadação de tributos e obrigações previdenciárias.

Outro aspecto a ser ressaltado refere-se à distinção de estado civil (alguns programas), com favorecimento a famílias monoparentais, o que tem levado a separações fictícias de casais e ao nascimento de filhos fora do casamento.

Com a crise financeira mundial, vê-se um retrocesso por parte de governantes que procuram resolver a crise do capital financeiro por meio de restrições cada vez maiores na área social. Essa situação vai de encontro ao conceito de sociedade justa que pressupõe mudanças tributárias, aumentando a carga nas altas rendas para financiar (mesmo), gastos governamentais com os mais pobres.

Tem-se conhecimento apenas de um caso de renda mínima universal: o Dividendo Social do Alasca, destinado a todos os moradores e distribuído anualmente. Os recursos

vêm do Fundo Permanente do Alasca, criado em 1976, com a finalidade de poupar parte do lucro do petróleo, bem não renovável. O Fundo é administrado separadamente das outras contas do governo, da forma mais transparente possível. As aplicações espalham-se pelo mundo, sendo a segurança preocupação maior que a rentabilidade.

É um exemplo da aplicação do preceito de justiça distributiva, pelo qual a riqueza natural é um bem de todos e por todos deve ser usufruída.

Os principais programas de renda mínima

ESTADOS UNIDOS Neste país, a taxa de pobreza é de 23,6%, caindo para 16% com uma combinação de programas de assistência, segundo Robert GREENSTEIN (Seminário no Senado Federal, 1998), do Centro de Estudos Orçamentários e de Políticas dos Estados Unidos.

Há pelo menos quatro tipos de programas de complementação de renda. Além disso, um dos seus Estados, o Alasca, possui um modelo de Dividendo Social.

a) *AFDC - Aid to Families with Dependent Children* - Assistência às Famílias com Filhos Dependentes

Trata-se de um benefício em dinheiro para famílias monoparentais. Começou nos anos 30, para viúvas com filhos dependentes, desenvolvendo-se, posteriormente, para todas as mães ou pais sozinhos. Cerca de 12,8 milhões de pessoas são beneficiadas.

O programa vem sendo questionado pelos republicanos devido a fraudes. Muitos maridos deixam ou fingem deixar o lar para que as mulheres recebam o benefício. Também aumentou o número de crianças ilegítimas.

Além disso, como o benefício complementa integralmente a renda própria até o patamar e não é condicional a estar trabalhando, há desestímulo ao trabalho.

A partir de 1996, fixou-se um limite máximo de 5 anos para o recebimento do benefício, sendo que, após 2 anos, o chefe de família que não trabalha deverá iniciar uma atividade ou prestar alguma forma de serviço comunitário.

O custo desse benefício é compartilhado pelo governo federal e o estadual, seguindo o critério de quanto mais baixa a renda per capita do Estado, mais alto será o percentual pago pelo governo federal. Nos Estados mais ricos, o governo federal paga 50%, nos mais pobres, chega a pagar 80%.

Apesar desse sistema, ainda que o Estado mais pobre pague apenas 20%, os benefícios têm nível mais baixo, devido à menor capacidade fiscal.

Já os custos administrativos dos Estados (os gestores do programa, sob regras federais) são compartilhados meio a meio com o governo federal, no limite de 15%. A maior parte dos Estados, nesse programa, têm custos administrativos que variam entre 10% e 15% do total, sem as visitas domiciliares.

b) Food Stamp Program - Cupons de Alimentação

Corresponde a um imposto de renda negativo sob a forma de cupons de alimentação. Equivale a 30% da diferença entre a renda líquida familiar (deduzidas despesas com

moradia, saúde, tarifas públicas, etc.) e um valor que varia com o tamanho da família. Cerca de 25 milhões de pessoas são beneficiadas. O problema é que são, muitas vezes, comercializados com deságio.

Nos Estados mais pobres, que oferecem benefícios de assistência em espécie baixos, as famílias mais pobres podem solicitar quantidades maiores de cupons de alimentação.

Esse benefício é custeado totalmente pelo governo federal, mas os gastos operacionais dos Estados (normalmente, entre 11% e 12% do total) são divididos meio a meio com o governo federal, sem limite.

c) *EITC - Earned Income Tax Credit* - Crédito Fiscal por Remuneração Recebida

Instituído em 1975, é uma forma de imposto de renda negativo. Seu objetivo é garantir à toda pessoa que trabalha e tenha, pelo menos, um filho vivendo com ela, um complemento em dinheiro que a tire da dependência de programas assistenciais e a coloque acima da linha oficial da pobreza.

Com o intuito de dar incentivos maiores ao trabalho, o EITC tomou a forma de crédito fiscal que restituía aos trabalhadores o que lhes era descontado como pagamento à seguridade social, dando-lhes, ainda, ajuda para as suas crianças.

O programa foi ampliado pelo presidente Bill Clinton, em sua lei orçamentária de 1994 e foram tomadas medidas para diminuir fraudes e limitar o direito ao EITC, sendo excluídos os presos, os imigrantes ilegais e pessoas

cuja renda não proveniente do trabalho for superior a US\$ 2,350 ao ano.

Em 1995, estava previsto que 18.425.000 famílias (cerca de 45 milhões de pessoas) receberiam o auxílio federal.

| famílias com 1 filho | | famílias com mais de 1 filho | |
|----------------------|--|------------------------------|--------------------------------------|
| RENDA PRÓPRIA | CRÉDITO | RENDA PRÓPRIA | CREDITO |
| 0 | 0 | 0 | 0 |
| até \$ 6.000 | +34% da renda | até \$9.000 | +40% da renda |
| ≥ \$12.000 | -\$0,16 por cada dólar acima de \$12.000 | ≥ \$12.000 | -\$0,16/cada dólar acima de \$12.000 |

fonte: Greenstein, (1998)

Nos EUA, o crédito é administrado pela Receita Federal que, de posse da declaração de renda da família, envia um cheque às famílias que têm direito ao crédito, uma vez por ano. É responsabilidade do governo federal o custeio total do programa.

Esse crédito conseguiu aumentar a proporção de mães solteiras que trabalham. A maioria dessas mães é de baixa renda com educação limitada, beneficiárias do AFDC.

Condição favorável presente nos EUA para o êxito do programa é que a economia informal é pequena em relação à economia total, estando os registros salariais em computador. Isso torna desnecessárias as visitas domiciliares, diminuindo o custo operacional.

d) *SSI -Supplemental Security Income*

Trata-se de uma assistência financeira para famílias de baixa renda, com indivíduos de mais de 65 anos ou deficientes. São 5,8 milhões de famílias beneficiadas.

Em 1996, houve um retrocesso na política social dos Estados Unidos. Com exceção do EITC - expandido - os programas sociais passaram a sofrer restrições.

ALASCA⁽²⁾ Este Estado dos EUA foi o primeiro a implantar um Dividendo Social igual para todos.

O *Fundo Permanente do Alasca* foi criado como consequência direta do desenvolvimento de um dos maiores recursos naturais - o petróleo. Em 1976, depois de muita discussão sobre o que fazer com sua grande riqueza natural, foi aprovada (75.588 a 38.518 votos) a proposta de emenda constitucional para criação do fundo. Ficou decidido, por referendo popular, que, pelo menos, 25% de todos os royalties provenientes da exploração de recursos naturais, como o petróleo, seriam destinados ao Fundo. Em 1980, passou para 50% a proporção de certas receitas de recursos naturais.

Decidiu-se, também, que o capital seria usado somente para investimentos de produção de renda, especificamente designados em lei como elegíveis para financiamentos do Fundo Permanente.

O objetivo é o Fundo tornar parte da riqueza não renovável - o petróleo - em recurso renovável para as futuras gerações do Alasca, criando uma base de investimento.

O patrimônio do Fundo passou de US\$ 1 bilhão (1980) para US\$ 21,5 bilhões (1997).

A partir de 1982, cada habitante vem recebendo um dividendo igual a:

| 1982 | US\$ 1,000 (acumulado) |
|------|------------------------|
| 1983 | 386 |
| 1984 | 331 |
| 1985 | 404 |
| 1986 | 556 |
| 1987 | 708 |
| 1988 | 827 |
| 1989 | 873 |
| - - | - - |
| 1994 | 984 |
| 1995 | 990 |
| 1996 | 1,130.68 |
| 1997 | 1,296 |

Todos os benefícios dos ganhos do Fundo Permanente, dividendos ou não, são, por direito, propriedade da população do Alasca. Não são presentes dados por um governo generoso, mas direitos constitucionais. Cada cidadão preenche um formulário, assinado por duas testemunhas, indicando que reside no Alasca há pelo menos um ano. Os pais recebem pelas crianças de até 18 anos.

Embora, o Fundo Permanente seja uma parte integrante do Estado, é gerenciado pelo Alaska Permanent Fund Corporation, que é independente do Estado. Assim, a função poupança do Fundo é separada da função de gastos do Estado. Esta separação evita que o dinheiro da conta de poupança acabe sendo usado para despesas do governo.

O aspecto financeiro do Fundo Permanente do Alasca será apresentado com maiores detalhes no 4º capítulo deste trabalho.

CANADÁ⁽³⁾ Desenvolveu, em suas diferentes províncias, programas diversos de renda mínima e/ou de crédito fiscal. No entanto, vem restringindo os benefícios, como a alocação para crianças até 14 anos, antes universal mas que se tornou crédito fiscal para famílias de baixa renda.

Québec. Desde 1988 existe a *Lei sobre a Segurança de Renda*, substituta da Lei de Ajuda Social (1969) e de artigos de outras 18 leis.

Vincula a proteção social a uma inserção no trabalho, variando os benefícios conforme o estado civil, o montante de recursos, a idade, a presença ou ausência de dependentes.

Por essa lei, são instituídos três programas, todos com patamares inferiores ao salário mínimo e destinados a categorias diferentes: pessoas incapacitadas para o trabalho, sozinhas e chefes de família.

a) *Programa de Apoio Financeiro*

Destinado aos adultos incapazes de trabalhar que comprovem a inaptidão por meio de atestado médico e que não tenham recursos próprios ou familiares para se manterem. O programa exclui os não residentes, os estudantes, os religiosos, os presos e os alojados em estabelecimentos de reinserção social.

A prestação deve levar em conta, a cada mês, os recursos disponíveis e é complementada com auxílio para serviços dentários/farmacêuticos e auxílio moradia variável.

b) *Programa de Ações Positivas para o Trabalho e o Emprego*

Visa à reintegração de pessoas sozinhas ao mercado de trabalho e ao melhoramento da capacidade empregatícia. Estão excluídas pessoas casadas ou que vivam maritalmente, beneficiadas por outro programa.

O benefício depende da disponibilidade ou não para o trabalho e participação ou não nos programas de "desenvolvimento e capacidade empregatícia". Foram estabelecidos quatro níveis de benefício. O mais elevado é o do que participa das medidas de inserção, como uma espécie de prêmio pelo esforço feito para trabalhar, seja em formação, seja em atividades comunitárias. Trata-se de manter o beneficiário em atividade.

São considerados não disponíveis para o trabalho, pessoas doentes, mulheres grávidas a partir da 20^a semana, pessoas que guardam crianças e as maiores de 55 anos, se assim o desejarem.

c) APPORT

Destinado aos pais de família, tem duração limitada a um ano e visa complementar os baixos salários de acordo com as normas estabelecidas, rendimentos obtidos e o número de filhos.

Na declaração anual de rendimentos, um anexo especial concilia o que foi recebido e o que deverá ser pago de imposto.

No Canadá, as reformas atingiram várias políticas sociais, entre as quais, as alocações familiares, tanto no seu valor quanto na sua forma. Antes, as alocações familiares para crianças destinavam-se a todos os que tivessem filhos ou dependentes até 14 anos de idade. Hoje,

só a famílias de baixa renda. Várias alocações foram substituídas por uma prestação fiscal de, no máximo, 1.223 dólares canadenses/ano para crianças de até 7 anos e de 1.020 dólares até 18 anos. (Faleiros,96)

A rigidez da nova lei acarretou várias queixas, entre elas, sobre o convênio entre o Estado e uma empresa privada para obter informações sobre a vida dos beneficiários; interrogatórios feitos com os filhos para averiguar se os pais possuem vida conjugal; o reforço à ideologia meritocrática da capacidade para o trabalho em uma situação econômica adversa, de recessão e crise.

A ajuda social no Québec tem ficado abaixo das linhas de pobreza.

FRANÇA⁽⁴⁾ Instituiu a Renda Mínima de Inserção - RMI - através da Lei nº 88-1088 de 01/12/88, que veio complementar os mecanismos já existentes que asseguram recursos mínimos a categorias específicas de pessoas.

O objetivo da RMI é inserção social e profissional associada a uma transferência monetária, para pessoas em dificuldade com o trabalho. Desta forma, o programa procura se afastar do assistencialismo tradicional.

Pela RMI, toda pessoa maior de 25 anos (ou menos, se tiver filho sob sua responsabilidade), residente na França, cuja renda não atinja 2.600 francos, tem direito a um complemento de renda. Os estrangeiros devem possuir visto de residência permanente ou temporário de, no mínimo, 3 anos e atividade profissional.

O valor da RMI é variável (fixado em regulamento), conforme a situação de cada pessoa, ou seja, tamanho da família e suas unidades de consumo: peso 1 para o primeiro

adulto; 0,5 para o segundo; 0,3 para o terceiro. É calculado pela diferença entre a renda própria e o patamar fixado. Inicialmente, os valores eram: 2000F para a primeira pessoa, 1000F para a segunda, 600F para a terceira. No caso de pessoa entre 18 e 25 anos com dependentes, a renda de base é de 1500F mensais. O valor está abaixo do salário mínimo.

Relação RMI/SMIC (Sal. Mínimo. Interprofissional de Crescimento):

| | |
|--------------------|--------|
| pessoa sozinha | 53% |
| casal sem filho | 76,66% |
| casal com 1 filho | 88,27% |
| casal com 3 filhos | 72,78% |
| casal com 4 filhos | 73,04% |

Tem duração de um ano, podendo ser renovada, desde que o beneficiário se mostre disposto a cumprir as atividades de inserção, estabelecidas em contrato por ele assinado, na ocasião de sua primeira demanda.

Dois terços dos inscritos no programa são pessoas que, em geral, apesar de seu baixo nível de qualificação, encontravam ou reencontravam um emprego na conjuntura dos anos 70.

Os empresários têm os encargos sociais reduzidos se contratarem pessoas cadastradas no programa.

A RMI permite ao beneficiário ter acesso a outros serviços de proteção social, como ao seguro saúde com financiamento do Departamento. Os gastos com aluguel e taxas são também assumidos pelo Estado, depois de um desconto padrão conforme o tamanho da família e até um teto fixado por região, desde que o usuário viva num parque habitacional social ou receba um auxílio-moradia (este,

para famílias numerosas ou beneficiários de mínimos sociais). Também, está incluída a cobertura de acidentes de trabalho para atividades de inserção.

O governo central financia as prestações, por meio de um imposto sobre a fortuna; os Departamentos (unidades subnacionais) arcam com as despesas com a inserção, correspondendo a cerca de 20% do que é desembolsado pela União, na região. (SILVA, 1996, p.60 e FALEIROS, 1992, p.18)

Outros programas de renda mínima

| | |
|--|--|
| REINO UNIDO | Income Support Family Credit |
| IRLANDA | Supplementary Welfare Allowance, Family Income Supplement |
| REPUBLICA FEDERAL ALEMÃ | auxílio geral de subsistência auxílio particular |
| PAÍSES BAIXOS | auxílio de segurança do trabalhador auxílio de segurança nacional |
| BÉLGICA | Minimex |
| LUXEMBURGO | Renda Mínima de Inserção |
| ESPANHA | Renda Mínima de Inserção |
| PORTUGAL | Programa de Rendimento Familiar Mínimo |
| GUIANA, REUNIÃO, GUADALUPE, MARTINICA (territórios França) | Renda Mínima de Inserção (20% menos que na França) |
| VENEZUELA | Programa de Subsídio Familiar |
| URUGUAI, CHILE ARGENTINA | Asignacion Familiar |

Relativamente ao custeio, há diferentes modelos de co-participação entre as esferas de governo (LAVINAS e VARSANO, 1997, p.07):

| País | União | Unidade subnacional |
|---------------------------------|-------|---------------------|
| Inglaterra, Irlanda, Luxemburgo | 100% | 0% |
| Holanda | 70% | 30% |
| Bélgica, Dinamarca | 50% | 50% |
| Alemanha | 0% | 100% |

EXPERIÊNCIAS NO BRASIL

Com exceção do Programa de Renda Mensal Vitalícia, determinado pelo art. 203, inciso V da Constituição Federal/88, todos os programas implantados ou sancionados no Brasil são vinculados à educação. Alguns programas denominam-se Bolsa-Escola, outros, Programa de Renda Mínima Familiar (vinculado à educação). No momento, talvez, a única forma de vencer as restrições impostas à alocação de um benefício monetário geral.

MUSGRAVE (1973, p.165) abordou o assunto relativo à importância da educação na melhor distribuição de renda:

A política educacional tem profundas repercussões com relação à distribuição de renda e à estratificação social. Consequentemente, ela pode ser um instrumento vital para a política social. Desigualdades na distribuição de renda são fortemente relacionadas com desigualdades no investimento educacional. Assim, um sistema de educação desigual perpetua a desigualdade de renda e o fornecimento de uma educação melhor distribuída favorece a redução de desigualdade na distribuição de rendimentos.

A escolarização contribui para diminuir, a longo prazo, a incidência de uma das maiores causas da má distribuição de renda: a desigualdade de oportunidades.

Pesquisa do IBGE no Nordeste e Sudeste do Brasil revela que os trabalhadores com maior grau de escolaridade têm mais chances no mercado de trabalho. A taxa de ocupação de quem estudou 12 anos ou mais é de 77% e a de quem estudou de 1 a 3 anos é só 44,5%. (O Estado de São Paulo, 26/08/98).

O desenvolvimento da tecnologia faz com que os trabalhadores menos qualificados sejam os primeiros a perder o emprego, especialmente, em época de recessão. Como a tendência mundial é a sofisticação tecnológica, estes trabalhadores tornam-se, cada vez mais, marginalizados do mercado de trabalho formal, sem perspectivas. No Brasil, segundo relatório sobre o Emprego no Mundo 1998/1999, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), um operário possui em média 3,9 anos de educação formal (enquanto no Primeiro Mundo é de 11 anos). (Diário Catarinense, 27/09/98). Dos 25 milhões de miseráveis, 83% são analfabetos funcionais (têm menos de 4 anos de estudo). Os outros 17% não completaram o 1º grau.

A educação é um bem misto que gera ganhos privados e sociais. Esses últimos podem ser tangíveis na medida em que permitam a utilização de tecnologias mais avançadas em função da melhor capacitação da mão-de-obra, resultem em ganhos de produtividade derivados de inovações tecnológicas, favoreçam o crescimento da capacidade em auferir proventos apresentada pelos indivíduos na sociedade. Ou podem ser intangíveis, refletindo-se num processo político mais inteligente, num ambiente cultural mais desenvolvido. (MUSGRAVE, 1973, p.165)

Na análise dos benefícios de um projeto, tanto os resultados diretos ou primários como os indiretos ou secundários devem ser incluídos, apesar da dificuldade de

caracterização dos segundos. Um programa educacional pode ser direcionado basicamente para a melhor qualificação profissional do estudante, mas também pode reduzir a necessidade de programas contra a delinqüência e gastos com instituições correccionais. (MUSGRAVE, 1973, págs. 135 e 138)

1. Programas de Garantia de Renda Mínima Familiar locais

A idéia da renda mínima vinculada à educação foi apresentada em 1989, nos seminários do Núcleo de Estudos do Brasil Contemporâneo, da Universidade de Brasília - UnB, pelo professor, economista e ex-governador do Distrito Federal (gestão 1994-1998), Cristovam BUARQUE (Doc. Eletrônico GDF: Bolsa-Escola, p.01) Ele defende que o problema educacional no Brasil decorre da ausência de medidas diretas para viabilizar a presença de todas as crianças em escolas de qualidade. E essa medida é o pagamento de um salário às crianças carentes para atraí-las à escola.

Em 1991, quando a renda mínima começou a ser discutida no PT, o economista José Márcio CAMARGO chamou a atenção para o fato de que um dos principais problemas brasileiros é o grande número de crianças de 7 a 14 anos de idade - em torno de 3,5 milhões em 1995, de acordo com o IBGE - trabalhando em áreas rurais ou urbanas, seja no cultivo do café, cana-de-açúcar e laranja, nas minas de carvão ou vendendo doce nas ruas. Elas começam a trabalhar cedo porque seus pais não têm renda suficiente para pagar pelo seu sustento. Quando adultos, não têm o conhecimento necessário para ter acesso às profissões melhor remuneradas. Portanto, uma maneira de romper os laços desse círculo vicioso de pobreza, seria oferecer um complemento de renda àquelas famílias, desde que as crianças freqüentassem a escola.

O Distrito Federal e o município de Campinas/SP, com a opção pelo programa de renda mínima, dentre tantos outros à disposição dos gestores, serviram de exemplo a vários outros municípios e Estados. A iniciativa mostra que, havendo vontade política, é possível encontrar os meios de remanejar despesas, criar receitas e investir nas pessoas.

São cerca de 100 os projetos municipais de renda mínima apresentados e 16 os estaduais, além do distrital.

Implementados são cerca de 36 programas municipais, entre eles, Ribeirão Preto/SP, Sertãozinho/SP, Jundiaí/SP, Mococa/SP, Presidente Prudente/SP, Catanduva/SP, Franca/SP, Limeira/SP, Piracicaba/SP, Santo André/SP, Ferraz de Vasconcelos/SP, Osasco/SP, São José dos Campos/SP, Ourinhos/SP, Recife/PE, Vitória/ES, Salvador/BA, Belo Horizonte/MG, Boa Vista/RR, Belém/PA, São Luiz/MA, São Francisco do Conde/BA, Mundo Novo/MS, Chapecó/SC, Blumenau/SC (Programa-piloto com 20 famílias), Paracatu.

Entretanto, os programas de Salvador, Boa Vista e Mococa foram suspensos pelos novos prefeitos (1997).

Os Estados que já têm o PGRM funcionando são Amazonas, Amapá, Tocantins.

Estão sendo beneficiadas cerca de 140.000 famílias ou quase 700.000 pessoas, de acordo com estimativa do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Unicamp (Campinas/SP) e do Gabinete do senador Eduardo Suplicy. (Suplicy, 1999B, p.03)

Programas aprovados e sancionados:

Estado - Espírito Santo

Municípios - Londrina(PR); Rio de Janeiro(RJ); Palhoça (SC); Araçatuba, Estiva Gerbi, Franco da Rocha, Itapetininga, Sales Oliveira, São João da Boa Vista, São Joaquim da Barra, Sorocaba, Ubarana(todos em São Paulo);

Projetos em tramitação (entre outros): São Paulo e Diadema (SP), Campo Grande (MT), Volta Redonda (RJ), Fortaleza (CE), Betim (MG).

Da análise de vários programas, constata-se que a maioria das características se repete, com variações principalmente numéricas.

Começando pelos requisitos para seleção, o primeiro é a idade das crianças, em quase todos de 0 a 14 ou de 7 a 14, se não deficientes. Para esses últimos a idade não influi. Alguns programas beneficiam idosos e mesmo gestantes em situação de risco, como no projeto de Blumenau/SC.

Vê-se que a renda familiar ou *per capita* é o critério principal de seleção, embora vários programas usem sistema de pontuação, em que entra o tipo de moradia, bens possuídos pela família, condição de trabalho, família monoparental e outros. O limite da renda própria *per capita* para fazer jus ao benefício varia de R\$ 30,00 a meio salário mínimo, conforme o local do programa. A pontuação ajuda a diminuir as distorções causadas por fraudes na declaração da renda, apesar de aumentar a despesa operacional, principalmente a inicial.

Outro requisito comum, o tempo de residência, varia de 1 a 5 anos na data da lei. Tal restrição é para evitar a migração de pessoas pobres para os municípios que

tenham o programa, o que acarretaria grande aumento não só do custo do programa, mas também, dos gastos com infraestrutura e outros programas assistenciais.

Para manter o benefício, a frequência escolar (80%, 90%) de todos os filhos entre 7 e 14 anos faz parte da própria essência do projeto, bem como a não permanência dos filhos/dependentes na rua ou trabalhando. Dependendo do programa, as crianças menores de 7 anos devem frequentar creches e/ou postos de saúde.

Cada vez mais os pais ou responsáveis devem participar de reuniões socio-educativas, assessorados por assistentes sociais, o que vem resultando em melhoria das condições da família e contribuindo para o êxito do programa de renda mínima. Muitas pessoas, mesmo que recebam benefício irrisório (R\$ 5,00), têm interesse em permanecer no programa devido a outros benefícios complementares e ao trabalho sócio-educativo, conforme relatado por uma assistente social de Campinas. (Seminário PUC/SP, 1996)

O benefício concedido pode ser de um salário mínimo por família ou outra quantia fixa (independentemente da renda própria e do número de filhos ou dependentes) ou proporcional à renda per capita da família. O projeto de Blumenau/SC apresenta uma particularidade: redutor de 10%, se a habitação for cedida ou própria ou não estiver em área de risco e for habitável.

A maioria dos programas municipais usa cerca de 1% do Orçamento Municipal, mas Belém do Pará aloca 2,5% da receita total, devido ao alto nível de pobreza da cidade.

Apesar do acompanhamento e de o objetivo ser satisfazer as necessidades básicas da família carente, não é imposto o modo como o benefício deve ser usado.

Inicialmente, costuma ser priorizado o imediato, sendo a maior parte dos recursos gasta com alimentos, roupas, calçados, móveis, eletrodomésticos, melhorias na habitação, de acordo com o percebido pelos técnicos que avaliaram os programas.

Para Iolanda Dias da SILVA, assistente social da Prefeitura de Campinas/SP, "a melhora da condição de vida com a compra de utensílios domésticos faz com que a família fique mais agregada e dá mais moral ao grupo. A TV, por exemplo, ajuda a manter o filho em casa. (Folha de São Paulo, 09/09/95)

Mas com as reuniões aumentam as aplicações em equipamentos para geração de renda, como tanque elétrico para lavar roupa para fora; máquina para fechar marmiteira e fornecer refeições; freezer para congelar comida e vender; máquina de costura; equipamento para jardinagem; compra de mercadorias para revender e outras "guias", no dizer de Salvador. Também há investimento em cursos profissionalizantes, permitindo que as pessoas se qualifiquem e possam concorrer em melhores condições no mercado de trabalho, formal ou informal.

Considerando que o objetivo não é a simples redistribuição da renda, nem um projeto apenas para atrair crianças carentes à escola, mas sim, a inserção social e econômica da família, fazem-se importantes as ações complementares como estímulo à geração de renda própria, preparação para o desligamento das famílias, orientação psicológica e familiar, escolas ao menos razoáveis, acompanhamento da saúde...

Vários municípios têm complementado o programa de renda mínima com outros programas sociais, não só profissionalizantes, mas culturais, de reforço escolar ou

destinados a crianças de rua. Como exemplo, os projetos de Belém do Pará, "Cultura, Escola e Alegria", "Projeto Contador de História", "Mala do Livro", "Projeto Moleque Pandeiro", "Vozes e Som", "Projeto Sementes do Amanhã".

É interessante verificar que o sucesso do programa está bastante ligado ao envolvimento da comunidade, como universidades, entidades religiosas, associações, grupos organizados. Muitos dos que trabalham em determinadas fases dos programas, por exemplo, são universitários que chegam a contar esse trabalho como estágio curricular.

Naturalmente, há peculiaridades a cada programa. Julio Jacobo WAISELFISZ, da UNESCO, em Seminário em Brasília (1998), mostrou que os programas do Distrito Federal e de Campinas não são iguais.

O do Distrito Federal é basicamente educacional, destinado a estudantes carentes (7 a 14 anos) e não se utiliza de estrutura organizacional grande, logo, seu custo operacional é mais reduzido.

Segundo Cristovam BUARQUE (Seminário no Senado Federal, 1998), a Bolsa-Escola "não complementa a renda, complementa a educação". O valor do benefício obedece à lógica do mercado, isto é, em Brasília a esmola é alta, logo, é preciso dar um benefício que compense a retirada da criança da rua.

Já o programa de Campinas trabalha com crianças de 0 a 14 anos e em situação de risco, preocupa-se com a inserção da família, dá ênfase à ação sócio-educativa. Para isso, precisa de um corpo orgânico mais dispendioso, com psicólogos e assistentes sociais que acompanham as famílias.

A seguir, apresento os dados de alguns programas, completados no quadro "PGRMF Regionais":

DISTRITO FEDERAL

Pelo Decreto nº 16.270, de 11/01/1995, criaram-se dois programas de incentivo financeiro para as famílias de baixa renda que mantenham seus filhos na escola: o Bolsa-Escola e o Poupança-Escola. O enfoque não é a melhor distribuição de renda, mas a educação como direito.

a) Bolsa-Escola (Programa Bolsa Familiar para Educação)

O programa foi premiado pelo Unicef (Fundo das Nações Unidas para a Infância) e por esse órgão divulgado pelo mundo. O documento do Unicef avalia que, com a bolsa-escola, o poder público, além de estimular a economia das pequenas comunidades, também consegue economizar recursos. Com a queda da repetência foram menos R\$4 milhões por ano.

Segundo relatado por Paulo VALLE, responsável pelo programa (Seminário Senado Federal, 1998), a estrutura administrativa montada levou em conta a economia de gastos, aproveitando a estrutura administrativa da rede escolar do Distrito Federal, não criando cargos. A forma de gerenciamento transparente, como a participação da sociedade civil, evitou o clientelismo e o favoritismo.

De maio/95 a abril/98, o programa gastou R\$ 62.955.916,00, tendo atendido cerca de 41.664 alunos.
(Documento da Secretaria de Educação do DF)

b) Poupança-Escola

Por esse programa, o governo de Brasília deposita um salário mínimo, a cada final de ano letivo, na conta dos alunos beneficiários do Programa Bolsa-Escola. Metade do saldo pode ser sacada ao final da 4ª série, mais metade do que ficou na 8ª série do 1º grau e o total, ao concluir o 2º grau.

É eliminado o aluno reprovado por duas vezes consecutivas, voltando para o governo o dinheiro depositado em seu nome.

O Fundo de Solidariedade do Distrito Federal (FUNSOL), que gerencia o Poupança-Escola, aplica os recursos em programas de geração de emprego e renda, especialmente para crédito a jovens.

CAMPINAS/SP

O PGRMF - Programa de Garantia de Renda Mínima Familiar foi instituído em março/95, pela Prefeitura Municipal de Campinas através da Lei 8261 de 06/01/95, regulamentada pelo Decreto nº 11.471/95 de 03/03/95.

Havia cerca de 550 crianças nas ruas no início de 1995 e no final do ano, 80. De março/95 a julho de 1998, cerca de 6.000 famílias foram assistidas, ao custo de R\$ 10.604.784,00. Atende, hoje (agosto/1998), 2.523 famílias.

A pesquisa do Núcleo de Estudos de Política Pública (NEPP), da Unicamp, organismo independente, aprovou o programa de Campinas, embora, com algumas ressalvas, sendo a principal, que o programa não estimulava a geração de renda.

Em agosto/98, o programa passou a investir mais na inserção dos chefes de família no mercado de trabalho, com

cursos profissionalizantes, classes de alfabetização de adultos, aulas para desenvolvimento de empreendimentos.

RIBEIRÃO PRETO/SP

Implantado em 1995, a partir de iniciativa parlamentar, o programa começou com 121 famílias e, em setembro daquele ano, chegou a 2.190 famílias.

De acordo com o então prefeito, Antônio PALOCCI FILHO (Seminário no Senado Federal, 1998), “no que se refere à criança com vivência de rua, fizemos um conjunto de projetos e o de Garantia de Renda Mínima foi aquele que, de forma mais definitiva, equacionou a situação”.

Cinco ou seis famílias que queriam entrar no programa, mas se recusavam a colocar os filhos na escola, foram convencidas pelo Ministério Público.

Na nova administração, o programa passou por uma reestruturação de ordem organizacional, funcional e operacional, elegendo-se um grupo de famílias para um acompanhamento mais próximo (70 crianças), vez que a Secretaria responsável não possuía estrutura para atender as 2.200 famílias beneficiadas.

Quando o projeto começou, havia cerca de 180 crianças na rua e atualmente, menos de 80, segundo a atual vice-prefeita Delvita ALVES (Seminário no Senado Federal, 1998).

BELO HORIZONTE/MG

O Programa Executivo Bolsa-Escola foi regulamentado e implementado no início de 1997, de forma gradual. Começou

pela administração regional mais carente até chegar a administração menos carente.

Embora na lei a renda per capita deva ser inferior a R\$ 63,00 e o público alvo, crianças de 7 a 14 anos, as primeiras 200 famílias beneficiadas têm renda per capita menor que R\$25,00 e crianças de 0 a 6 anos desnutridas (48%).

SALVADOR/BA

Adotou o PGRM em caráter de experiência, através da Lei 5030/95, regulamentada pelo Decreto 11.141 de 03/10/95.

Até dezembro de 1996 foram liberados apenas R\$ 35.781,00, em duas parcelas. O novo prefeito, que assumiu em 1997, suspendeu o programa, gerando grande frustração na equipe operacional que vinha lutando para mantê-lo, mesmo sem verba, por constatar bons resultados, apesar da curtíssima duração e da impontualidade dos pagamentos.

BLUMENAU/SC

Embora o PGRM em execução seja um plano piloto que beneficia apenas 20 famílias, o governo municipal vem lutando para implementá-lo efetivamente para 300 famílias.

A primeira providência para viabilizar financeiramente o PGRM foi cortar outras despesas. O governo municipal extinguiu órgãos como a Ouvidoria, entendendo que há outras formas de ouvir a população, tais como reuniões do Orçamento Participativo, Disque-denúncia, Procuradoria; cancelou assinaturas excessivas de jornais, despesas do Gabinete com restaurantes para visitantes e Secretários; cargos comissionados de 1º, 2º e 3º escalões. Os recursos não foram diretamente remanejados para o PGRM,

nem mesmo para a Secretaria de Assistência Social, mas os cortes se refletem no orçamento geral, permitindo programas sociais prioritários.

As famílias que serão incluídas no PGRM já recebem cesta básica e/ou subsídio familiar, um benefício monetário emergencial destinado a pagamento de contas de água, luz, aluguel. Essa ajuda será substituída pela renda mínima, mantendo-se apenas para as famílias também fragilizadas, mas que não preenchem os requisitos para participar do PGRM.

A alocação de recursos orçamentários para programas assistenciais esbarra na carência da cidade por obras, prioridade dos políticos e de parte da comunidade. Porém, em relação às restrições da comunidade ao PGRM, elas vêm sendo abrandadas graças ao trabalho de esclarecimento da Comissão Técnica formada por profissionais das Secretarias de Assistência Social, Saúde e Educação, da Universidade de Blumenau, vereadores.

"Somente a partir da articulação política, que propiciou o trabalho conjunto, o projeto começou a se desenvolver. É preciso caminhar junto, nunca de forma separada", disse Vera Costellan, Superintendente da Renda Mínima, em entrevista.

MUNDO NOVO/MS

Às vezes, é preciso usar de subterfúgios, quando as forças contrárias são mais fortes. A prefeita Dorcelina Folador apresentou no Orçamento Geral do Município, em 1997, "recurso para ajuda a estudantes", omitindo os termos bolsa-escola e renda-mínima, para que a verba fosse aprovada na Câmara, onde não tem maioria. Assim, por Decreto implementou o Projeto Bolsa-Escola, em uma

cidadezinha na fronteira com o Paraguai, de 17 mil habitantes. (Seminário no Senado Federal, 1998)

AVALIAÇÕES DOS PROGRAMAS

Da avaliação dos programas pela Unicamp, pelo Ipea, pela Unesco, constatou-se a viabilidade desta modalidade de renda garantida, com bom atingimento de resultados, sendo as ressalvas, na verdade, sugestões de aperfeiçoamento.

Uma constante nos municípios que instituíram a renda mínima é a queda do nível de evasão escolar, de repetência, de crianças perambulando nas ruas ou trabalhando, bem como o melhor rendimento dos alunos devido, provavelmente, à pressão das famílias para que as crianças estudem.

Pesquisa da UNESCO no Distrito Federal constatou que em provas acadêmicas nacionais, os alunos bolsistas, antes os de pior rendimento escolar, conseguiram estar na média de desempenho. E o mais surpreendente, segundo Julio Jacobo WAISELFISZ, da UNESCO (Seminário no Senado Federal, 1998), é a enorme rapidez do Programa Bolsa-Escola em mostrar esses efeitos positivos. Nessa mesma análise, foi testada uma série de indicadores e de escalas de tolerância, de consciência cidadã e de solidariedade social e comprovou-se que os alunos bolsistas têm melhor nível que os alunos não bolsistas do mesmo grupo social.

Outro resultado positivo comum a várias experiências foi que as mães, principalmente, passaram a ir com mais freqüência à escola, onde também podem se alfabetizar e a se interessar pelos estudos dos filhos.

Estudo do professor André URANI, sobre o impacto dos programas de renda mínima no combate à pobreza, concluiu que qualquer formato de renda mínima reduz a pobreza substancialmente, no mínimo, em 1/3 do que era antes da implementação do programa. (URANI, 1996, p.38)

Em relação aos pontos fracos, problema difícil enfrentado por todos os programas é o desligamento das famílias ao vencer o prazo. Muitas não conseguem atingir nível de independência a curto prazo e precisam ser encaminhadas a programas tradicionais de assistência.

Lena LAVINAS, do IPEA (Seminário no Senado Federal, 1998), levanta a questão da idade abrangida pelos programas:

Devemos lembrar que, no Brasil, as crianças entre 15 e 17 anos não concluíram o 1º grau. Por que estamos sempre falando das crianças de 7 a 14 anos e não falamos das outras crianças prejudicadas por uma situação de carência e de pobreza que não podem ser contempladas?

Estudos do professor João SABÓIA, da UFRJ e de Sônia Rocha, do IPEA/Rio de Janeiro (Seminário no Senado Federal, 1998), assim como de Samir CURY, recomendaram que se incluam sempre crianças de 0 a 6 anos, pois esse período é decisivo para a saúde, nutrição e desempenho escolar.

Outra restrição ao modelo ligado à educação é que não atende pessoas sem filhos pequenos e que também vivem na miséria.

Contudo, o maior problema para a maioria das prefeituras refere-se à falta de recursos financeiros e operacionais para a gestão desses programas, principalmente nas regiões onde se concentram os maiores índices de pobreza. Dessa forma, os municípios mais pobres, também

menos organizados para obter recursos de entidades não governamentais, não poderão aplicar o programa de renda mínima sem ajuda federal efetiva.

2. Programas federais

2.1. Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)

A partir de maio/96, começou a ser implementado pelo governo federal, um programa destinado a combater o trabalho infantil, consistindo em um benefício mensal em dinheiro que funciona como uma espécie de bolsa-educação.

O programa é uma forma limitada de renda mínima, pois abrange, apenas, crianças que trabalham em atividades mais perigosas e penosas, começando pela zona rural e se estendendo para a cidade.

Foram selecionadas cinco áreas produtivas que empregam um contingente considerável de crianças (entre 70 mil e 100 mil, pelos cálculos do Ministério da Previdência): carvoarias (Mato Grosso do Sul), plantações de cana (região de Campos/RJ e Pernambuco), de sisal (Bahia e Paraíba), de erva-mate (Centro-Oeste), colheita de laranja (Sergipe), indústria de calçados (Franca/SP), garimpos (Rondônia) e indústrias de cerâmica em todo o país.

O programa começou nas carvoarias de cinco municípios do Mato Grosso do Sul: Ribas do Rio Pardo, Três Lagoas, Água Clara, Santa Rita do Pardo e Brasilândia. Em dezembro de 1996, 14 municípios foram contemplados, abrangendo 1.031 crianças. Até 1998, cerca de 2.200 crianças carvoeiras foram retiradas do trabalho nos fornos. Cada criança retirada do trabalho recebe R\$ 50,00 por mês (em Mato Grosso do Sul).

Entre 97 e 98, o programa foi ampliado no Estado e retirou do trabalho menores de 14 anos que foram encontrados em setores como coleta de sementes, lixo, iscas para pesca e mate. Contam-se 5.315 crianças e adolescentes beneficiados.

O programa só atinge as regiões que demandam uma ação emergencial, definidos os municípios pelo Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil, instalado em 1994, que tem apoio técnico e financeiro da OIT (Organização Internacional do Trabalho).

As crianças de 7 a 14 anos são cadastradas e matriculadas na escola pública, precisando abandonar o trabalho e freqüentar, pelo menos, 75% das aulas para que a família receba o benefício. Segundo a Folha de São Paulo de 10/02/99, a família recebe R\$ 50,00 e mais R\$ 25,00 por criança na escola.

Pelas estimativas, o número de crianças beneficiadas (dados de 1997) é:

Norte (região açucareira) = 11.000

BA(sisal, pedreiras, indústria de cerâmica)= 14.000

Norte Fluminense (cana-de-açúcar) = 6.000

Ceará (extração de sal) = 420

Em projeto (1997):

RN e PB (indústria têxtil) e

Alagoas (agroindústria açucareira) = 1.150

De acordo com o Ministério da Previdência Social, em 1998, 119.584 crianças/adolescentes recebiam até R\$ 50,00. Os recursos são orçamentários e repassados às prefeituras por meio de convênios entre municípios, Estados e União.

As maiores dificuldades são a falta e a precariedade de escolas, o baixo nível dos professores e o uso eleitoral do benefício.

Há crianças que passam até 6 horas diárias dentro do ônibus no percurso casa-escola-casa. Em muitos casos, a escola é uma única sala, com aulas de 1ª a 4ª séries, dadas por um professor que tem, na maioria das vezes, no máximo o 1º grau. O FETAPE (Federação dos Trabalhadores da Agricultura de Pernambuco) denunciou que a prefeitura de Jaqueira/PE obrigou os pais a transferirem títulos eleitorais para o município, como condição para que pudessem inscrever os filhos.

Em 1997/98, começou a ser implantado na Prefeitura de Campo Grande (MS), programa destinado às famílias de 315 crianças que catavam lixo nos três depósitos da cidade para vender para a indústria de reciclagem. O benefício é de R\$ 50,00 mensais por criança retirada do trabalho e mantida na escola ou creche. A prefeitura será responsável pelo acompanhamento educacional e de lazer das crianças.

O IBGE contou 3,8 milhões de crianças entre 5 e 14 anos no mercado de trabalho brasileiro, mas não há cálculo confiável sobre o número de crianças que trabalham sob risco. (Folha de São Paulo, 23/11/98, p. 1-8)

Entretanto, no ajuste fiscal de 1998, o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso cortou 30%, em relação

ao que foi liberado em 1998, dos recursos destinados a 117 mil crianças atendidas pelo PETI. Restaram R\$ 30 milhões.

A Secretária de Estado de Ação Social pretende trocar os recursos recebidos por cada família por cesta-básica de alimentação. Segundo ela, o governo tem 4 milhões de cestas-básicas para distribuir em 1999 (Folha de São Paulo, 10/02/99).

No mesmo dia, notícia da Agência O GLOBO, nos diz que a Esso ganhou sentença na Justiça, ficando isenta de pagar R\$ 350 milhões em Cofins, uma das fontes tributárias mais importantes do Tesouro e que os advogados da União nem foram às audiências que decidiram a questão.

2.2. Constituição Federal/1988, art. 203 inciso V - Renda Mensal Vitalícia

Regulamentado pela Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS - Lei 874/02/93, o benefício só entrou em vigor em jan/1996.

Garante um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência ou idosa (de 70 anos ou mais). Para ter direito é preciso comprovar não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, isto é, ter rendimento até um salário mínimo ou renda per capita de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo; não exercer atividade remunerada; ter sido filiado à previdência social, em qualquer época, por, no mínimo, 12 meses, consecutivos ou não, ou exercido atividade remunerada que, atualmente, se inclua no regime de previdência social urbana ou rural, mesmo sem filiação, por 5 anos, no mínimo; ter ingressado no regime da previdência social com mais de 60 anos, sem direito aos benefícios regulamentares.

A renda mensal vitalícia para trabalhadores rurais e suas famílias chegou a reverter tendências e fluxos migratórios internos e entre campo-cidade. (DRAIBE,1994, p.20)

3. Programa estadual de capacitação para a Zona da Mata (PE)

Implantado pelo governo de Pernambuco, em setembro de 1996, é um programa bolsa-escola para adultos que não conseguiram emprego no começo da safra (setembro).

De manhã, os 2.000 bóias-frias aprendem a desenvolver a lavoura de cana-de-açúcar. À tarde ou à noite, aprendem a ler e escrever pelo método do educador Paulo Freire. A partir de novembro/96, estavam previstos cursos de criação de codorna, frango e galinha caipira; cultivo de hortaliça, maracujá, inhame e banana; de noções básicas de segurança no trabalho, plantas medicinais e defensivos agrícolas. Exige-se frequência de, pelo menos, 70% às aulas de alfabetização e técnicas.

O beneficiário é o adulto, analfabeto, desempregado e que não possui fonte de renda fixa.

R\$ 60,00 por mês são pagos pelo Ministério do Trabalho e, ao fim do curso, o dinheiro obtido com a venda do resultado da plantação, feita em área administrada pelo Banco do Brasil, com recursos do programa é dividida pelos alunos. No bolsa-escola, os beneficiários recebem menos que o salário mínimo mensal que podem conseguir na lavoura de cana. Se conseguir emprego, o trabalhador pode deixar o curso. (Folha de São Paulo, 21/10/96)

PGRME regionais

| | CAMPINAS/ SP | DF | RIBEIRÃO PRETO/ SP | BELO HORIZONTE/MG |
|-----------------------------|---|--|---|---|
| NOME | Prog. Gar. Renda Fam. Mínima | Prog. Bolsa Fam. p/ Educação | Prog. Gar. Renda Familiar Mínima. | Projeto Executivo Bolsa-Escola |
| REQUISITOS idade (1) | até 14 anos | De 7 a 14 anos | de 7 a 14 anos | de 0 a 14 anos |
| Prioridade | Crianças desnutridas e de rua | Criança com proteção esp./ medidas sócio educativas | crianças desnutridas | Crianças desnutridas/ em situação de risco |
| Renda fam. | < R\$140,00 | - | até 2 sal. mínimos | - |
| Renda per capita | < R\$ 35,00 | < ½ sal. mínimo | - | 1 ^{as} famílias: < R\$ 25,00; lei:< 64 UFIRs |
| Tempo resid | 2 anos | 5 anos | 2 anos | 5 anos |
| Obrigações | Criança: frequência escolar e ao posto saúde Responsável: reuniões | Criança: frequência escolar (90%) Responsável: Prog. Emprego/ Renda | Criança: frequência escolar e carteira de saúde | Criança: frequência escolar Responsável:reuniões mensais |
| VALOR | Diferença da RF e (n° membros x R\$ 35) | 1 salário mínimo | R\$ 40,00 R\$ 60,00 R\$ 70,00 R\$ 100,00 | R\$ 126,84 |
| NÚMERO BENEFIC. (2) | 6.047 famílias | 31.870 famílias 41.664 alunos | 2.200 famílias 8.500 criança/adolesc | 2.000 famílias |
| FINANCIAM | 1 % Orç. Municipal | 1% Orçamento Distrital | Até 1% Orç. Municipal | Até 3% do Orçamento |
| PERÍODO | 1 ano, prorrogável | 1 ano, prorrogável | 1 ano, prorrogável | 1 ano, prorrogável |

OBS: (1) dependentes deficientes de qualquer idade

(2) até meados de 1998.

CAPÍTULO 3

PROPOSTAS DE RENDA GARANTIDA

1. JAMES MEADE, HERMIONE PARKER e PHILIPPE VAN PARIJS

Os autores aqui destacados têm como objetivo básico propor uma estratégia para tornar a sociedade mais igualitária, buscando a eficiência na alocação de recursos, por meio da recuperação do nível de emprego e unindo o combate à pobreza, à liberdade de escolha.

O papel do Estado é visto como o de responsável por uma distribuição mais justa da renda, devendo conciliar a política econômica com a social. Para isso, a preocupação econômica deve mudar o enfoque do controle da inflação com políticas recessivas, para a busca do Pleno Emprego, oferecendo a oportunidade de uma vida digna para todos.

As três propostas tratam da renda garantida básica universal, modesta, incondicional, podendo variar conforme a idade e ser complementada por outros benefícios condicionais. Sendo um direito de todos, um adicional à renda própria, essa modalidade de renda garantida evita muitos dos problemas da renda mínima condicional, segundo seus defensores. Para VAN PARIJS, por exemplo, "se o beneficiário não deixar de recebê-la ao arrumar um emprego modesto, o programa passa a ser uma espécie de 'rede' de proteção, abaixo da qual o cidadão pobre não pode de maneira alguma cair."(Folha de São Paulo, out/96).

Como o objetivo é melhorar a distribuição de renda, o benefício seria retirado dos que dela não precisam por meio da tributação, além de haver gradual abolição da maior

parte dos subsídios e abatimentos fiscais, bem como substituição de alguns programas assistenciais.

Para esses economistas, a renda mínima, em qualquer modalidade, é imprescindível como compensação por salários mais baixos, condição para aumentar a oferta de emprego. Concordam, também, quanto à integração dos sistemas tributário e previdenciário, substituindo-se alguns programas sociais, bem como abatimentos e incentivos fiscais pela renda de base.

A isenção de tributo para a faixa de renda mais baixa, proposta por James MEADE e Hermione PARKER, além de diminuir o custo operacional da arrecadação (no caso de pessoas que teriam muito pouco a pagar), impede que as pessoas paguem tributo sobre a renda essencial para a sobrevivência.

Todos reconhecem que essas alterações nas políticas econômica e fiscal exigem implantação gradual.

A proposta de James MEADE apresenta uma alíquota de imposto de renda alta, motivada pela sobretaxa de 33,33% - sobre as primeiras e as últimas parcelas da renda própria - que é adicionada à alíquota básica também de 33,33%. Entretanto, faz parte do modelo a abolição da contribuição diretamente sobre o trabalho (Seguridade Social). Já Hermione PARKER calcula uma alíquota tributária média de 35% para seu modelo de Renda Básica Parcial, pois com uma renda básica abaixo do nível de subsistência e sendo os benefícios complementares para pessoas carentes financiados por outras fontes, torna-se possível uma alíquota menor de imposto de renda. VAN PARIJS remaneja alíquotas intermediárias da tributação existente, mantendo, porém, os extremos de 25% e 50%.

Em 1984, um pequeno grupo de indivíduos interessados na possibilidade de integrar os sistemas de imposto e de benefício na linha do dividendo social, fundou o BIRG (Basic Income Research Group). Uma de suas primeiras decisões foi adotar o termo renda básica em preferência a dividendo social, salário social, dividendo nacional ou qualquer outro. Em 1986, o BIRG afiliou-se à BIEN (Basic Income European Network), fundada na 1ª Conferência Internacional de Renda Básica. Entre os nomes importantes da BIEN, encontram-se os de Guy Standing, Philippe Van Parijs, Walter Van Trier, Hermione Parker.

JAMES MEADE – Renda de Cidadania

Em “FULL EMPLOYMENT REGAINED? An Agathotopian Dream”, James Edward Meade, prêmio Nobel de Economia de 1977, defende a renda mínima como parte da política para chegar ao Pleno Emprego (2% a 3% de desemprego), sem uma taxa de inflação explosiva e/ou insustentável desigualdade na distribuição de renda.

Lembra que a grande preocupação econômica pós-Segunda Guerra Mundial foi como chegar ao Pleno Emprego e como mantê-lo. Passou para o combate à inflação crescente, mediante a política monetarista que adotou o ajuste do estoque da moeda para manter estável o nível geral de preços de bens e serviços, deixando a determinação dos níveis de produção e emprego para o mercado. Os preços foram controlados, mas essa política levou ao desemprego em massa e a maior desigualdade de renda. Voltou, então, a preocupação com o Pleno Emprego.

Em uma economia de competição perfeita, se os trabalhadores aceitassem um salário suficientemente baixo para aumentar a oferta de emprego, e os empresários aumentassem a produção, chegar-se-ia ao Pleno Emprego. Entretanto, o preço do trabalho das camadas de menor renda seria tão baixo que a desigualdade de renda aumentaria demais, por provocar redirecionamento da renda para o capital (lucro) em detrimento da renda para o trabalho. A não ser que houvesse mudança na distribuição.

Como o mundo não é feito de unidades perfeitamente competitivas, continua James Meade, para evitar acréscimo na desigualdade social e melhorar a renda dos que estão na

base da distribuição da renda nacional, sem aumentar os salários acima do nível relativamente baixo que permitiria manter o Pleno Emprego, seriam necessárias mudanças radicais nos arranjos fiscais, como:

- abolição das contribuições compulsórias para a

Seguridade, tanto do empregador como do empregado, que são taxas sobre o trabalho, compensada a perda dessa receita por formas mais apropriadas de tributo, como um imposto sobre todo o tipo de renda;

- transformação do atual imposto de renda em um imposto sobre o consumo, acrescentando à tributação da renda, o lucro sobre a venda de bens e deduzindo as aquisições de bens de capital;

- progressividade do imposto de renda, subindo a alíquota das parcelas maiores da renda para 60% ou mais;

- isenção para as pequenas poupanças;

- imposto sobre a transferência de grandes propriedades, seja por doação em vida ou por herança;

- tributo anual sobre grandes propriedades;

- tributo sobre rendimentos do capital, como dividendos, aluguéis, juros;

- tributo sobre poluição;

- implementação do Topsy Turvy Nationalisation que seria a concessão para o setor privado administrar certos setores da economia, mas com renda para o Estado;

- pagamento a cada cidadão de um benefício social isento de tributo - **Renda de Cidadania** - variável conforme a idade, que poderia ser financiada:

- * parcialmente, pela abolição de todo tipo de abatimento ou isenção tributária pessoal do imposto de renda;

- * parcialmente, pela redução de outros tipos de benefícios de bem estar existentes na falta da Renda de Cidadania;

- * por sobretaxa de arrecadação nas primeiras

parcelas de toda a renda própria e sobre as mais altas, ou seja, uma taxa adicional à alíquota corrente.

Para James Meade, a Renda de Cidadania, com uma sobretaxa em cima da primeira parcela dos rendimentos próprios, é uma forma intermediária entre a renda mínima condicional (benefício complementar até um nível mínimo) e a renda básica incondicional completa. A primeira, apesar de ser mais barata, pode desincentivar o trabalho, pois diminui quando a renda própria aumenta. A segunda remove este problema, mas é tremendamente dispendiosa por beneficiar pobres e ricos.

No caso do modelo proposto por James Meade, embora todo cidadão, rico ou pobre, receba tal renda isenta de tributação, a sobretaxa sobre a renda própria é equivalente à retirada de parte da Renda de Cidadania, reduzindo bastante o seu custo. O cidadão rico, cuja outra renda é maior do que a faixa sobre a qual a sobretaxa de retirada é arrecadada, não ganhará nada de Renda de Cidadania. O efeito é uma redistribuição da renda pessoal bem mais justa, obtida a um custo possível.

Tais proposições constituem um pacote de mudanças com o objetivo de lidar com quatro aspectos econômicos: aceitáveis níveis de emprego, de inflação, de divisão de recursos entre investimento e capital e de distribuição pessoal de renda e riqueza. Para tornar possíveis as reformas econômicas, é preciso consenso político sobre a necessidade de se criar uma sociedade igualitária.

São três as alternativas apresentadas e comparadas por James Meade:

Situação A - Renda de Cidadania com Sobretaxa de Retirada (sem qualquer abatimento no Imposto de Renda).

Situação B - Limite de Isenção do Imposto de Renda

Situação C - Renda de Cidadania com Sobretaxa de

Retirada complementada por uma isenção tributária

A - Modelo de Renda de Cidadania com sobretaxa de retirada

Características:

- universal (contribuinte individual)
- igual para todos
- isenta de imposto
- financiamento:
 - tributo de 33,33% (1/3) sobre toda a renda própria, sem nenhum abatimento ou isenção;
 - sobretaxa de retirada de 33,33% (1/3) sobre a renda própria menor ou igual à Renda de Cidadania;
 - sobretaxa de retirada de 33,33% (1/3) sobre renda própria maior que 7 vezes a Renda de Cidadania;

Tomando como exemplo uma Renda de Cidadania de R\$ 100,00:

| Faixa de renda | Desconto |
|------------------------|--------------|
| Rp ≤ R\$ 200,00 | 66,66% (2/3) |
| R\$ 201,00/ R\$ 700,00 | 33,33% (1/3) |
| Rp > R\$ 700,00 | 66,66% (2/3) |

Por exemplo, para uma renda de R\$ 800,00:

| Renda própria | tributo |
|------------------------|------------|
| até R\$ 200,00 | R\$ 133,33 |
| R\$ 201,00/ R\$ 700,00 | R\$ 166,66 |
| R\$ 701,00/ R\$ 800,00 | R\$ 66,66 |
| total | R\$ 366,65 |

Em todos os gráficos, a linha de 45° corresponde à relação entre a renda própria (renda não ajustada) e a renda

disponível (renda ajustada), se não houver tributo ou transferência de dinheiro.

No gráfico 3.1A, a renda disponível (curva BDD') é afetada nos pontos E e F devido à alteração nas alíquotas tributárias: as faixas BDE e FD' com sobrecarga tributária, enquanto a faixa EF , correspondente à renda própria média, é beneficiada por alíquota única. A sobretaxa na faixa BDE é para não desincentivar o trabalho formal nas camadas mais baixas de renda e na FD' , porque, sobretaxando as rendas mais altas, o modelo melhor distribui a renda da nação.

No intervalo BDA a renda disponível é maior do que a renda própria (não ajustada), ou seja, o beneficiário recebe do Estado um benefício maior do que o valor pago em tributo. O ponto A é o de quebra tributária (neutro), ou seja, é o nível de renda no qual a pessoa nem paga imposto

nem recebe benefício, portanto, recebe do Estado o mesmo que paga de imposto (renda disponível (ajustada) = renda própria (não ajustada) = \$150,00, no exemplo). A partir desse ponto o benefício é menor que o valor retirado pela tributação, ou seja, a renda disponível é menor do que a renda própria.

Um problema desse modelo, porém, seria o aumento do custo operacional, já que a Receita Federal teria que fiscalizar rendimentos muito baixos. Para evitá-lo, James Meade propõe conceder uma isenção do Imposto de Renda para rendas mais baixas (situação C).

B- Regime de Limite de Isenção do Imposto de Renda

Tomando como exemplo uma isenção de R\$ 100,00 e alíquota única de 33,33%:

| Renda | Tributação |
|-----------------------|---------------------------------|
| $R_p \leq R\$ 100,00$ | Isenta |
| $R_p > R\$ 100,00$ | Alíquota básica de 33,33% (1/3) |

Para uma renda de R\$ 800,00:

| Renda | Tributação |
|------------------------|------------|
| até R\$ 100,00 | 0 |
| R\$ 101,00/ R\$ 800,00 | R\$ 233,33 |
| Total | R\$ 233,33 |

No gráfico 3.1B percebe-se como é a curva de distribuição de renda em um regime com apenas benefício pessoal tributário: na primeira faixa de renda (*DH*) não há diferença entre renda própria (não ajustada) e renda disponível (ajustada), devido à isenção do imposto de

renda; mas a partir daí, 1/3 da renda é recolhida, diminuindo a inclinação da curva *DHD'*.

É o regime que conhecemos no Brasil.

C- Renda de Cidadania com Sobretaxa de Retirada complementada por uma isenção tributária

O valor proposto para a isenção é abaixo da metade do valor da Renda de Cidadania (R\$ 40,00, por exemplo) e a tributação, igual ao primeiro modelo:

| Faixa de renda | Tributo |
|------------------------|--------------|
| R\$ 40,00 | 0 |
| R\$ 41,00 a R\$ 240,00 | 66,66% (2/3) |
| R\$ 241,00/ R\$ 740,00 | 33,33% (1/3) |
| Rp > R\$ 740,00 | 66,66% (2/3) |

Para uma renda de R\$ 800,00:

| Faixa de renda | Desconto |
|------------------------|----------|
| R\$ 40,00 | 0 |
| R\$ 41,00 a R\$ 240,00 | 133,33 |

| | |
|-------------------------|--------|
| R\$ 241,00/ R\$ 740,00 | 166,67 |
| R\$ 741,00 a R\$ 800,00 | 40,00 |
| Total | 340,00 |

O gráfico 3.1C mostra o efeito no sistema de combinar Renda de Cidadania com isenção para as rendas muito baixas: no intervalo *BDK*, a pessoa tem seu rendimento próprio mais a Renda de Cidadania, logo, a curva é paralela à linha de 45°. A partir desse ponto, a inclinação da curva *BDD'* diminui, assemelhando-se à situação A, exceto pelos valores dos pontos de quebra *E'* e *F'*, por causa da isenção tributária (\$40,00, no exemplo).

A tabela seguinte mostra o resultado dos três modelos para várias faixas de renda:

| Rp | Situação A | | | Situação B | | | Situação C | | |
|---------|------------|-----|------------|------------|----|------------|------------|-----|------------|
| | Tr | RC | Rd | Tr | RC | Rd | Tr | RC | Rd |
| 0 | 0 | 100 | 100 | 0 | 0 | 0 | 0 | 100 | 100 |
| 40,00 | 27 | 100 | 113 | 0 | 0 | 40 | 0 | 100 | 140 |
| 100,00 | 67 | 100 | 133 | 0 | 0 | 100 | 40 | 100 | 160 |
| 200,00 | 133 | 100 | 167 | 33 | 0 | 167 | 107 | 100 | 193 |
| 240,00 | 147 | 100 | 193 | 47 | 0 | 193 | 133 | 100 | 207 |
| 400,00 | 200 | 100 | 300 | 100 | 0 | 300 | 187 | 100 | 313 |
| 700,00 | 300 | 100 | 500 | 200 | 0 | 500 | 286 | 100 | 514 |
| 740,00 | 327 | 100 | 513 | 213 | 0 | 527 | 300 | 100 | 540 |
| 800,00 | 367 | 100 | 533 | 233 | 0 | 567 | 340 | 100 | 560 |
| 900,00 | 433 | 100 | 567 | 267 | 0 | 633 | 407 | 100 | 593 |
| 1000,00 | 500 | 100 | 600 | 300 | 0 | 700 | 473 | 100 | 627 |

Comparação da renda disponível entre as três situações:

| Faixa de renda própria | Situações |
|------------------------|-----------|
| 0 | C = A > B |
| 1,00/190,00 | C > A > B |
| 200,00/ 700,00 | C > A = B |
| 710,00/ 740,00 | C > B > A |
| 750,00/ 1000,00 | B > C > A |

Como pode ser observado, a isenção de imposto sozinha (situação B) beneficia as faixas mais altas de renda, mas nada significa para quem não tem renda ou a tem

muito baixa. Já a combinação de Renda de Cidadania e isenção tributária é a mais favorável para as rendas baixas e médias.

PÁGINA RESERVADA PARA O GRÁFICO DO ARQUIVO EXCEL JMEADE

HERMIONE PARKER - Renda Básica Parcial

Hermione Parker, economista inglesa, uma das mais importantes defensoras da renda básica, em sua obra "Instead of the Dole", mostra preocupação com o aumento do desemprego e da desigualdade na distribuição de renda.

Resumidamente, como medidas mais efetivas no combate à pobreza do que as tradicionais, a autora propõe:

a) Abolição de taxas sobre a Folha de Pagamento, o que ajudará a reduzir o desemprego, tornando o trabalho mais competitivo com a maquinaria. Essa tributação trabalhista será repassada para uma taxa progressiva sobre o lucro, enquanto a contribuição dos empregados e trabalhadores autônomos será integrada em nova contribuição sobre a renda.

b) Para cada família ou pessoa haverá uma renda garantida, em uma das suas diversas formas: renda mínima, imposto de renda negativo, renda básica cheia, renda básica parcial. A proposta defendida por Hermione Parker é a Renda Básica Parcial.

c) Integração dos sistemas tributário e previdenciário com remoção do princípio contributivo e adoção das mesmas regras para contribuinte e beneficiário, o que permitirá que todos façam jus à mesma proteção contra a pobreza, como um direito de cidadania. O único critério será a necessidade, retirando-se a renda garantida daqueles que dela não necessitam por meio de uma nova forma de Imposto de Renda.

Assim, todo o residente legal terá direito a uma renda básica parcial incondicional, pois a unidade de direito é o indivíduo e o sistema, neutro quanto a sexo e

estado civil. A renda básica parcial para crianças será menor do que para adultos e proporcional à idade.

O teste de necessidade será aplicado por meio do tributo pagável na maioria da outra renda, isto é, quem tiver renda própria acima do patamar, terá o benefício descontado dessa renda. As rendas básicas parciais substituem os abatimentos tributários pessoais.

A abolição da contribuição previdenciária é pré-condição da integração e será um imenso degrau em direção à prevenção da pobreza entre os idosos e os incapacitados, mas tem implicações de longo alcance. Esse salto custa dinheiro e leva muitos anos para ser implantado.

A renda básica é não-tributável e deve ser creditada automaticamente a cada semana ou mês, independentemente de outras rendas do contribuinte. "Não é nem um tradicional benefício em dinheiro e nem um tradicional abatimento do IR, ambos por ela substituídos." (PARKER, 1989A, p.74) Para pessoas sem qualquer renda própria ou que a tenham muito pequena, a renda básica é um benefício em dinheiro isento de tributo, sem exigência de comprovação de renda, não estigmatizante (é um direito, não uma esmola), que não precisa ser solicitado. Mas para a maioria das pessoas, é quantia fixa de crédito fiscal, retirada automaticamente dos que dela não necessitam, pelo sistema integrado de tributação sobre outras rendas.

Na maioria dos países o benefício à criança é uma renda básica ou crédito tributário conversível. Cada família recebe o mesmo e ninguém o perde. Para as famílias ricas, o benefício à criança é compensado no imposto de renda da mesma forma que para os não-pais do mesmo nível de renda.

A proposta de renda básica da BIEN tem como base a integração dos sistemas tributário e previdenciário.

Integração completa

Para a autora, a definição de integração completa fundamenta-se em dois critérios:

I - Troca de todos os benefícios monetários e todos os abatimentos tributários por uma estrutura unificada de renda garantida universal, não contributória, suficiente para as necessidades básicas, cujo direito depende da residência legal (embora, um mínimo período de residência seja necessário para prevenir o influxo de imigrantes) e cuja operação é responsabilidade de uma única agência governamental. As quantias pagas são relacionadas à idade, com suplemento para invalidez.

A seguir, um dos cálculos de Hermione Parker para a renda básica completa, a valores de 1985-1986, equivalente a 1/3 do salário médio no Reino Unido:

| idade | <i>Libra/semana</i> |
|---------------------------|---------------------|
| 0 - 4 | 20.00 |
| 5 - 10 | 25.00 |
| 11 - 15 | 32.00 |
| 16 - 17 | 44.00 |
| adulto (acima de 18 anos) | 60.00 |

Fonte: Instead of the Dole. Hermione Parker. Tabela 9.3

A tributação estimada para estes valores de renda básica fica entre 70% e 85% sobre as outras rendas, dependendo dos abatimentos fiscais que possam ser suspensos.

Integração não exclui um teste de trabalho, providenciada uma garantia de emprego; não exclui variações de acordo com idade, tamanho da família, condição do chefe da família ou qualquer outra coisa que tenha um efeito direto nas necessidades e custos. Mas exclui todas as restrições de ganho e deve excluir o acréscimo de benefícios adicionais. Na prática, o requisito de que todos os outros benefícios monetários são abolidos é quase certamente impraticável, desde que deverá sempre haver uma rede de seguridade residual, localmente operada, para uso em circunstâncias excepcionais. O perigo é a rede de seguridade crescer ano a ano, caso em que o sistema cessaria de ser totalmente integrado.

II - Completa harmonização de todos os regulamentos administrativos abaixo e acima do ponto de quebra da renda pela qual as pessoas tornam-se contribuintes. Esta é condição fundamental sem a qual a integração não existe. É uma parte intrínseca do processo de simplificação e a essência de um sistema que trata todos, contribuintes e beneficiários, de acordo com as mesmas regras básicas.

Considerando a renda básica completa inviável devido a seu alto custo e desincentivo ao trabalho, Hermione Parker propõe uma renda universal modesta, complementada por benefícios tradicionais a quem ainda necessitar, viabilizada por uma integração parcial entre os sistemas tributário e previdenciário.

Integração parcial

É possível imaginar um sistema de renda garantida com dois componentes, um integrado e outro não. A integração parcial não significa misturar as características dos sistemas duplo e integral dentro de um único componente. Aqui, um sistema que é parcialmente

integrado é definido como um sistema com dois ou mais componentes, dos quais pelo menos um é totalmente integrado.

O componente integrado, de competência da União, é operado por meio da Conta de Transferência de Renda que proporciona a renda básica igual para todos, em nível modesto, não contributória, não retirável, não tributável, individual e automática. A CTR deve ser mantida separada de todas as contas governamentais e totalmente autofinanciada.

Idealmente, toda a receita do novo imposto de renda será vinculado à CTR.

A parte não integrada constitui-se de rendas básicas parciais complementares, administradas em nível local pelos Departamentos de Benefícios e Assistência. Esse Departamento é responsável pela autorização para suplementos por incapacidade e pensão invalidez; auxílio-moradia e auxílio monetário residual para emergência, ambos com comprovação de renda ou necessidade.

São realocados para a renda básica a maioria dos benefícios monetários e, tanto quanto possível, os abatimentos fiscais, que, removidos, resultam em muitos milhões de *pounds* para serem aplicados na renda básica. Assim, o valor da renda básica dependerá dos benefícios e abatimentos tributários que forem cancelados.

Além da renda básica parcial, cada pessoa pode ter uma pequena parte da renda livre de imposto. Enquanto o benefício em dinheiro é assistência direta, a isenção tributária é assistência indireta. Cada um tem um função diferente. A proposta do benefício em dinheiro é prover renda onde não há nenhuma ou não é suficiente. A proposta da isenção tributária é evitar que as pessoas sejam

tributadas na renda necessária para mantê-las acima da pobreza. A diferença principal é entre dar e não tirar. As isenções fiscais não têm nenhum valor para as pessoas sem renda para contrabalançar.

A alíquota tributária única de Imposto de Renda, embora não essencial, é administrativamente mais fácil.

Alguns esquemas de renda básica garantida incluem um tributo sobre ganho real de capital (individualizado e com correção monetária) como parte de um novo e abrangente IR; outros, tributo sobre herança. Essas propostas são particularmente relevantes quando a alíquota da Contribuição para Renda Básica for única.

As contribuições de empregados e autônomos são integradas no novo sistema tributário e as dos empregadores, trocadas por uma taxa crescente sobre os lucros (ou similar) e usadas para financiar os gastos gerais governamentais.

O novo tributo não tem que ser um imposto sobre a renda, ele pode ser um tributo sobre consumo ou sobre valor agregado. O novo IR engloba a contribuição previdenciária, portanto, a nova taxa marginal de IR cresce e é a mesma para renda do trabalho e do não-trabalho. Para a maioria das pessoas no trabalho formal a nova taxa tem pequena diferença, uma vez que substitui a contribuição previdenciária. Mas para as pessoas que correntemente pagam taxas reduzidas de contribuição previdenciária, ou com ganhos acima do nível superior para contribuição previdenciária, a unificação resulta quase certamente em aumento do IR. Pessoas com rendas não do trabalho (de investimentos e/ou pensões ocupacionais) pagam uma alíquota inicial mais alta.

Complementando a renda básica, mães e pais sozinhos podem descontar do IR seus custos com os cuidados aos filhos para poderem trabalhar, até determinado limite.

Aumentando a taxa de isenção tributária e os benefícios pagos a crianças e pessoas incapazes, a pobreza é substancialmente prevenida, pois há significativa transferência de recursos em favor das pessoas de baixa renda e famílias com filhos.

Abolindo as regras de renda própria, de coabitação e de outras que dão motivo a fraude, torna o desempregado livre para trabalhar, estudar e se reciclar sem perder o benefício.

As rendas básicas suplementares são direcionadas a pessoas com custo de vida acima da média e/ou com potencial de ganho limitado. Em qualquer caso, a renda básica parcial suplementar é acrescentada à renda básica parcial. Todos os esquemas de renda básica garantida pagam suplementos aos idosos e incapacitados. Alguns incluem pais sozinhos ou atendentes (pessoas que cuidam de idosos, doentes ou inválidos, em casa) ou viúvos, viúvas e gestantes (esses últimos, por tempo limitado).

Hermione Parker realça que o sucesso de qualquer estratégia para integração dos sistemas tributário e assistencial depende crucialmente da simplificação e de ser implementado gradualmente. Usando a tecnologia, os cálculos de débito e crédito podem ser feitos em fração de segundos e a entrega do benefício pode ser feita por meio da rede bancária, com menos chance de abuso.

Mesmo uma integração parcial tem que ser feita gradualmente, a fim de proteger direitos adquiridos, usar o crescimento da economia como meio de aliviar a perda de

alguns, além de permitir que as pessoas que tiverem perda possam reorganizar seus compromissos.

Por isso, Hermione Parker dividiu sua proposta em três fases que deveriam estar consolidadas no ano 2.000.

As principais medidas da Renda Básica Garantida 1 (RBG 1) pressupõem:

1. Substituição dos descontos tributários pessoais por RBP de 10,50 libras por pessoa/semana;

2. Todos os benefícios previdenciários reduzidos a 10,50 libras/semana, com isenção tributária para benefícios residuais e renda de sustento.

3. Taxação independente para marido e esposa.

4. Primeiras 20 libras/semana da renda do trabalho torna-se isenta.

5. A alíquota padrão do IR torna-se 27%.

6. A maior alíquota do IR torna-se 45%.

7. Todos os descontos do IR não-pessoais ficam restritos a 27%.

8. Benefício à criança torna-se RBP à criança e sobe para 10,50 libras/semana.

9. Isenção de custos com os filhos relacionados ao trabalho, até 2.000 libras/ano.

10. Aumento dos gastos públicos com creches.

11. Benefício a pais sozinhos apenas de crianças menores de 5 anos.

12. Alíquota padrão da contribuição previdenciária da classe 1 torna-se 9%.

13. Renda básica parcial suplementar de 4 libras/semana para cada pessoa maior de 65 anos ou incapacitada, e para atendentes de idosos e inválidos/doentes.

14. Ajustes para pensão por idade. Beneficiários casados podem escolher juntar a tributação.

15. Abolição das regras de renda do trabalho para os beneficiários.

Os objetivos dessa primeira fase são preparar o caminho para mudanças futuras, reduzir a dependência da renda de sustento e do crédito familiar, tornar os sistemas tributário e assistencial mais harmônicos.

A Renda Básica Garantida 2 (RBG 2) visa à unificação da contribuição previdenciária com o imposto de renda, a abolição do princípio contributivo e a reforma do auxílio-moradia.

A Renda Básica Garantida 2000 foi desenvolvida da RBG 1. Tem como objetivo garantir a cada pessoa um nível equivalente de padrão de vida. O objetivo, para o ano 2000, é uma renda básica parcial de 28 *libras* e uma renda básica parcial suplementar de 42 *libras* (preços de abril/88).

Em suma, no ano 2.000, as maiores mudanças deverão ter sido, primeiramente, a abolição de todas as contribuições previdenciárias, todos os benefícios previdenciários, a renda de sustento e o crédito familiar, todas as regras de ganhos do trabalho, todos os abatimentos fiscais pessoais e, tanto quanto possível, os abatimentos fiscais não-pessoais.

Ao lado disso, deverão ter sido introduzidos a Conta de Transferência de Renda; a unidade de cálculo individual; a renda básica parcial, renda básica parcial suplementar e pensão-invalidez; um abrangente imposto de renda ou contribuição para renda básica; isenção tributária; descontos para cuidados com os filhos, relacionados ao trabalho; qualquer abatimento fiscal não-pessoal remanescente torna-se desconto tributário fixo;

Departamentos de Assistência e Benefício Monetário de autoridade local; novo auxílio-moradia com comprovação de renda; benefícios para emergência comprovada; grande aumento da provisão para cuidados com criança; uma nova taxa sindical (corporate tax) substituindo as contribuições previdenciárias do empregador.

Opcionais serão a vinculação do novo IR à Conta de Transferência de Renda; alíquota única do IR ou contribuição para renda básica; fusão dos Departamentos de Benefícios (monetários) e Assistência, de autoridade local; o auxílio-moradia torna-se condicional e é ligado a uma garantia de renda e de trabalho.

As vantagens da renda básica parcial são, primeiramente, a facilidade de acesso e de administração, bem como o custo suportável para o país. Com isso, evita o custo excessivo da renda básica cheia e os efeitos desincentivadores do imposto de renda negativo.

A conclusão de Hermione Parker é que os obstáculos são políticos e não técnicos, pois a principal razão para a oposição à renda básica é sua incondicionalidade. A idéia de que homens e mulheres saudáveis possam ganhar alguma coisa sem trabalhar por ela (ou sendo preparados para trabalhar por ela) no mercado de trabalho, não faz parte da ética protestante do trabalho e é lembrada por muitos como encorajadora da ociosidade. (PARKER, 1989A, p.382)

As tabelas e o gráfico 3.2 exemplificam os tipos de renda básica discutidos pela autora.

Renda básica cheia

| | | | |
|---------------|----------|--------------|------------------|
| Renda própria | IR - 70% | Renda básica | Renda disponível |
|---------------|----------|--------------|------------------|

| | | | |
|--------------|--------|-------|--------------|
| 0 | 0 | 60,00 | 60,00 |
| 50,00 | 35,00 | 60,00 | 75,00 |
| 86,00 | 60,00 | 60,00 | 86,00 |
| 100,00 | 70,00 | 60,00 | 90,00 |
| 200,00 | 140,00 | 60,00 | 120,00 |
| 300,00 | 210,00 | 60,00 | 150,00 |
| 400,00 | 280,00 | 60,00 | 180,00 |
| 500,00 | 350,00 | 60,00 | 210,00 |

Renda básica parcial com limite de isenção

| renda própria | Limite isenção | IR = 35% | renda básica | renda disponível |
|---------------|----------------|----------|--------------|------------------|
| 0 | 0 | 0 | 28,00 | 28,00 |
| 50,00 | 20,00 | 10,50 | 28,00 | 67,50 |
| 100,00 | 20,00 | 28,00 | 28,00 | 100,00 |
| 200,00 | 20,00 | 63,00 | 28,00 | 165,00 |
| 300,00 | 20,00 | 98,00 | 28,00 | 230,00 |
| 400,00 | 20,00 | 133,00 | 28,00 | 295,00 |
| 500,00 | 20,00 | 168,00 | 28,00 | 360,00 |

No gráfico 3.2A, as pessoas que se encontram no intervalo *PBA* estão recebendo financiamento do Estado, pois pagam imposto menor que o benefício recebido, enquanto que a partir desse ponto A, o benefício começa a ser retirado pela tributação.

Nesse modelo, ninguém fica abaixo da linha de pobreza (triângulo $PBP'C$). Porém, o "vazamento" (triângulo $PBAP'$) para quem não precisa do benefício, por estar acima da linha da pobreza, é responsável por seu alto custo.

O gráfico 3.2B mostra a renda básica parcial (abaixo do nível de subsistência) com isenção tributária.

Ao contrário da renda básica cheia, o triângulo $PP'C$, correspondente ao espaço entre a renda básica parcial e a linha da pobreza, só é parcialmente preenchido. Assim, mesmo com a renda básica parcial e a isenção tributária, muitos continuariam precisando de ajuda.

A curva BDD' começa correndo paralela à linha de 45° , mas no ponto H, quando os ganhos chegam a \$20,00 (no exemplo), o IR os diminui e também a inclinação da curva.

A lacuna que permanece ($PJBD$) será preenchida pelas rendas básicas suplementares, de responsabilidade da parte não integrada do sistema (governo subnacional).

Aparentemente, há vazamento do benefício para pessoas com renda bruta acima da linha da pobreza, mas trata-se de um desconto tributário, não de um benefício.

PÁGINA RESERVADA PARA O GRÁFICO DO ARQUIVO EXCEL
HPARKER

Segundo o filósofo e economista VAN PARIJS, para atacar a raiz do problema do desemprego, é preciso pensar, conjuntamente, a política econômica e a política social, a distribuição do trabalho e a distribuição das rendas. (VAN PARIJS, 1995B)

A Bélgica, terra de Van Parijs, já possui a Renda Mínima de Inserção (RMI), semelhante a da França. Ele, porém, não considera essa modalidade de renda garantida a melhor maneira de combater o desemprego, nem de proporcionar a verdadeira liberdade a todos.

Os esquemas de renda garantida introduzidos pela maioria dos países europeus, desde a Segunda Guerra Mundial, esclarece o filósofo e economista, embora não sejam do tipo seguro social, já que os beneficiários não precisam ter contribuído sobre seus ganhos passados, permanecem condicionais nos seguintes aspectos: 1) Para ter direito ao benefício, a pessoa desempregada e capacitada para o trabalho deve estar disposta a aceitar um emprego adequado ou se submeter a um treinamento adequado, se oferecidos; 2) deve passar por um teste de necessidade, isto é, demonstrar que não tem renda suficiente, mesmo de outras fontes que não a do trabalho; 3) o valor do benefício depende da situação doméstica, ou seja, se vive sozinho ou não, se a outra pessoa está empregada ou não; 4) o valor também depende do lugar em que mora, por exemplo, área metropolitana ou cidade do interior ou campo. (VAN PARIJS, 1995A, p.35)

Auxílio por desemprego ou por inaptidão ao trabalho, bem como a RMI (Renda Mínima de Inserção), na sua opinião, contribuem para levar o beneficiário à cilada do

desemprego, mantendo-o numa situação de exclusão de toda atividade remunerada formal, pelo seguinte:

a) Quando o diferencial entre desemprego indenizado e trabalho remunerado, levando-se em conta os gastos para trabalhar, é pequeno, nulo ou mesmo negativo, não trabalhar torna-se mais vantajoso, promovendo um tipo de desemprego voluntário;

b) Muitos daqueles que aceitariam, de boa vontade, um emprego que pagasse quase o mesmo que o benefício, preferem continuar desempregados, devido ao medo de deixar a segurança das alocações para desempregados, regularmente pagas, para depender de um emprego que pode não dar certo, expondo-se o beneficiário, novamente, a todas as dificuldades e incertezas do processo administrativo para reconhecer o direito às alocações;

c) As empresas não têm quase nenhum interesse em oferecer empregos cuja remuneração líquida seja inferior (ou pouco superior) ao nível das rendas de suplementação, pois sabem que os trabalhadores não estarão motivados a manter o emprego. Irão preferir oferecer empregos menos numerosos e mais bem remunerados, mas para trabalhadores qualificados;

d) O desemprego prolongado traz conseqüências que diminuem cada vez mais as chances de conseguir novo emprego, tais como perda das habilidades produtivas, ou seja, da capacidade de ser pontual, de mobilizar energia, de estruturar jornadas, de conhecimentos técnicos aprendidos, além da falta de oportunidade de atualizar os conhecimentos; transformação das aspirações, que acabam se voltando para outras coisas que não seja o trabalho assalariado, de ficar cuidando dos filhos ao tráfico de drogas; discriminação contra os desempregados por longo tempo.

Uma medida que poderia diminuir o risco da cilada do desemprego seria manter a alocação de desemprego ou de renda mínima garantida para as pessoas que consigam um pequeno emprego, permitindo-lhes sair da inatividade e preservar ou readquirir suas habilidades produtivas. Alguns países adotaram esse sistema, porém, com restrição setorial e/ou limitado no tempo, ocasionando a volta à exclusão ou a permanência em subempregos.

Outra alternativa é o benefício que vai diminuindo relativamente à renda do trabalho, mas com um decréscimo menor do que o aumento da renda do trabalho. Trata-se de um imposto negativo sobre a renda que se transforma em imposto positivo a partir de um nível de renda - o *break even point* - acima do nível de pobreza. Esse sistema tem a vantagem da continuidade, tanto no tempo, como na variedade de rendas. Mas conserva a complexidade administrativa.

A proposta de Van Parijs é a alocação universal, ou seja, uma renda atribuída, incondicionalmente, a todo cidadão adulto, independentemente de ele estar disposto a trabalhar, de ser rico ou pobre, de com quem viver e de onde viver.

O direito à renda é, na verdade, o direito ao trabalho (VAN PARIJS, 1995B, p.04), à verdadeira liberdade de poder aceitar emprego de salário insuficiente, seja porque esse proporciona treinamento ou experiência, seja porque agrada, mantendo, assim, as habilidades produtivas das pessoas. É a base à qual todas as outras rendas podem ser adicionadas:

Temos aqui, alguma coisa com a qual a pessoa pode contar seguramente, um fundo material no qual uma vida repousar firmemente e à qual qualquer outra renda, em dinheiro ou espécie, do trabalho ou rendas, do mercado ou do Estado, pode legitimamente ser acrescentada. (VAN PARIJS, 1995A,p.35)

O autor considera a renda básica mais viável no combate ao desemprego do que esperar o crescimento econômico ou a redução geral do tempo de trabalho.

A alocação universal, incondicional, ajustada pelo imposto, também se mostra como a melhor opção devido à simplificação e ao menor custo administrativo, pela desnecessidade de controle preliminar, bem como à maior eficácia na luta contra a pobreza, pois muitos dos que têm necessidade e direito acabam não solicitando o benefício ligado à renda, pelos entraves burocráticos.

Para que haja verdadeira liberdade para todos, a renda básica deve ser complementada por benefícios em espécie de três categorias.(VAN PARIJS, 1995A, págs.42, 43). A primeira é derivada das exigências da liberdade formal: polícia e tribunais, efetiva defesa civil ou militar contra conflitos externos, mecanismos adequados para tomada de decisão coletiva nos vários níveis territoriais.

A segunda categoria consiste em itens não relacionados à proteção ou liberdade formal, mas que devem ser providos gratuitamente, ou por alíquota subsidiada, por causa das externalidades positivas de dar oportunidade a todos, como alguns dos fundos de educação ou de infraestrutura, também serviços de saúde como vacinação contra doenças infecciosas.

Na terceira categoria, incluem-se bens como provisão de ar limpo por meio de restrições à poluição, a construção, manutenção e limpeza das ruas, disponibilidade de áreas só para pedestres, sem ameaça do trânsito.

A renda básica não está ligada à noção de necessidades básicas, podendo estar abaixo ou exceder o que é considerado como o necessário para uma existência decente. O valor, modesto, deve ser o suficiente para produzir a redução do número de beneficiários submetidos a um controle de recursos e, sobretudo, reduzir o desemprego, sem provocar grande aumento na contribuição tributária nem grande modificação na renda líquida das famílias.

É essencial que se considere a sustentabilidade de um programa de garantia de renda:

Se estamos preocupados com a verdadeira liberdade de todos, é inadmissível gastar a riqueza da sociedade agora, na forma de uma alta renda básica (VAN PARIJS, 1995A, p.38)

Deve-se selecionar a estrutura de tributação que possa gerar os resultados mais altos e duradouros. Melhor resultado tributário implica renda básica mais alta. Mas o importante para a verdadeira liberdade de todos é o nível per capita, que é afetado não apenas pela arrecadação tributária, mas também pelo número de pessoas entre as quais será dividido. Portanto, é preciso levar em consideração efeitos demográficos.

Se um aumento na renda básica levar à expansão populacional, a renda básica vai entrar em declínio. Por isso, as crianças devem ter renda básica reduzida e idosos, aumentada, pois a renda comparativamente mais baixa para crianças aumenta o custo líquido de ter filhos e a renda comparativamente mais alta para idosos reduz a necessidade de se ter filhos como forma de seguro para a velhice. Essas medidas podem significar até reversão de qualquer efeito positivo que pudesse ser causado pela renda básica no crescimento da população.

Bruno GILAIN e Van PARIJS fizeram a simulação dos efeitos financeiros de uma alocação universal mensal de 8.000 FB (francos belgas, ano de referência 1992) por adulto residente na Bélgica, de duas maneiras.(GILAN E VAN PARIJIS, 1995)

O modo de financiamento proposto é pela redução das transferências e/ou aumento dos impostos existentes, o que permitiria garantir a neutralidade sobre o plano orçamentário. O objetivo não é reduzir a desigualdade ou a pobreza, mas modificar a estrutura de seus fatores determinantes. Daí a importância de simular com reduções e exonerações, com cortes de taxas e imposto das pessoas físicas, de maneira a minimizar o impacto distributivo, de uma só vez.

Para isso, foi usado um modelo (batizado SIRE) desenvolvido pelo Serviço de Estudos do Ministério Federal Belga das Finanças, com o objetivo de avaliar o impacto sobre as rendas líquidas dos casais, causado por uma série de mudanças fiscais. O modelo permite medir o impacto orçamentário e redistributivo de diversas modificações do sistema fiscal, compreendida, também, a introdução de um tipo de transferência novo, como a alocação universal.

Uma das duas possibilidades estudadas pelos autores para a introdução de uma alocação universal modesta, na base de todas as rendas é assim demonstrada:

1. uma alocação universal de 8.000 francos por mês, livre de imposto, é paga de maneira incondicional a todo residente adulto permanente (com dezoito anos ou mais);

2. todas as rendas de suplementação inferiores a 8.000 francos são suprimidas e todas as rendas de suplementação excedentes desse montante são reduzidas a 8.000 francos;

3. as alocações familiares para jovens com dezoito anos ou menos são suprimidas;

4. os abatimentos de impostos para jovens com dezoito anos ou menos são suprimidos;

5. os sistemas do quociente conjugal e da transferência de cota isenta (que garantem um alívio fiscal sobre casais com uma renda) são suprimidos;

6. os outros aspectos do imposto sobre pessoas físicas (cota e taxa de contribuição, reduções do imposto para rendas de transferência) são ajustados de maneira a financiar o custo líquido da alocação universal (diferença entre o custo bruto e as economias resultantes dos itens 2 e 3), levando em conta o aumento das receitas resultante dos itens 4 e 5).

As taxas de contribuição seriam modificadas como no quadro abaixo:

| renda própria (tributável) | em vigor(1995) | proposta |
|----------------------------|----------------|----------|
| 0 - 105.000 | 25% | 25% |
| 105.000 - 253.000 | 25% | 50% |
| 253.000 - 335.000 | 30% | 50% |
| 335.000 - 478.000 | 40% | 50% |
| 478.000 - 1.100.000 | 45% | 50% |
| 1.100.000 - 1.500.000 | 50% | 50% |
| 1.500.000 - 1.650.000 | 50% | 52,5% |
| 1.650.000 - 2.200.000 | 52,5% | 52,5% |
| 2.200.000 - 2.420.000 | 52,5% | 55% |
| 2.420.000 ou mais | 55% | 55% |

Os autores alertam que a simulação não leva em conta modificações de comportamento que a medida poderia

induzir, em nível de consumo, da oferta de trabalho, do dispêndio de esforço, da poupança ou do risco assumido. Logo, esse tipo de simulação, apesar de essencial, não é suficiente para avaliar o impacto de uma medida.

2. PGRM - PROGRAMA DE GARANTIA DE RENDA MÍNIMA - EDUARDO MATARAZZO SUPLICY

Embora, os programas de renda mínima em execução no Brasil, todos ligados à escolarização, tenham partido do PGRM do senador SUPLICY, um imposto de renda negativo, o objetivo deste é bem mais abrangente, assemelhando-se aos modelos propostos por James Meade, Hermione Parker e Phillipe Van Parijs.

Como disse Van PARIJS, defensor de uma renda básica parcial, referindo-se ao projeto do senador Suplicy:

O PGRM é uma forma de imposto de renda negativo, mas mais próximo da renda básica que os esquemas europeus de renda mínima. Consiste de direito individual a uma renda em dinheiro, sem restrições aos, involuntariamente, desempregados, mas preservando incentivos ao trabalho na extremidade inferior da escala. (...) À luz tanto dos aspectos positivos quanto negativos da experiência europeia, não há dúvida de que implementar o Programa de Renda Mínima Garantida é um passo urgente e indispensável na direção de maior justiça social no Brasil" (Folha de São Paulo, 06/10/94).

O objetivo do PGRM é a justiça distributiva, combatendo a miséria, desenvolvendo a economia justamente nos setores de bens populares e dando oportunidade de emprego a quem quer trabalhar, além de fortalecer o princípio de justiça de igual liberdade para todos (liberdade de escolher como maximizar a utilidade do bem dinheiro).

Com o PGRM, da modalidade imposto de renda negativo, as pessoas mais pobres teriam restituídos seus impostos diretos e principalmente, indiretos. Não pagariam, desta forma, acima de sua capacidade de pagamento, princípio de tributação que determina "desigual tratamento para desiguais".

Um risco da renda mínima inversamente proporcional à renda própria é o desincentivo ao trabalho, mas como observa Hugh DALTON (1980, cap. 3),

teoricamente, os indivíduos continuam trabalhando até que a utilidade marginal de maior rendimento ou remuneração passa a ser igual à inutilidade marginal do acréscimo do trabalho.

Outras contestações a esse argumento foram vistas no primeiro capítulo.

O incentivo está previsto no PGRM 2 para as faixas mais baixas de renda, pois o benefício é diretamente proporcional à renda até um salário mínimo, estabiliza-se até um salário e meio e a partir daí, começa a diminuir até zerar quando a renda própria chega a três salários mínimos. Dessa forma, as pessoas das faixas mais baixas de renda tornam-se motivadas a procurar emprego melhor, trabalhar mais.

Reconhecendo as limitações do imposto de renda negativo, o senador SUPLICY pondera que no Brasil,

devido à enorme desigualdade e à necessidade de se prover um mínimo à sobrevivência com maior urgência a um terço da população, é fundamental que nos centremos, agora, neste universo. (SUPLICY, 1995E, p.30)

Infelizmente, o programa não tem merecido um esforço maior das instituições brasileiras para ser implementado. Uma das grandes objeções ao PGRM refere-se à viabilidade de se financiar um programa cujo custo chegará a cerca de 3,5% do PIB, em um país que enfrenta déficit constante das contas públicas, embora fosse beneficiar cerca de 38.932.695 pessoas (estimativa do Prof. André URANI, do IPEA, citado na Cartilha de Suplicy, 1996).

O aspecto do financiamento do PGRM, no âmbito nacional, faz parte do quarto capítulo.

Projeto de Lei nº 2561/92 (PGRM 1)

O PGRM pode ser visto como parte da reforma do sistema tributário brasileiro, propondo que quem ganha menos de R\$ 240,00 (valor de outubro/96) por mês, tenha direito a uma complementação.

Os objetivos são garantir renda mínima a pessoas adultas que não disponham de rendimentos suficientes para atender suas necessidades básicas; compatibilizar a eficiência da economia de mercado com a erradicação da pobreza e diminuição das desigualdades sociais; conter fluxos migratórios.

Destina-se o benefício a pessoas de 25 anos ou mais, que tenham renda própria menor que R\$ 240,00. As pessoas que se enquadrem nos requisitos receberão de 30% a 50% da diferença entre o rendimento e o limite estabelecido (R\$ 240,00). As alíquotas variam de acordo com a renda mensal (renda menor, alíquota maior). O custeio do programa, estimado em até 3,5% do PIB, será por dotação orçamentária específica.

Na primeira versão, o programa seria implantado, gradualmente, em 8 anos, a começar pelos maiores de 60 anos. A emenda do deputado federal Germano Rigotto alterou o projeto para que se inicie pelos Estados de menor renda per capita.

O art. 7º do projeto de lei diz que o Poder Executivo desenvolverá, de preferência em convênio com os Estados, capacidade de orientação e apoio aos municípios, visando a instituição de programas de treinamento de mão-

de-obra para os beneficiários do PGRM, quando necessário ao seu aperfeiçoamento ou ao seu ingresso no mercado de trabalho.

PGRM 2 - Uma proposta alternativa

Desenvolvido com base no EITC norte-americano quanto à fórmula de cálculo do benefício, visa evitar que se declare renda zero ou menor que a recebida no mercado informal, para obter o benefício máximo.

Objetiva, ainda, estimular a formalização do trabalho, podendo-se exigir que o beneficiário do programa seja ou venha a ser contribuinte da Previdência Social, para comprovação de seus rendimentos mensais.

Entretanto, o professor André Urani ressalva que a maior parte dos trabalhadores autônomos ou sem carteira assinada que contribuem para a Previdência sub-declaram seus rendimentos, pois o valor da aposentadoria tem por base apenas os últimos anos de atividade.(URANI, 1996, p.41)

Segundo essa proposta, a complementação de renda às pessoas com renda própria mensal (Rp) inferior a R\$ 321,00(out/96) seria paga:

$$\begin{array}{ll} \text{Rp} = 0 & \text{RM} = 20,00 \\ \text{Rp} < 100,00 & \text{RM} = 20,00 + 40\% \text{ Rp} \\ 100,00 < \text{Rp} < 150,00 & \text{RM} = 60,00 \\ \text{Rp} > 150,00 & \text{RM} = 60,00 - [35\% (\text{Rp} - 150,00)] \end{array}$$

A estimativa de custo dessa segunda versão do Programa de Garantia de Renda Mínima é de cerca de 2,4% do PIB.

O senador SUPLICY propõe, ainda, que se pense em coordenar os esforços financeiros e administrativos da União, Estados e municípios para a implantação do PGRM. Esse deve ter um formato nacional e sua implementação deve ser descentralizada, levando em consideração as características locais de cada Estado e cidade.

Substitutivo do Relator na Comissão de Finanças e Tributação, Germano RIGOTTO (1996)

Foram incorporadas algumas características das experiências positivas regionais e sugeriu-se que o benefício deveria ser concedido levando-se em consideração algumas condições: (1) renda pessoal até R\$ 240,00 por mês, combinada com renda familiar de até R\$ 720,00, para evitar vazamento para pessoas que não têm renda própria, mas pertencem a famílias em melhores condições financeiras; (2) beneficiários com filhos de 7 a 14 anos têm que provar que estas crianças freqüentam a escola; (3) em vez de se iniciar pelos grupos etários mais idosos, o programa começaria pelos estados mais pobres do Brasil e gradualmente, seria ampliado na direção dos estados de maiores rendas per capita; (4) permissão à União para estabelecer acordos com governos locais e estaduais, com o intuito de dividir responsabilidades financeiras e administrativas.

A estimativa é de 32 milhões de beneficiados, com custo aproximado de R\$ 17,6 bilhões. Mas no primeiro ano, o número de beneficiados nos Estados mais pobres, Piauí, Maranhão e Tocantins, seria de 2,4 milhões, ao custo de R\$ 1,4 bilhão. (SUPLICY, 1999B, p.04)

A seguir, para melhor visualizar as duas propostas do PGRM em nível nacional, apresento as tabelas e os gráficos correspondentes.

Relativamente aos gráficos, chamo a atenção para o fato de que a renda própria (não ajustada), e a linha de 45°(CC') se equivalem, porque no modelo não há tributação, já que os valores estão abaixo do nível de isenção (R\$ 900,00/mês em fev/99).

A distância entre a linha de 45°(CC') e a curva BDD' corresponde ao benefício.

| Renda própria | PGRM1 | | | PGRM 2 | |
|---------------|--------------|---------------|--|--------------|---------------|
| | Renda mínima | Renda dispon. | | Renda mínima | Renda dispon. |
| 0 | 72 | 72 | | 20 | 20,00 |
| 30 | 63 | 93 | | 32 | 62,00 |
| 60 | 54 | 114 | | 44 | 104,00 |
| 90 | 45 | 135 | | 56 | 146,00 |
| 100 | 42 | 142 | | 60 | 160,00 |
| 130 | 33 | 163 | | 60 | 190,00 |
| 150 | 27 | 177 | | 60 | 210,00 |
| 180 | 18 | 198 | | 49,50 | 229,50 |
| 210 | 9 | 219 | | 39 | 249,00 |
| 230 | 3 | 233 | | 32 | 262,00 |
| 240 | 0 | 240 | | 28,50 | 268,50 |
| 270 | 0 | 270 | | 18 | 288,00 |
| 300 | 0 | 300 | | 7,50 | 307,50 |
| 320 | 0 | 320 | | 0,50 | 320,50 |
| 321 | 0 | 321 | | 0,15 | 321,15 |

PÁGINA RESERVADA PARA O ARQUIVO EXCEL ESUPLICY

Simulações sobre o PGRM

O economista Samir CURY (SUPLICY & CURY, 1993, p.106), utilizando modelo insumo-produto, fez simulações sobre os efeitos da introdução do PGRM nos agregados de produção, emprego, impostos e outras variáveis significativas para a economia brasileira.

A conclusão (págs. 115/117) foi que, na produção, os setores que mais cresceriam com o advento da renda mínima seriam os alimentos básicos, principalmente leite/laticínios, beneficiamento de arroz e moagem de trigo. Também cresceriam os setores de fumo/cigarros, perfumaria/produto de limpeza e a indústria farmacêutica, assim como energia elétrica e saneamento básico.

No tocante ao índice de emprego, os resultados são positivos, embora modestos, evidenciando as dificuldades de se absorverem grandes contingentes de mão-de-obra formal não qualificada. CURY conclui que o "somatório de um processo de distribuição de renda apresentou resultados significativamente favoráveis".

Confirmando o resultado de Samir Cury, o professor André URANI, em "Renda Mínima: Uma Avaliação das Propostas em Debate no Brasil" (1997), diz que, enquanto os benefícios do PGRM-1 são decrescentes em relação à renda familiar per capita, os benefícios sociais atuais têm efeito oposto. Assim, a eficácia no combate à pobreza aumentaria, se fosse adotado um programa de renda mínima.

Outras constatações de URANI foram, primeiramente, que o PGRM-1 poderia beneficiar cerca de 43 milhões de pessoas e o PGRM2, 50 milhões, enquanto que programas do tipo dos de Campinas e Distrito Federal atingiriam menos de 35 milhões de pessoas. Também, que, levando em conta apenas

o valor das transferências anuais, sem considerar custos administrativos e de implementação, os programas semelhantes aos de Campinas e DF custariam cerca de R\$ 6,5 bilhões/ano, o equivalente a 1/3 do PGRM 1 e 2 do senador Suplicy.

Em relação a outras políticas públicas, os erros de focalização dos programas de renda mínima são menores que, por exemplo, nos de salário mínimo e seguro-desemprego.

Propostas de aperfeiçoamento

Lena Lavinias, Sônia Rocha e Ricardo Varsano, entendem ser

indispensável que o programa venha acompanhado de iniciativas que permitam melhorar as condições de vida das famílias nos múltiplos aspectos que não dependem diretamente da renda, assistindo-as e apoiando-as para que rompam o círculo vicioso de pobreza crônica. (LAVINAS e outros, 1998 p.13)

Em outro trabalho, Lena Lavinias e Ricardo Varsano propõe que o PGRM tenha a participação das três esferas de governo, privilegiando famílias com crianças e adultos jovens, se houver restrições orçamentárias, e que se torne o núcleo de um programa de ação coordenada/PAC. (LAVINAS e VARSANO, 1997, págs. 16 e 21)

3. Lei nº 9.533/97 (federal)

A lei foi sancionada em 10/12/97 e regulamentada pelos Decretos 2.609/98 e 2.728/98 de 02/06/98 e 10/08/98, respectivamente.

A lei não cria um programa de renda mínima nacional, mas de apoio financeiro, isto é, apenas autoriza a União repassar a municípios que instituírem um Programa de Garantia de Renda Mínima, 50% dos recursos necessários mensais. Os outros 50% serão divididos entre os Estados e os municípios. Mas a ajuda será válida apenas para os municípios com renda familiar *per capita* e receita tributária por habitante inferiores à média estadual. Deverá começar pelos 20% municípios mais pobres entre os pobres de cada Estado, aumentando 20% a cada ano.

O público alvo são famílias com filhos ou dependentes até 14 anos e renda *per capita* inferior a meio salário mínimo. A contrapartida, freqüência escolar ou em programa de educação especial dos filhos ou dependentes entre 7 e 14 anos.

O valor do benefício por família é calculado pela fórmula estipulada na lei, ou seja:

$$\text{VBF} = (\text{R\$ } 15,00 \times \text{n}^\circ \text{ dependentes até 14 anos}) - (0,5 \times \text{valor da renda familiar per capita})$$

Ex: membros da família = 5

filhos (0-14 anos) = 3

renda pai = R\$ 150,00

renda mãe = R\$ 100,00

renda *per capita* = R\$ 50,00

$$\text{VBF} = (\text{R\$ } 15,00 \times 3) - (0,5 \times \text{R\$ } 50,00) = \text{R\$ } 20,00$$

O benefício mínimo será de R\$ 15,00. De acordo com a fórmula, o programa beneficiará 711 famílias dos mais pobres municípios.

Os recursos por parte da União virão do orçamento e os do município, da própria receita ou de parcerias com o Estado, instituições privadas, ONGs, se possível. O

município só pode gastar até 4% do total com despesas operacionais.

Avaliações

Discordando do formato do benefício instituído pela Lei 9533/97, restrito e modesto, o senador Suplicy também mostrou que há erro na equação matemática, pois essa proporciona diferentes graus de benefício *per capita* a famílias com igual nível de pobreza, podendo, até, ser negativo no caso de mãe e um filho com renda *per capita* inferior a R\$ 60,00.

Apresentou, então, fórmula alternativa:

$$B = 0,40(\text{R\$ } 65,00 \times n^{\circ} \text{ pessoas família} - \text{renda familiar})$$

Desse modo, a fórmula proporciona estímulo para as pessoas continuarem trabalhando e progredindo. (SUP LIC Y, 1998B, págs. 121/124)

Pelo projeto, o Executivo pode mudar a taxa de 40% e a quantia de R\$ 65,00, de acordo com a viabilidade financeira.

A crítica mais constante tem sido a exigência da contrapartida de 50% dos municípios, justamente os mais pobres, muitas vezes sem nenhuma atividade econômica e totalmente dependentes dos repasses financeiros federal e estadual para as despesas correntes.

Em "Programas de Garantia de Renda Mínima: Uma Orientação aos Municípios" (1998), os pesquisadores Lena LAVINAS, Sônia ROCHA e Ricardo VARSANO fizeram simulações relativas ao custo do programa, usando quatro valores de benefício. Um dos objetivos foi verificar quantos

municípios, por faixa de comprometimento da receita corrente, atingiriam a meta - atender a todas as famílias com crianças entre 0 e 14 anos e renda familiar *per capita* inferior a ½ salário mínimo.

| Parcela da Receita Corrente p/o PGRM | Valor do Benefício Mensal | | | |
|--------------------------------------|---------------------------|--------|-------|---------|
| | R\$ 15 | R\$ 40 | R\$65 | R\$ 130 |
| até 1% | 57 | 6 | 2 | 1 |
| de 1% a 2% | 195 | 27 | 8 | 1 |
| de 2% a 5% | 835 | 193 | 68 | 11 |
| de 5% a 10% | 1.131 | 489 | 261 | 65 |
| mais que 10% | 2.224 | 3.727 | 4.103 | 4.364 |

fonte: LAVINAS e outros, 1998, p.31

Observam os pesquisadores que apenas 252 municípios brasileiros (5%) poderiam dar R\$ 15,00, comprometendo até 2% de sua receita corrente, a todas as famílias pobres com crianças até 14 anos. Na Bahia, só há um município nessas condições. Mais da metade (2.224) teria que comprometer acima de 10%, situação inviável, tendo em vista que a maioria dos municípios têm capacidade fiscal muito pequena e há os que utilizam até 85% da receita com pessoal.

Ressaltam, ainda, que se o benefício tiver valor muito baixo ou o número de famílias atendidas for pequeno, o custo operacional do programa torna-se uma fração muito grande do seu custo total. E que o valor muito reduzido não terá impacto suficiente sobre as condições de vida das famílias beneficiadas.

Os mesmos pesquisadores estimaram o total necessário para o complemento de renda familiar para 10,3 milhões de famílias que estariam nas condições estipuladas na lei.

| Valor/fam/mês | R\$ 15,00 | R\$ 40,00 | R\$ 65,00 | R\$ 130,00 |
|---------------|-----------|-----------|-----------|------------|
|---------------|-----------|-----------|-----------|------------|

| | | | | |
|-----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| custo total/ano | R\$ 1,86 bi | R\$ 4,95 bi | R\$ 8,04 bi | R\$ 16,08bi |
|-----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|

Fonte: Lena Lavinas, Sônia Rocha e Ricardo Varsano (Folha de São Paulo, 26/09/98)

Como lembrou Robert GREENSTEIN(Seminário no Senado Federal, 1998), do Centro de Estudos Orçamentários e de Políticas Públicas dos Estados Unidos, em seu país, os Estados mais pobres - que são mais ricos e com capacidade fiscal e financeira mais alta - não conseguiriam pagar 50% do programa de benefício monetário.Outra questão é a do custo operacional, que lá fica entre 10% e 12% do total, sem visitas domiciliares, e é dividido entre o Estado e a União, enquanto que o brasileiro estipula 4% para o município.

Em que pese a insuficiência da verba destinada ao PGRM e sua vital importância, o pacote fiscal de 1998 cortou os recursos previstos para 1999, sob a alegação de saneamento das contas governamentais.

LINHA DE POBREZA

O senador Eduardo Suplicy apresentou no Senado Federal (jan/99) projeto de lei que estabelece que o Poder Executivo, por meio do IBGE e do IPEA, deverá definir uma linha oficial de pobreza, ou seja, um padrão de rendimento anual mínimo para que uma família possa suprir suas necessidades vitais.

O objetivo da proposta é "estabelecer critérios que dêem a noção exata do caminho a ser percorrido e do objetivo que se almeja alcançar para erradicar a miséria. A construção de uma linha de pobreza fornecerá uma referência para a análise de sua extensão no Brasil e para a consecução e a orientação das políticas sociais".

Dessa forma, será possível elaborar com maior precisão as metas de uma política de governo, assim como avaliar sua eficácia pelo número de famílias/pessoas que ultrapassarem a linha de pobreza oficial, adotada mediante critérios científicos e não aleatórios.

De acordo com a lei, o Presidente da República deverá, no início do mandato, bem como na Mensagem Anual ao Congresso Nacional, dizer qual o número de famílias ou pessoas que vivem abaixo da Linha Oficial de Pobreza e suas metas para erradicar a pobreza nos anos seguintes.

CAPÍTULO 4

EXPERIÊNCIA E PROPOSTAS DE FINANCIAMENTO

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Como o sistema de mercado não pode desempenhar sozinho todas as funções econômicas e provoca distribuição de renda e riqueza altamente desigual, o setor público torna-se indispensável para realizar os ajustes necessários.[...] Em uma sociedade democrática, tais ajustes ocorrem por meio da política orçamentária, cujos objetivos são o planejamento, controle e administração dos programas governamentais. (MUSGRAVE, 1973, págs. 05 e 167)

Para aperfeiçoar o processo orçamentário, a Constituição Federal de 1988 aumentou a participação do Poder Legislativo na fiscalização e direcionamento dos recursos públicos, bem como na formulação e acompanhamento de políticas públicas.

Idealmente, a tomada de decisão entre projetos, programas, políticas públicas deve se basear em informações sobre os custos e os efeitos desses, comparando-se os prováveis lucros e perdas para a coletividade, juntamente com critérios valorativos de equidade.

O problema, segundo MUSGRAVE (1973, p.133), consiste em decidir que custos e benefícios são relevantes e como avaliá-los.

O analista profissional de políticas públicas procura soluções que sejam vantajosas para todas as partes interessadas, chamadas pelos economistas, segundo LINDBLOM (1980, p.17), "de 'soluções de eficiência paretiana', as

quais, comparadas à situação preexistente, beneficiam todas ou algumas das partes sem trazer prejuízo a nenhuma”.

A transparência deveria orientar qualquer tomada de decisão. O processo orçamentário, no entanto, é influenciado por grupos de interesses divergentes, tais como governantes, Ministérios/Secretarias, parlamentares, empresas públicas, empresas privadas, imprensa, empreiteiras, Igreja, militares, partidos políticos, sindicatos, magistrados, técnicos, cidadãos comuns.

É grande a desigualdade na influência sobre o processo decisório, pois a riqueza permite aumentar essa influência política, enquanto o cidadão comum, sozinho, pouco pode fazer. (LINDBLOM, 1980, págs. 41 e 90) Não poucas vezes, os grupos políticos fortes adotam como critério os seus próprios interesses, em detrimento dos da sociedade. Como consequência, multiplicam-se as obras faraônicas, de menor ou nenhuma prioridade; obras inacabadas, devido à diluição dos recursos; obras de pouca importância para a comunidade; obras públicas em terras particulares; rolagem sem fim/perdão de dívidas milionárias, benefícios e incentivos fiscais que favorecem muito mais os empresários que os trabalhadores ou regiões.

Como os “serviços públicos básicos - todos mais necessários aos pobres que aos ricos - são considerados um fardo” (GALBRAITH, Folha de São Paulo, 20/12/98), resta aos defensores da distribuição mais justa a organização e a mobilização, para que haja melhor alocação dos fundos disponíveis.

“Em finanças públicas é preciso confrontar os efeitos dos gastos públicos e os da arrecadação, isto é, a disponibilidade financeira de um país depende, em parte, de como o dinheiro é obtido e, em parte, da maneira pela qual é despendido” (DALTON, 1980, cap. 2)

O Brasil é um dos países com pior distribuição de renda, onde os gastos públicos são tremendamente injustos, uma vez que o governo gasta com os ricos (juros, investimentos em infra-estrutura, créditos subsidiados, benefícios fiscais) muito mais do que com os pobres (assistência social).

Com dados de 1985/86, o Banco Mundial fez estudo que mostrou que os mais pobres, quase 1/5 da população, recebem 7% do total de benefícios, enquanto cerca de 4% dos de maior renda ficam com cerca de 18% daquele total. (DRAIBE, 1994, p.29)

Segundo André URANI, "o Brasil não é um país pobre. [...] A pobreza no Brasil se deve mais à desigualdade de renda que à incapacidade do país de gerar renda". Isso porque, pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE (de 1990), a renda média do trabalho seria suficiente, se distribuída com equidade, para satisfazer as necessidades básicas de todos os brasileiros três vezes. (URANI, 1997, p. 02)

Do lado dos gastos públicos, há grande dificuldade para fazer um levantamento, principalmente em despesa social, tanto pela diferenciação de critérios dos diversos levantamentos, como por falta de detalhamento dessas despesas nos balanços contábeis da União. É preciso analisar cada programa, cada subprograma, em cada órgão público e empresa estatal, pois há despesas incluídas indevidamente nas rubricas de gastos assistenciais, outras classificadas erroneamente, e, ainda, verbas usadas indistintamente entre diversos subprogramas.

Pesquisa do IPEA (FERNANDES, 1998), relativa aos gastos sociais de 1996, constatou que o governo federal

gastou em assistência social, R\$ 1.196.342 mil (p. 45, tabela 5.8). Assistência social abrange, nessa pesquisa, administração de órgãos e de programas voltados para a assistência à criança e ao adolescente; ao silvícola e à velhice; para a reabilitação profissional de acidentados no trabalho; para a reintegração social de dependentes de álcool ou de drogas; para presos e suas famílias (p.13); abono PIS/PASEP, a parte assistencial do Programa de Geração de Renda (p.45). Os benefícios de prestação continuada, conhecidos como renda mensal vitalícia, a partir de 1996, constam em parte como benefício previdenciário e em parte como assistência social (p.44).

No relatório sobre as contas do governo federal de 1997, do TCU (p.394), entre despesas de R\$ 2.132.782 mil em assistência social, encontramos especificadas rubricas como:

| tipo de benefício | valor (R\$) | beneficiados |
|--------------------------|--------------------|---------------------|
| Idosos | 813,0 milhões | 674 mil |
| Creches | 247,2 milhões | 1.281 mil |
| trabalho infantil | 15,0 milhões | 37 mil |
| Criança cidadã | 77,0 milhões | 403 mil |
| outros p/criança carente | 219,0 milhões | 1.400 mil |

No Seminário Internacional de Renda Mínima, realizado no Senado Federal (1998), José Márcio CAMARGO mostrou que o Brasil gasta 21% do PIB com programas sociais, mas somente 2,92% com serviços sociais básicos, definidos como educação básica, educação especial e ensino supletivo, alimentação e nutrição, saúde básica (prevenção, controle de doenças transmissíveis, assistência médico-sanitária, saneamento). Como a estrutura do orçamento não é

eqüitativa, sugere que ela seja mudada a fim de garantir sustentabilidade para o programa de renda mínima.

Mais difícil que precisar o valor gasto é saber o montante que chegou, realmente, ao pobre. Embora, comparado às despesas com os encargos reais da dívida pública [R\$ 18,5 bilhões em 1997 (TCU, 1998, fl.28)], o valor gasto com assistência e serviços básicos seja pequeno, visto isoladamente, não é. Então, por que a situação de pobreza continua se agravando?

Para Lena Lavinias e Ricardo Varsano, “estamos num círculo vicioso. A pobreza limita o crescimento possível, o que restringe a receita do governo e, conseqüentemente, a disponibilidade de recursos para financiar o esforço de combate à pobreza”.(LAVINAS e VARSANO, 1997, p.01)

Infelizmente, esse não é um problema apenas brasileiro. Nos Estados Unidos, também foi constatado que pessoas remediadas e ricas recebem mais do governo, por meio de descontos e isenções fiscais, do que as pobres nos vários benefícios sociais como AFDC (Aid to Families with Dependent Children), Food Stamps.(Albelda e outros,p.18, 1996).

| | |
|--|----------------|
| Pensões de veteranos e indenizatórias (1991) | \$ 16 bilhões |
| AFDC (1991) | \$12,3 bilhões |
| | |
| abatimento fiscal por Seguro Saúde (1992) | \$ 47 bilhões |
| saúde pública | \$ 27 bilhões |
| | |
| dedução fiscal de juros hipotecários (moradia) | \$ 49 bilhões |
| auxílio-moradia para pessoas pobres | \$ 17 bilhões |

Do lado da Receita, existe unanimidade - entre os defensores da equidade fiscal - quanto a um sistema fiscal justo e eficiente exigir tributação progressiva e amplidão da base tributária, admitindo o mínimo possível de isenções e abatimentos.

Não é o que acontece no Brasil, pois, embora teoricamente progressiva, a carga tributária recai, basicamente, sobre os extratos médios de renda, ou mais precisamente, sobre os assalariados (cerca de 60% da arrecadação do IR). Já as grandes rendas são beneficiadas por alíquotas proporcionalmente menores de imposto de renda, por incentivos fiscais, anistias, renúncia fiscal, além da impunidade para a sonegação.

Nos pacotes fiscais de novembro/97 e de outubro/98, essa inversão pôde ser bem percebida, por sobrecarregar a classe média, principalmente, a assalariada, com aumento de imposto, de preços, de desemprego. Enquanto isso, o projeto do então senador Fernando Henrique Cardoso sobre tributação de grandes fortunas continuou descartado.

2. EXPERIÊNCIA

Fundo Permanente do Alasca(5)

O capital do Fundo Permanente do Alasca é destinado especificamente a poupar dinheiro, enquanto que o rendimento é depositado no Fundo Geral.

Durante 4 anos (1976/1980), foi debatido se o Fundo Permanente seria gerenciado como um empreendimento de poupança para o futuro, com seus benefícios distribuídos e medidos a longo prazo, ou como um banco

de desenvolvimento, usado para fortalecer a economia do Alasca.

Venceu a primeira opção (parlamentares). O Fundo seria gerenciado independentemente do Tesouro (Estadual), separando as funções de poupança e gastos; e investimentos no Alasca só seriam feitos quando o nível de risco e o retorno fossem comparáveis a outras oportunidades de investimento disponíveis. Mas os ganhos do Fundo estariam à disposição dos governantes.

Em 1980, também foi decidido que o Fundo Permanente receberia 50% (e não mais 25%, como decidido inicialmente) dos *royalties* decorrentes da exploração de recursos naturais (como o petróleo).

O Fundo Permanente é constituído de duas partes: principal e reserva. O investimento do capital produz nova renda, continuamente, e esta renda é distribuída ou adicionada ao capital, a cada ano, pelos legisladores. A renda que sobra permanece na reserva e é disponível para apropriação pelos legisladores.

Fontes do capital do Fundo Permanente:

1) renda do petróleo vinculada, automaticamente depositada no Fundo, conforme a Constituição e os Estatutos Estaduais;

2) fundos adicionais depositados por apropriação legislativa;

3) renda transferida para o capital como correção monetária.

Quanto aos investimentos, a ênfase é na segurança do capital e só secundariamente, a maximização do retorno.

O Fundo só pode aplicar em investimentos de produção de renda, não sendo feito nenhum investimento por razões sociais ou políticas.

A meta para retorno dos investimentos do Fundo Permanente é de 3% em média, no longo prazo, além da segurança do capital. Entre 1978 e 1994, a média da taxa real de retorno (taxa de retorno nominal (-) taxa de inflação) foi de 5,15%.

1/3 é investido em bônus (AAA- rated U.S. Treasury), com períodos acima de 30 anos; 2/3 são aplicados com crescente diversidade: de "real estate pools" a shopping centers e conjuntos de apartamentos.

A renda arrecadada no exercício fiscal é creditada durante o ano na reserva de capital (ganhos) do Fundo Permanente. Em 30/06 de cada ano, são feitas apropriações desta conta, primeiro para dividendos e então para correção monetária. Se não houver dinheiro suficiente para isso, recorre-se à renda não distribuída, previamente acumulada na conta de reserva de capital.

Dólar por dólar, o programa de dividendos tem mostrado que produz um maior impacto macroeconômico positivo do que qualquer outro gasto do governo. Os dividendos ajudam a criar milhares de empregos no Estado com grande eficiência e tratamento igualitário sem paralelo para todos os residentes do Alasca.

O Fundo deve ser gerenciado como um empreendimento empresarial e de forma conservadora: minimiza-se o risco e dentro dessa restrição, maximiza-se o resultado do investimento. Administrado por 27 funcionários (1995), tem reuniões abertas, transmitidas ao vivo, por TV, para o Alasca.

Os recursos do Fundo foram aplicados, primeiramente, em títulos de renda fixa e depois, também em ações nos EUA e no exterior e em empreendimentos imobiliários. Dentre as ações que constavam do patrimônio do FPA, em 1995, estavam as das empresas brasileiras como a Klabin, a Usiminas, a Siderúrgica Riograndense e a Refrigeração Paraná.

Toda a renda permanente deve ser depositada no Fundo Geral, a não ser que a outro fim seja destinada em lei.

Brasil

Em nosso país, muitos fundos sociais foram criados, mas, administrativamente dependentes do governo, acabaram servindo a outros interesses que não os de seus beneficiários originais.

Para financiar a renda mínima, os municípios que instituíram o programa têm tido que contar com seus próprios recursos. Como são cada vez mais escassos devido à crise econômica que se agrava, os que perceberam as vantagens da renda mínima lutam para cortar gastos supérfluos, mobilizar a comunidade para que essa reivindique o programa como prioridade, convencer os responsáveis pelo orçamento da sua importância e até mesmo, buscam parceria com organizações particulares.

Paulo Valle, então Secretário Executivo do PGRM do Distrito Federal, disse que o programa recebia ajuda técnica e financeira da UNESCO e do UNICEF para execução de projetos de avaliação e sistema de acompanhamento do programa. (Resposta a questionário, novembro/96)

3. PROPOSTAS

Para financiar o PGRM, o senador SUPLICY propõe recursos oriundos da substituição de outros programas sociais, redução de incentivos, isenções e abatimentos fiscais (fazendo prevalecer um dos princípios básicos de finanças públicas, ou seja, não abrir mão de receitas), realocação de verbas orçamentárias de programas não prioritários (SUPLICY, 1996A), bem como a criação de um FUNDO DE CIDADANIA.

O objetivo do Fundo é criar uma fonte permanente e crescente de financiamento de uma renda mínima garantida para todos os brasileiros, começando por aqueles que têm pouco ou nada. Tais recursos seriam aplicados em investimentos produtivos, seguros e rentáveis, com as mesmas diretrizes estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional para as entidades de previdência privada fechada.

O Fundo deve ser constituído, além de dotações consignadas no Orçamento Geral da União, dos rendimentos do patrimônio comum a todos os residentes no Brasil, ou seja, de parcela do valor adicionado em cada atividade produtiva; de parcela das ações de estatais; de créditos, direitos e renda de imóveis da União; de parte das receitas oriundas das privatizações, das concessões e permissões de prestação de serviços públicos; das concessões de direitos de exploração do subsolo; de rendimentos de qualquer natureza auferidos como remuneração, decorrentes de aplicação do patrimônio do Fundo; doações, contribuições em dinheiro, valores, bens móveis e imóveis que venha a receber. (SUPLICY, 1999B, págs. 128/129).

Na mesma direção são as propostas de outros economistas que elegeram a justiça distributiva questão de

importância crucial para o desenvolvimento não só da economia, mas da própria sociedade.

Milton FRIEDMAN (1962, fl.163) completou sua proposta de imposto de renda negativo, ressaltando que esse sistema seria administrado em conjunto com o sistema tributário:

O sistema de imposto atual cobre o grosso dos recipientes da renda, e a necessidade de cobrir todos teria, como produto secundário, o melhoramento da operação do atual imposto de renda. Mais importante, se posto em vigor como substituto para o atual conjunto desordenado de medidas destinadas ao mesmo fim, a carga administrativa total seria, sem dúvida, diminuída.

Em 1975, o Professor Antônio Maria da SILVEIRA estudava a possibilidade, alertando que se tratava ainda de especulação acadêmica, de se proibir a aquisição de títulos do Governo pelos bancos centrais. Estes passariam a adquirir letras de redistribuição de renda (LDR) que, com o tempo, substituiriam os títulos do Governo (LTN no Brasil) nas operações de mercado aberto. Como fonte de moeda governamental, as LDR tenderiam a crescer na medida do crescimento da economia. (SILVEIRA, 1975, p.14)

O Dividendo Nacional de Keit ROBERTS (1983, citado por Maria Ozanira Silva e SILVA, 1996, p.37), por exemplo, substituiria, principalmente, os benefícios a famílias, auxílio-desemprego, aposentadorias e todo um conjunto de pensões ou dispositivos diversos, como bolsa de estudo para o ensino superior, abatimentos fiscais. É proposto, também, um imposto progressivo sobre a renda (salário e dividendos de acionistas), TVA (Taxa de Valor Agregado), outros impostos com destinação precisa sobre fortuna, herança, taxas sobre produtos etc, além de impostos complementares.

Para Tony WALTER (1989), o sistema de renda garantida deve substituir, gradualmente, benefícios da

Seguridade e pensões, tanto quanto possível. A renda básica não seria taxada, mas o imposto de renda seria pago desde a primeira moeda da renda extra. A unidade para ambos, imposto de renda e renda básica, seria individual e não familiar. Na prática, a renda básica seria deduzida da taxa devida, como uma taxa de crédito.

A boa distribuição de rendas pode se viabilizar por meio de uma tributação decididamente progressiva, pelo fim de incentivos fiscais e de dispêndios aos mais ricos, como expõe John Kennet GALBRAITH (1996).

Nos Estados Unidos, país que já têm programas assistenciais de transferência monetária, Cyann BROIFE (em ALBELDA e outros, 1996, p.128) quer o fim de todos os programas assistenciais condicionais e que se lute por uma renda mínima garantida para todos. A implantação dessa renda seria combinada com mudanças no sistema tributário destinadas a financiá-la. Todos os tributos sobre a renda e sobre a folha de pagamento (incluindo a Seguridade Social), poderiam ser substituídas por uma alíquota única de 30% sobre todas as rendas (salários, juros, lucro, rendimentos do capital).

Para implantar um programa novo, quando já há déficit em cima do PIB, é fundamental racionalizar os gastos sociais para colocá-lo dentro de um orçamento factível, sustenta José Márcio CAMARGO (Seminário no Senado Federal, 1998). Se o programa não tiver sustentabilidade para o país, ele vai encolher até ficar irrisório (como o salário-família).

4. AJUSTES DISTRIBUTIVOS

Alternativas para crescimento da arrecadação (sem mais aumento de impostos) e de redução de despesas não prioritárias, há. A seguir, analiso, em relação ao Brasil, algumas das proposições cuja finalidade é a inversão de prioridades e a racionalização dos gastos públicos e da arrecadação, o que derrubaria o argumento de falta de recursos financeiros para a implantação do Programa de Renda Mínima.

- a- Substituição de programas assistenciais menos eficientes
- b- Reformulação de fundos sociais (FGTS, FAT)
- c- Corte de financiamento a grandes empresas/proprietários
- d- Combate ao desperdício de verbas públicas
- e- Receitas decorrentes da desestatização
- f- Alteração na política tributária
- g- Combate à sonegação
- h- Cancelamento dos benefícios a bancos e banqueiros

A cobrança de tributos precisa ser sempre legitimada por uma demonstração clara de controle efetivo sobre o nível e a qualidade do gasto público, particularmente no Brasil, onde é generalizada a percepção de que existe má gestão dos recursos arrecadados pelo Estado. (SUPLICY. Folha de São Paulo, 05/10/95)

a) Substituição de programas assistenciais menos eficientes e que servem ao clientelismo e à corrupção, não diminuindo a pobreza.

Segundo Vicente FALEIROS (1992, p. 42), no Brasil,

predominam os programas assistenciais tradicionais de socorro aos pobres, intermediados por uma rede fragmentada de instituições denominadas filantrópicas, de caráter clientelista e paternalista. Esta relação clientelista não se insere na esfera do

direito, mas ressalta a figura do doador e não se inscreve numa luta contra a pobreza, mas na acentuação do poder dos dominantes.

Essa situação se confirma pelo relatório do NEPP (Núcleo de Estudos de Política Pública - Unicamp) (DRAIBE, 1994, p.13). Em nível federal, ficou constatado que diversos órgãos governamentais mantêm programas assistenciais e convênios, não havendo articulação entre as instituições, bem como sistemas e mecanismos de acompanhamento, monitoramento ou avaliação.

Disso resultam problemas de ineficiência, tais como:

- atendimento dos mesmos grupos
- disputa entre os órgãos
- pulverização dos recursos em diferentes órgãos
- corrupção em todas as pontas de execução do programa
- extrema dificuldade de se estimarem os custos
- clientelismo
- desperdício de recursos públicos
- entidades que gastam mais na atividade-meio que na atividade-fim.

Com o programa de renda mínima, a definição clara de requisitos traz mais transparência à alocação do benefício, daí a menor chance de favorecimento.

Por outro lado, Lena LAVINAS e Ricardo VARSANO (1997, p.14) entendem que

a progressiva desativação de entidades de política social compensatória tem pouco significado prático na atualidade. São poucas e de pequena importância tais entidades, além de voltarem-se para finalidades outras que não estritamente o combate à pobreza.

Não concordo com os autores, pois quando os recursos são escassos, qualquer redução de desperdício é lucro.

É evidente que o PGRM não visa a substituir programas como os de capacitação profissional, educação, saúde, saneamento, habitação, créditos subsidiados para pequenos empreendedores urbanos ou rurais. O que precisa ser redirecionado são os programas assistencialistas, cuja operacionalização gera desperdício e/ou desvio dos recursos, favorecendo mais os intermediários do que os beneficiários finais.

O deputado federal Antônio PALOCCI, com base em sua experiência de introdutor da renda mínima em Ribeirão Preto/SP, afirmou em Seminário no Senado Federal(1998):

Dos programas sociais que testamos, desenvolvemos e daqueles que envolvem recursos, não tenho nenhuma dúvida em afirmar que o programa de renda mínima poderia substituir praticamente o conjunto dos projetos sociais de assistência que são realizados, hoje, no Brasil, com ganhos de qualidade extraordinários. Essa é uma decisão importante a se tomar.

Devido à escassez de dados bibliográficos sobre a questão, os exemplos que serão aqui citados fundamentam-se em denúncias da imprensa que, embora, nem sempre totalmente fiéis aos fatos, refletem uma realidade.

Comunidade Solidária

Exemplificando tais constatações com um programa recente, temos o programa comandado pela 1ª Dama, Profª. Ruth Cardoso.

O Comunidade Solidária surgiu com a finalidade de coordenar os programas sociais já existentes nos diversos

órgãos federais, integrar os três níveis de governo em ações conjuntas e mobilizar a sociedade civil para participar do controle e do gerenciamento desses programas, maximizando os gastos sociais ao concentrá-los nos municípios mais pobres.

Ligado diretamente à Presidência da República, o programa não tem rubrica própria no Plano de Contas da União. Desta forma, torna-se extremamente complexo saber quanto é gasto, bem como fazer uma avaliação de custo-benefício.

A crítica mais comum ao Comunidade Solidária é que reproduz, sob nova roupagem, o velho assistencialismo, que abriria espaço para toda espécie de barganha e clientelismo (Folha de São Paulo, 24/10/96). Quanto mais pobre for a comunidade, mais sujeita está à manipulação das forças políticas locais, a “uma estrutura política adversa a seus interesses.” (SUPLICY e MARGARIDO NETO, 1995, p.42)

Cesta básica

Primeiramente, a aquisição dos alimentos centralizada acarreta custo e dificuldades operacionais, como a compra (licitação), o armazenamento, o transporte de quantidade imensa de alimentos e, ainda, grande despesa administrativa.

Em casos de emergência, como seca, enchente, incêndio, em que ocorre perda da produção local, pode ser a única alternativa. Mas como benefício de prestação continuada, a operacionalização “rouba” recursos do programa, atingindo número menor de necessitados.

Outro problema da centralização é que não há contribuição para a economia local, ao contrário do que acontece com o benefício monetário.

Há que se falar, também, de um dos maiores problemas administrativos: a licitação. São inúmeras as possibilidades de desvio de recursos públicos em uma licitação de tal envergadura, por mais que a legislação procure coibir as irregularidades.

Acrescentando, como mostram reportagens da Folha de São Paulo, de 13/08/95 e 20/05/98, outras irregularidades são enfrentados pelo principal programa do governo federal, tais como manipulação eleitoral, por exemplo, nomeação de candidata a prefeita como presidente da Comissão Municipal de Alimentação; toneladas de alimentos estocadas, com prazo de validade prestes a vencer e parte apodrecendo, porque o número de cestas era insuficiente para todas as famílias cadastradas e, em época eleitoral, os políticos não queriam desagradar ninguém. Também, denúncias de que prefeitos manipulam a relação dos beneficiados, oferecendo cestas a funcionários da Prefeitura e pessoas sem necessidade; apadrinhamento na composição das comissões municipais responsáveis pela distribuição; subtração de alimentos das cestas.

Para Eduardo SUPLICY e Cristovam BUARQUE, deve-se criar um programa em que prevaleça o direito a uma renda em moeda como um direito à cidadania, que não será dívida de qualquer prefeito, governador, presidente ou parlamentar, mas uma conquista de todos os brasileiros. (SUPLICY e BUARQUE, 1996)

Além disso, como diz uma música, “a gente não quer só comida...”, acordando com o princípio da liberdade de escolha. Nem sempre o alimento é a principal carência da

família, pois, dependendo de onde mora, pode plantar, pescar, pegar alimentos em final de feira, ganhar de alguém. Pode ocorrer, ainda, que um tipo de alimento seja insuficiente e outro acabe sobrando. Outras vezes, há o problema de carregar os mantimentos por longa distância, pegar ônibus cheio.

Programa do leite - São Paulo

Segundo levantamento da Folha da Tarde (1997), a maioria das entidades que distribuem leite em São Paulo frauda o programa da Secretaria de Agricultura e Abastecimento.

O programa prevê a entrega do leite às entidades credenciadas, que o distribuem a crianças cadastradas, de 6 meses a 6 anos. Quase todas as entidades não têm outra atividade além da distribuição do leite e exigem que o beneficiário seja sócio - mediante o pagamento de uma taxa, menor que o preço do leite na padaria - para receber 15 litros por mês. Não há nenhum tipo de controle financeiro.

A Folha da Tarde apurou que há casos de até dez entidades no mesmo endereço.

Benefícios previdenciários

Alguns benefícios poderiam ser substituídos pela renda mínima, facilitando a operacionalização e o controle. Ao ficar sem salário, a pessoa passaria a fazer jus à renda mínima/imposto de renda negativo. Por exemplo, o seguro-desemprego, cujo valor máximo é R\$ 243,24 (dez/98).

Atualmente, há dificuldade para impedir fraudes, tanto nos saques do FGTS quanto no seguro-desemprego do

FAT, devido à precária estrutura de fiscalização do Ministério do Trabalho.

A legislação proíbe o pagamento do seguro-desemprego a pessoas que recebem benefício previdenciário de prestação continuada, como aposentadoria, auxílio doença e abono de permanência em serviço, com exceção de auxílio-acidente e pensão por morte.

Entretanto, em 1997, segundo reportagem da Folha de São Paulo (*Seguro-desemprego: Governo apura 10 mil irregularidades, março/97*), no cruzamento de dados entre o Ministério do Trabalho e o Ministério da Previdência, constatou-se que 5.008 pessoas receberam, ao mesmo tempo, o seguro e um benefício pago pelo INSS (Instituto Nacional do Seguro Social).

No Projeto de Lei nº 2561/92, que institui o Programa de Garantia de Renda Mínima em nível nacional, fica claro que os programas sociais de saúde, de educação e outros básicos serão mantidos. Afinal, não adianta exigir frequência escolar se não houver escola e, pelo menos, razoável. “Depósito de criança” também não resolve o problema de escolaridade. E criança doente, sem atendimento médico, nem pode ir à escola. Não basta dar renda, serviços públicos básicos decentes são indispensáveis para que o benefício monetário atinja seu objetivo de combater a pobreza efetivamente, não se restringindo a aliviá-la momentaneamente.

b) Reformulação de fundos sociais

Os dois principais fundos parafiscais no Brasil (cujos recursos vêm da cobrança de taxas ou contribuições a eles vinculadas) são o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

Além de poupança compulsória/seguro social do trabalhador, por lei os recursos arrecadados devem ser destinados ao financiamento dos investimentos sociais, como projetos de infra-estrutura, saneamento básico (água e esgoto), habitações populares e, também, projetos de fomento à atividade econômica e geração de emprego e renda (financiamento de micro, pequenas e médias empresas, agricultura familiar, crédito popular para trabalhadores autônomos, etc) [PINHEIRO, 1997, p.09], como o PROGER (Programa de Geração de Emprego e Renda), o PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar), o PROEMPREGO.

As aplicações dos fundos são feitas por meio de crédito com juros bem menores que os do mercado, via Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Caixa Econômica Federal (CEF), Banco do Brasil (BB), Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP).

Entretanto, tais investimentos públicos vêm sendo usados politicamente, sem preocupação com a transparência, gerando desperdício e desvio da finalidade, beneficiando, sobretudo, os grupos de alta renda.

Os dados fornecidos pelo senador SUPLICY, são que, "em 1997, 95% dos desembolsos do BNDES com recursos do FAT foram para médias-grandes e grandes empresas, 3% para pessoas físicas e administração pública direta e apenas 2% para micro, pequena e média empresas" (Folha de São Paulo, 09/07/1998).

O PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar), por exemplo, destinado aos pequenos agricultores e mantido, principalmente, com recursos do FAT (R\$ 1,36 bilhão, ou seja, 84% da receita total do PRONAF

foi proveniente do FAT, em 1997), direcionou 65% dos recursos para a região Sul e 18% para a Sudeste, desviando-se de seu objetivo de melhorar a distribuição de renda regional. Os principais beneficiados foram produtores com renda mais elevada, melhor organizados, muitos já com acesso ao sistema de crédito bancário, pois o financiamento depende da oferta de serviços das organizações, cooperativas, sindicatos - que nem sempre existem nas regiões mais pobres - e não da necessidade dos agricultores ou da região. (TCU, 1998, p. 29)

O Proemprego, programa de geração de empregos voltado para empresas,

poderia estar gerando empregos e redistribuindo renda de forma muito mais direta e mais eficiente por meio do PGRM. Insiste, porém, em aprofundar a estratégia de destinar créditos subsidiados e permitir a renúncia fiscal para os que já detêm grande patrimônio realizarem investimentos, que indiretamente criam empregos. (SUPLICY. Folha de São Paulo, 06/05/96)

Ademais, esses recursos, além de servirem para financiar a safra agrícola e o SUS (1995/1996), o que não se encontra entre as finalidades constitucionais do FAT (TCU, 1996, p. 110), foram destinados ao financiamento de compra de empresas privatizadas.

Outro desvio (legal) do objetivo é o repasse das contribuições do PIS/PASEP - formadores do FAT - para o Fundo de Estabilização Fiscal, antigo Fundo Social de Emergência. Cabe a esse fundo a totalidade da arrecadação do PIS/PASEP das instituições financeiras e 20% das outras instituições e empresas.

Os gastos do FEF, por grupo de despesa, estão concentrados, essencialmente, em Despesas Correntes, das quais a rubrica Pessoal e Encargos Sociais responde por

73,21% do total das despesas realizadas, em 1997. (TCU, 1998, p.62)

c) Corte de financiamento a grandes empresas/ proprietários

O BNDES tem dado grande ênfase ao financiamento das privatizações e de empresas de grande porte, emprestando às multinacionais até para que comprem empresas estatais brasileiras.

Como exemplo, os casos abaixo noticiados pela imprensa:

CEMIG

O BNDES vai financiar 75% do valor (R\$ 1,1 bilhão) da privatização parcial da Cemig, ao maior grupo norte-americano do setor, vencedor do leilão. O lucro da Cemig do primeiro trimestre do ano (1997) foi de R\$ 64 milhões. Em um ano, pode chegar a R\$ 256 milhões, o valor que o grupo norte-americano estaria desembolsando para privatizar parcialmente a Cemig. (Aloísio Biondi, Folha de São Paulo, junho/97).

MESBLA

A rede de lojas quebrou. Entre suas dívidas, R\$ 300 milhões em impostos, mais R\$ 300 milhões a R\$ 400 milhões de empréstimos junto aos bancos oficiais, Banco do Brasil e BNDES.

Acordo feito com o grupo que comprou a Mesbla parcelou o pagamento dos impostos em 96 vezes (oito anos). As dívidas junto aos bancos oficiais ficaram para as 'calendas'. (Folha de São Paulo, 03/04/1997)

Telefonia celular

Em um país com graves carências de investimentos em setores que vão de saneamento básico à infra-estrutura de transportes, é injustificável que o BNDES oriente seus recursos para uma área que promete elevada lucratividade e que, por isso, já conta com enormes capitais privados, domésticos e internacionais. Por exemplo, a concessão da banda B na Grande São Paulo

superou em mais de R\$ 2 bilhões o preço mínimo oficial - o ágio foi de 341%. (Folha de São Paulo - editorial. 08/08/97).

General Motors e Ford (Rio Grande do Sul)

O governador Antônio Britto decidiu colocar R\$ 355 milhões (duas vezes o total dos investimentos do Estado em 1996) na instalação física da GM, que resgatará o empréstimo a partir de 2002, em dez anos, pagando juros de 6% ao ano, sem qualquer indexação. Além disso, o governo paga todas as obras de infraestrutura para a construção da fábrica e mais os acessos rodoviários e portuários (R\$ 60 milhões só em Gravataí). Em 1999, quando a fábrica operar, o governo do Rio Grande do Sul financiará o capital de giro da GM. Durante 15 anos, emprestará o equivalente a 9% do faturamento da empresa (cerca de R\$ 100 milhões por ano, sem juros nem correção).

Quanto à Ford, foi combinado um financiamento do BNDES no valor de US\$ 700 milhões, em que a empresa vai pagar apenas 6% de juros. A diferença do juro cobrado pelo BNDES, hoje em 14,9% é de responsabilidade do governo, que, ao fim dos cinco anos de carência, já estará devendo R\$ 419 milhões.

As duas só pagarão impostos a partir de 2.022, se estiverem ainda no local, pois não há compromisso de permanência após o fim do benefício.

Em relação a emprego, a GM promete 1.300 postos de trabalho diretos. Em criação de empregos indiretos, a indústria automobilística está em 32º lugar, de 41 setores da economia gaúcha.

(GASPARI, Folha de São Paulo, abril/97)

Inadimplência dos grandes proprietários de terra

O então Ministro do TCU (Tribunal de Contas da União), Paulo Affonso Martins de Oliveira, chamou a atenção para a inadimplência do setor agrícola junto ao Banco do Brasil S.A. que atingiu R\$ 7,97 bilhões, em 1995. Esses créditos não pagos ficaram assim distribuídos:

| <i>Crédito</i> | <i>Nº clientes</i> | <i>% inadimplência</i> |
|---------------------------|--------------------|------------------------|
| Até R\$ 10 mil | 212.988 | Menos de 1% |
| R\$ 240 mil a R\$ 500 mil | Dado não dispon. | 12,4% |

| | | |
|----------------------|-------|-----------|
| Acima de R\$ 500 mil | 2.939 | Quase 70% |
|----------------------|-------|-----------|

fonte: TCU, 1996, p.642

Como se percebe, são os grandes tomadores de empréstimo que não pagam suas dívidas.

d) Combate ao desperdício de verbas públicas

Mesmo sem levar em conta os desvios da corrupção direta, como superfaturamento, direcionamento de licitação, contratação de parentes ou cabos eleitorais que não trabalham, etc, há centenas de formas de desperdício por aqueles que deveriam zelar pelo dinheiro público.

Dentre tantos, um exemplo é o das obras inacabadas por interesse político ou por falta de planejamento:

A pulverização dos recursos do Orçamento gera a indústria das obras inacabadas. Os deputados poderiam optar por colocar a sua cota (cerca de R\$ 1,5 milhão) em uma ou duas obras. Mas, na prática, preferem rachar a verba em até dez emendas para diversos municípios. Assim, uma obra que exige R\$ 2 milhões ou R\$ 3 milhões, acaba recebendo apenas de R\$ 100 mil a R\$ 150 mil. A conclusão leva anos, mas o retorno eleitoral do parlamentar está garantido. (Folha de São Paulo, 02/06/1996).

Também, é comum gestores públicos começarem grandes obras sem recursos suficientes, para forçar a vinda de mais verba, o que, muitas vezes, leva anos para ocorrer. Quando vem o dinheiro, grande parte da obra tem que ser refeita ou o projeto caducou.

e) Receitas decorrentes da desestatização

O Programa Nacional de Desestatização - PND - instituído pela Lei nº 8.031/90, ampliou o processo de privatização de empresas estatais, tornando-se parte integrante das reformas econômicas do Governo.

Com o advento da Lei nº 8.987/95, que dispôs acerca das concessões, permissões e autorizações de serviços públicos, o PND passou a abranger a transferência, para a iniciativa privada, da execução de serviços públicos controlados pela União.

O PND vem sendo questionado em diversos aspectos. Primeiramente, como conclui o ministro do TCU Bento Bugarin, no parecer sobre as contas do governo federal de 1997 (fl.432),

os processos de privatização levados a efeito pelo governo federal têm, sistematicamente, demonstrado exagerada pressa na alienação das participações acionárias da União, nem sempre alcançando os melhores resultados possíveis (...), reduzindo o preço mínimo de venda (...)além de dificultar a pulverização e a democratização do capital, contrariando um dos objetivos fundamentais do PND.

Outra questão levantada pelo TCU (fls.339/340) é a aceitação de títulos da dívida de médio e longo prazos das próprias estatais e do setor público federal como moeda de pagamento, sendo essas dívidas, em sua grande maioria, aceitas por seu valor de face, sem os deságios necessários, rendendo baixos juros e com risco maior que de outras dívidas públicas.

Quanto ao destino da receita das privatizações, essa deve ser direcionada para o resgate da dívida mobiliária federal ou para aplicação em determinados setores considerados prioritários para a ação do governo, conforme Leis nºs 8.031/90 e 9.491/97.

Contudo, o patrimônio público pertence a todos os habitantes e o resultado da venda deve beneficiar a todos. Não é o que está ocorrendo, pois, no exercício de 1997, por exemplo, de US\$ 4 bilhões arrecadados em moeda corrente e US\$ 267 milhões em moedas de privatização, nada foi

investido em benefício direto à população, conforme se observa por dados do TCU (p.340):

| | |
|-------------------|--------------------------------------|
| R\$ 483 mil | pagamento de pessoal |
| R\$ 936.000 mil | juros e encargos da dívida interna |
| R\$ 103 mil | outras despesas correntes |
| R\$ 1.650.000 mil | amortização da dívida interna |
| R\$ 69.000 mil | resgate da dívida mobiliária externa |

f) Alteração da política tributária

O sistema tributário é o instrumento adequado para conciliar os objetivos de estabilização e distribuição de renda, pois propicia os recursos não inflacionários necessários para o financiamento de gastos expressivos na área social, elemento indispensável de uma política econômica voltada para a distribuição de renda e o combate à miséria. (SUPLICY, Folha de São Paulo, 05/10/95)

A enorme discrepância entre as alíquotas nominais e as efetivamente pagas pelas empresas resulta da existência de inúmeros mecanismos que diminuem ou até eliminam o imposto a pagar, que vão dos benefícios tributários (isenções e incentivos), passam por mecanismos legais de apuração de resultados (compensação de prejuízos de exercícios anteriores, benefícios para executivos) e culminam com a sonegação e a fraude fiscal.

Benefícios Tributários

Como na legislação brasileira não existe uma definição clara sobre benefício tributário, benefício fiscal, renúncia tributária, incentivo fiscal, muitas vezes os termos são usados indistintamente (Rosa, 1995, pág. 5-13).

Nos EUA a classificação de um benefício (gasto) tributário segue o conceito da legislação de referência, ou seja:

Benefício tributário seria tão somente dispositivo legal de objetivo específico, alcançando grupo relativamente restrito de contribuintes, setor ou região, e que, em princípio, poderia ser substituído por um programa de gasto direto.

Para a Secretaria da Receita Federal, que é o órgão responsável pela elaboração do Demonstrativo dos Benefícios Tributários, são aqueles que se enquadram cumulativamente nas seguintes hipóteses: a) reduzam a arrecadação potencial; b) aumentem a disponibilidade econômica do contribuinte; c) constituam, sob o aspecto jurídico, uma exceção à norma que referencia o tributo ou alcancem, exclusivamente, determinado grupo de contribuintes.

Benefício fiscal tem um sentido mais amplo que benefício tributário, pois além dos dispositivos de natureza tributária, alcança também os relativos a subsídios, subvenções, etc.

Incentivo fiscal - vale a observação feita com relação a benefício fiscal - em geral serve para designar incentivos tributários que possuem características de indutores de comportamento;

Renúncia fiscal, quando diz respeito à renúncia tributária, refere-se à perda de arrecadação tributária decorrente da concessão de benefício tributário.

Houve alterações na forma de apuração ao longo dos anos, ora ampliando, consideravelmente, a abrangência, ora restringindo e, na maioria das vezes, de forma injustificada.

Paulo BERNARDO (1997), Deputado Federal pelo Partido dos Trabalhadores do Paraná (legislatura 1994/1998), não distinguindo benefício tributário de benefício fiscal, chama a atenção para o crescimento constante da participação dos benefícios em relação ao PIB: 1,11% em 94, 1,33% em 95, 1,84% em 96 e 1,84% em 97.

No quadro abaixo, é demonstrada a participação dos benefícios fiscais:

| RECEITAS | 1997 |
|--|-----------------|
| Receita administrada pela SRF | 105.636.994.794 |
| Valor estimado dos benefícios | 15.367.615.542 |
| Participação no PIB da receita estimada | 12,67% |
| Partic. dos benefícios em relação ao PIB | 1,84% |
| Partic. dos benef. em relação ao total da receita administrada | 14,55% |

Elaborado pelo gabinete do dep. federal Paulo Bernardo (PT-PR) a partir do Demonstrativo dos Benefícios Tributários - 94 a 97

Não mais considerados benefícios fiscais pela atual legislação, outras receitas que deixam de ser arrecadadas:

| RECEITAS | 1996 |
|---|----------------|
| isenção do IPI para película de polietileno | R\$20 milhões |
| isenção do IPI para lojas francas | R\$3,9 milhões |
| isenção do COFINS p/produtos de viagens internacionais | R\$5,5 milhões |
| incentivo- IRPJ pela depreciação acelerada de máquinas e equipamentos | R\$255 milhões |

fonte: Paulo Bernardo, 1997

São várias as situações de renúncia fiscal não explicadas com clareza por parte do governo, como também há demasiada concentração de benefícios para determinados

segmentos, como a Zona Franca de Manaus e em relação a determinados tributos, como o Imposto de Renda-PJ, que tem apresentado crescimento constante nos últimos anos.

Vicente FALEIROS (1996, p.25) cita artigo de Navarro, 1991, para quem “isenção fiscal não cria emprego. Os beneficiados preferem transferir os montantes ganhos para a especulação e ao consumo que ao investimento”.

Pela discriminação dos benefícios por setor, pode-se notar como vêm esses sendo favorecidos, embora não mostrem os resultados previstos.

SUDENE

- isenção do IRPJ para empreendimentos industriais e agrícolas que se instalarem, modernizarem ou ampliarem na região Nordeste;
- redução de 50% do imposto para os empreendimentos que já estavam instalados em 1963;
- dedução de 40% para reinvestimento das empresas.

SUDAM:

- isenção do IRPJ para empreendimentos industriais e agrícolas que se instalarem, modernizarem ou ampliarem na Região Amazônica;
- redução de 50% do imposto para os empreendimentos que já estavam instalados em 1969;
- dedução de 40% para reinvestimento das empresas.

A tabela seguinte mostra a evolução desses benefícios:

| | SUDENE | SUDAM |
|-------------|---------------|---------------|
| 1995 | 11,2 milhões | 13,8 milhões |
| 1996 | 75,9 milhões | 52,2 milhões |
| 1997 | 165,3 milhões | 151,8 milhões |
| Crescimento | 1.376% | 1.000% |

fonte: Paulo Bernardo, 1997

O setor com maior participação na renúncia fiscal é a Zona Franca de Manaus, cujos benefícios devem aplicar-se até o ano de 2.013.

Zona Franca de Manaus:

- isenção do II e do IPI vinculado à importação na entrada de mercadorias destinadas a consumo ou industrialização na ZFM;

- redução do II na saída do produto industrializado para qualquer ponto do território nacional, de acordo com o tipo de produto;

- isenção do II e do IPI vinculado nas compras de mercadorias na ZFM até US\$ 2.000,00;

- isenção do IPI incidente nas operações internas, para todas as mercadorias produzidas na ZFM que se destinam ao seu consumo interno ou comercialização em qualquer ponto do território nacional, bem como nas remessas de mercadorias de qualquer ponto do território nacional para ZFM.

Áreas de Livre Comércio:

Houve um crescimento nos benefícios relativos às ALC, que cresceram mais de 11 vezes de 1995 para 1996. No

entanto, não há, por parte do governo, nenhuma informação a respeito do funcionamento destas áreas, se efetivamente elas estão instaladas, o público que atingem, o crescimento da economia das regiões. A única informação é o valor estimado da sua renúncia fiscal.

Informática:

- redução de alíquotas do II sobre insumos e produtos de projetos para a produção de componentes eletrônicos e isenção na importação de máquinas e equipamentos;
- até 50% do IRPJ pelas despesas com pesquisa e desenvolvimento, depreciação acelerada dos bens de informática adquiridos, dedução de até 1% do imposto devido na aplicação em ações novas de empresas brasileiras produtoras de bens de informática;
- isenção do IPI na aquisição interna de bens de informática e automação;
- alíquota zero no IOF (Imposto sobre Operações Financeiras) sobre a liquidação de câmbio relativa à importação de programas de computador.

O setor de informática é dos mais rentáveis e continuaria sendo sem ajuda do setor público. Portanto, não se justifica renunciar a um dinheiro que poderia tirar da miséria tantas famílias para que o setor lucre ainda mais.

Microempresas:

Definidas como as que atingem uma receita bruta anual até 96.000 UFIRs, possuem isenção do IR, do IOF e da contribuição para o PIS/PASEP.

FINAM (Fundo de Investimentos da Amazônia) e FINOR:

Contribuintes do IRPJ podem deduzir 24% para esse Fundo, que aplica os recursos em projetos considerados de interesse para o desenvolvimento da Amazônia e do Nordeste, respectivamente.

PDTI e PDTA (Programas de Desenvolvimento Tecnológico Industrial e Agropecuário):

- no IRPJ, dedução de até 8% do imposto devido, da soma dos dispêndios em atividades de pesquisa e de desenvolvimento tecnológico; depreciação acelerada das máquinas e equipamentos; amortização acelerada dos dispêndios com bens intangíveis e dedução dos pagamentos com *royalties* e assistência técnica/ científica até o limite de 10% da receita com os bens produzidos mediante a aplicação dessa tecnologia;

- isenção do IPI nas aquisições internas e do exterior de máquinas e equipamentos destinados à pesquisa e desenvolvimento tecnológico.

Máquinas e equipamentos:

- isenção do II e do IPI vinculado à importação nas aquisições pelo Conselho Nacional de Pesquisas - CNPq, pelas empresas estatais autorizadas pelo CNPq e pelas empresas de energia elétrica e de televisão/ radiodifusão;

- redução do IRFJ pela depreciação acelerada de máquinas pelas empresas tributadas com base no lucro real, pelas adquirentes de equipamentos de emissão de cupom fiscal novos e pelas adquirentes das máquinas relacionadas na Lei nº 9.000/95.

Bagagem de viajantes (compras trazidas do exterior como bagagem até US\$ 500):

- isenção do II e do IPI relativa aos bens integrantes de bagagem de viajante que se destine ao exterior ou dele proceda.

Recentemente o Congresso aprovou lei que limita a imunidade das chamadas entidades filantrópicas, no tocante a contribuições a Previdência. Outros benefícios como a SUDAM, SUDENE, SUFRAMA, já foram várias vezes "ameaçados", porém os *lobbies* muito bem articulados reverteram a intenção, como no Pacote de 1997 (MP1602).

Não existem estudos ou discussões aprofundadas sobre o impacto positivo desses benefícios na conjuntura econômica e social do país.

O secretário da Receita Federal, Everardo MACIEL (Folha de São Paulo, 07/10/97), diz que

conceder isenções fiscais é privatizar o dinheiro público. Este ano o governo federal deixará de arrecadar R\$ 15,3 bilhões com isenções concedidas a diversos setores empresariais. Em 1998, a renúncia total de tributos federais pode chegar a R\$ 17,2 bilhões - um aumento de 12,4% em relação a este ano.

Toda e qualquer isenção é de difícil controle por parte da Receita. As isenções induzem à evasão fiscal porque o controle é difícil e obriga o Estado a ter um enorme gasto com a sua estrutura de fiscalização.

Qualquer modelo de isenção gera um aumento na carga tributária de quem não se beneficia dela. No entanto, não é o caso de simplesmente eliminar os benefícios tributários, que são importantes para o desenvolvimento econômico e

social do país. Além disso, vários deles fazem parte de planos já aprovados e estariam abrigados no pressuposto constitucional de direitos adquiridos.

Urgente é restringir severamente a utilização de mecanismos e de diversas brechas legais que facilitam ao contribuinte uma arrecadação menor.

Tanto a existência dos benefícios tributários, como a diversidade de leis que determinam a forma de apuração do imposto devido, a conceituação do fato gerador, etc., dão margem ao surgimento do Planejamento Tributário ou economia de impostos, onde o contribuinte escolhe legalmente a situação menos onerada por tributos (NOGUEIRA, 1989, p. 204).

Este tipo de "evasão legal" é praticado, principalmente, por grandes contribuintes que possuem departamentos jurídicos bem estruturados e facilidade de transações, também no exterior.

A Carga Tributária

Bastante discutida a magnitude da atual carga tributária no Brasil em relação ao PIB, de aproximadamente 29% entre 95 e 97. Tendo em vista o crescente déficit apresentado pelas contas públicas, uma equipe do IPEA, em conjunto com a Secretaria de Assuntos Fiscais do BNDES (1998) desenvolveu o estudo "Análise da Carga Tributária do Brasil". Concluem os autores que é possível elevar o percentual da carga tributária até 33%, sem onerar a produção e prejudicar a competitividade do setor produtivo, caso seja empreendido esforço tributário.

Estudo desenvolvido pela Secretaria da Receita Federal (1994), demonstra que o capital é pouco tributado

em relação ao trabalho e consumo, ao contrário do que acontece em outras economias, conforme demonstra o quadro seguinte:

Média das alíquotas efetivas no Brasil e nos sete maiores países industrializados

| Tributos Sobre | PAÍSES | | | | | | | |
|----------------|--------|-------|-------|-------|-------|-------|------|-------|
| | EUA | INGL | FRAN | ALEM | ITAL | CANAD | JAP | BRAS |
| consumo | 5,46 | 16,49 | 21,43 | 15,23 | 12,47 | 12,48 | 4,97 | 16,75 |
| trabalho | 28,46 | 27,93 | 44,86 | 39,54 | 38,28 | 25,82 | 24,9 | 19,27 |
| Capital | 42,1 | 64,12 | 27,5 | 26,98 | 25,6 | 38,59 | 44,1 | 8,18 |

O aumento da arrecadação poderia se efetivar na medida em que se perseguisse uma melhor distribuição da carga tributária, alcançando o patrimônio e a renda pessoais que no Brasil, comparativamente a outros países, são pouco tributados. Além, é claro, de uma redução do sabidamente elevado nível de sonegação.

Maior progressividade do Imposto de Renda Pessoa Física:

Atualmente (1999), os rendimentos tributáveis percebidos pelas pessoas físicas que superarem R\$ 900,00 por mês ou R\$ 10.800 por ano, estão sujeitos à alíquota de 15%, e os rendimentos tributáveis que ultrapassarem R\$ 1.800,00 por mês ou R\$ 21.600,00 por ano estão sujeitos à alíquota de 27,5%. Em 1988 as alíquotas eram 10%, 15%, 20%, 25%, 30%, 35%, 40% e 45%.

Não foram só as alíquotas que se tornaram menos progressivas no período, também os lucros e dividendos distribuídos ficaram fora do campo de incidência do IRPF, em 1995. “A experiência internacional aponta em direção inversa, já que a maioria dos principais países

desenvolvidos aplica alíquotas máximas iguais ou superiores a 50%." (SUPLICY, Folha de São Paulo, 05/10/95)

Em 1996, maior benefício foi oferecido aos sócios de empresas tributadas com base no Lucro Real, permitindo que houvesse remuneração do capital próprio tributado a 15% exclusivamente na fonte ou considerados antecipação do devido na declaração, aquilo que melhor convier ao contribuinte.

As remessas de lucros ao exterior foram isentadas, passando os sócios residentes em países desenvolvidos a pagar o imposto exclusivamente em seus países, quando antes pagavam parte aqui e parte em seus países, em decorrência da existência de acordos que evitam a bitributação. As remessas de lucros para residentes em "paraísos fiscais", que haviam ficado totalmente isentas, voltaram a ser taxadas pela Lei nº 9.779 de 19/01/99, mas em apenas 15%.

Não existem estudos ou base de dados que permitam avaliar com precisão o impacto destas medidas na arrecadação. A Secretaria da Receita Federal defende essas medidas, argumentando que era muito elevada a sonegação nesses extratos que foram beneficiados - que obtém rendimentos elevados provenientes de lucros e dividendos - o que revela a hipocrisia do modelo de administração tributária: desonerar os ricos para evitar a sonegação.

Imposto sobre Grandes Fortunas:

O patrimônio no Brasil quase não é onerado por tributos, ao contrário do que ocorre em outros países de equivalente grau de desenvolvimento. Exemplo desta resistência é o Imposto sobre Grandes Fortunas, introduzido na Constituição de 1988 pelo esforço do então senador

Fernando Henrique Cardoso. Jamais chegou a ser implementado, mesmo quando o seu mentor se tornou Presidente da República e, por questões conjunturais, foi obrigado a promover sucessivos apertos tributários. O argumento é que tem baixo impacto arrecadatário.

No pacote de 1998, o governo desistiu de criar o IGF, com base em cálculo do Banco Central de que não arrecadaria mais do que R\$ 200 milhões, se arrecadasse. (Folha de São Paulo, 22/10/98)

No entanto, no mesmo pacote fiscal, foi cortada a verba do não-iniciado PGRM do governo federal (Lei nº 9.533/97), assim como do programa de combate ao trabalho infantil, sob a alegação de sanear as contas governamentais.

Se R\$ 200 milhões é a estimativa de arrecadação do IGF feita pelo Banco Central e se falta esse dinheiro para socorrer alguns dos que não tiveram a sorte de nascer em melhor situação, por que deixar de cobrá-lo dos mais abastados?

Por outro lado, estimativas conservadoras da Secretaria da Receita Federal apontam para arrecadação de R\$400 milhões anuais, considerando alíquota de 0,5% sobre o patrimônio de pessoas físicas que exceder R\$ 2 milhões, apesar de não saber quantos contribuintes possuem, atualmente, patrimônio superior a R\$ 2 milhões.

Outras fontes, como o Professor Reinaldo GONÇALVES da UFRJ, citado por Odilon GUEDES em seminário realizado pela Unafisco e Corecom-SP (nov/1998), estima a riqueza total do Brasil em R\$ 1,5 trilhão, sendo que 53% deste valor estaria em mãos de 1% da população. Se fosse taxado a

uma alíquota de 3,5%, proveria o tesouro com os recursos necessários de R\$ 28 bilhões.

Restrições ao IGF são no sentido de que, apesar de um proprietário de muitos bens estar, de alguma forma, mais capacitado para pagar impostos do que os não proprietários, se os ativos estiverem em uma forma que não gera renda, o imposto pode criar dificuldades financeiras. (RIANI,1990, cap.10)

Também, que o novo tributo atingiria uma faixa da população que poderia se utilizar de alguns “planejamentos tributários” para minimizar os valores a serem pagos ou até mesmo impedir a incidência do imposto. Uma das saídas, por exemplo, seria a subvalorização do patrimônio. Outra forma de escapar da tributação seria transferir os bens pessoais para as empresas ou para os herdeiros, diluindo o patrimônio.

Imposto Territorial Rural:

De acordo com Gerson TEIXEIRA (1996), assessor da Liderança do PT na Câmara dos Deputados, a carga tributária suportada pela propriedade, no Brasil, é mínima, 1,7% do total da arrecadação, sendo que a propriedade rural responde por menos de 0,2% da arrecadação tributária federal.

Comparativamente ao PIB, enquanto na Espanha e Alemanha a tributação sobre a propriedade rural alcança 4% e Argentina e Uruguai 2% (Gerson Teixeira, 1996, p.09), no Brasil recolhe 0,06% de tributos.

Em 1994, o lançamento do ITR em todo o território nacional alcançou R\$ 298 milhões, sendo que o total

efetivamente pago atingiu R\$ 108 milhões (64% de inadimplência).

g) Combate à sonegação

O combate à evasão permite a incorporação de setores que hoje se encontram irregularmente à margem do sistema tributário e a conseqüente redução de tributos que incidem excessivamente sobre a classe média e trabalhadores.

A Receita Federal calcula que a sonegação fiscal no Brasil alcança um volume correspondente a cerca de 8% do PIB. Dado este nível de sonegação e levando em consideração a projeção de custos do PGRM da ordem de 3,5% do PIB, é evidente que o incremento de receita que poderia resultar do funcionamento de uma máquina arrecadadora eficiente seria mais do que suficiente para o financiamento do programa.

Estudo desenvolvido por José Alves da FONSECA (1994,p.11), avalia que a sonegação fiscal dos 30.000 maiores contribuintes atinge a proporção de 0,70 unidade monetária não recolhida para cada unidade recolhida.

Exemplo de alta sonegação é o setor agropecuário. Pesquisa do IPEA, citada por Gerson TEIXEIRA (1996, p.10) sobre o "Mercado de Terras", informa que, no período de 1990 a 1993, os maiores devedores do ITR (Imposto Territorial Rural) acumulavam dívida de R\$ 3 bilhões. Sem cobrança do governo.

Ainda segundo Gerson TEIXEIRA (1996,p.13), a inadimplência aumenta com o porte econômico do contribuinte, variando de 32% para propriedades até 100 hectares, a 100% para as maiores de 500.000 hectares (dados

de 1994). O levantamento confirma que os latifúndios são os grandes sonegadores do tributo.

Em suma, o fundamental é a melhor administração dos impostos existentes para obrigar os grandes sonegadores a pagar sua quota de impostos, evitando a criação de novos tributos e soluções improvisadas.

h) Cancelamento dos benefícios a bancos e banqueiros

Mais um exemplo dessa clara inversão de prioridades é o tratamento de privilégios dado pelo governo ao sistema financeiro, passando para a população os prejuízos da má-administração ou da corrupção, deixando de socorrer seus pobres para concentrar ainda mais a renda nas mãos dos ricos, como a seguir ilustrado:

Redução do IR

Em 1996, os bancos fizeram grandes manobras, com a conivência do Banco Central, para reduzir (sonegar legalmente) o pagamento do seu Imposto de Renda.

A provisão para devedores duvidosos, constituída de créditos de liquidação duvidosa, normalmente feita após 60 dias de atraso para créditos sem garantia e até um ano para créditos com garantia, passou a ser feita com até um dia de atraso, criando, assim, prejuízos ou redução de lucros nos balanços.

Isto porque, em 1996, o Imposto de Renda dos bancos estava em 35%, mas já se sabia que, a partir de 1997, seria reduzido para 25%. Com o cancelamento de cerca de 80% dessas provisões para devedores duvidosos fictícias, os bancos brasileiros passaram a ter grandes lucros no primeiro semestre.

Além da sonegação (legal) do IR, esta manobra trouxe outro prejuízo à sociedade: o governo FHC justificou o socorro aos bancos com o Proer, alegando que a inadimplência era alta e todo o sistema financeiro estava ameaçado. (Folha de São Paulo, junho/97)

PROER

O então ministro do TCU, Paulo Affonso Martins de Oliveira, ressaltou que, em 1995,

o PROER atendeu apenas a uma instituição financeira, com quase 6 bilhões de reais, o equivalente a quase 1% do PIB. Esses empréstimos são cobrados a taxas de juros de apenas 2% ao ano, conforme Circular nº 2636/95-BACEN e a elas podem ser prestadas garantias com as chamadas "moedas podres".(TCU, 1996, págs. 644/645)

Várias notícias em jornais mostram a prioridade dada ao sistema financeiro pelo governo federal:

De nov/95 a abril de 1997, o PROER, o programa de socorro a bancos quebrados, devorou R\$ 20 bilhões. As principais injeções foram para o Econômico (R\$ 6,5 bilhões), para o Nacional (R\$ 5,8 bilhões), Bamerindus (R\$ 5,7 bilhões). Bancos menores ficaram com valores mais mirrados.

Os R\$ 20 bilhões equivalem a todo o orçamento da saúde para 1997 - incluindo o dinheiro da CPMF. Representam quase o dobro do gasto com educação em um ano. Ou duas vezes o temido déficit comercial projetado para 97.

O governo alega que precisa salvar os bancos quebrados ou todo o sistema financeiro correria sério risco. Os números indicam, no mínimo, prioridades.(Folha de São Paulo, 01/04/1997)

Na venda do Bamerindus a um grupo estrangeiro, novamente a parte podre ou pouco lucrativa foi empurrada para o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal. Isto é, os prejuízos vão mais uma vez, em última instância, para o Tesouro - vale dizer, para a sociedade (e nem se está falando no dinheiro do Banco Central também canalizado para "viabilizar" a venda). (Folha de São Paulo, 03/04/1997)

O Proer não usa dinheiro do Orçamento. São empréstimos feitos pelo BC, que precisa vender títulos no mercado - aumentando a dívida pública - para retirar de circulação o volume de moeda acrescentado na economia. Como os empréstimos são pagos com títulos "podres", de longo prazo e juros baixos, o custo do Proer é a diferença entre os juros de mercado (dos títulos do BC) e os juros dos títulos "podres".(Folha de São Paulo, 11/04/97)

Aplicações mínimas em crédito imobiliário previstas pela legislação são investimento de alto risco e o BC desobrigou os bancos envolvidos no Proer de cumpri-las, por dois anos. (Folha de São Paulo, 01/04/97)

Em seminário em Campinas (1995), o então governador Cristóvam BUARQUE questionou: "Onde o Brasil errou que ainda precisa discutir pobreza? Temos os melhores aeroportos, estradas, hidrelétricas, mas não boas escolas. **O erro é a escolha de prioridades.**"

CONCLUSÃO

As pessoas só têm participação política se aprenderam a aceitar sua importância, se aprenderam a atuar como cidadãos, se foram doutrinadas nas aspirações e expectativas que estimulam em vez de paralisar; se aprenderam a se considerar membros de uma comunidade política. (LINDBLÖM, 1980, p. 89)

Com base nos preceitos filosóficos relativos à renda mínima; nos pareceres favoráveis de economistas das mais diferentes posições políticas; nas experiências nacionais e internacionais; nos resultados de simulações efetuadas por profissionais imparciais, que indicam desenvolvimento da economia e melhora da redistribuição da renda, confirmam-se as premissas de que a renda mínima é o mecanismo de política fiscal mais eficaz para combater efetivamente a pobreza e é viável financeiramente, pois dinheiro existe, só que vai para os grupos com força política.

Apesar de pouco, se comparado a outros gastos governamentais, mas bastante se visto isoladamente, o dinheiro gasto para aliviar a pobreza, direta ou indiretamente (por meio de incentivos fiscais para empresas que, teoricamente, garantiriam empregos), não evitou que ela continue a crescer assustadoramente. Então, se uma estratégia não mostra efeitos positivos por longo tempo, é preciso trocá-la. Por que não pela renda mínima, acompanhada de serviços sociais básicos, cujas experiências têm apresentado bons e rápidos resultados?

Independentemente do mérito do programa ou política pública, há imposição de forças contra ou a favor.

Infelizmente, a análise científica não é suficiente para que um programa seja implementado. A opção por certos projetos públicos, mesmo que adotado o critério da relação custo-benefício, envolve, principalmente, critério subjetivo do grupo que se encontra no poder. Dependendo da linha política, da visão de bem-social dos governantes e dos parlamentares com mais força de decisão, serão definidas as prioridades no processo orçamentário.

A renda mínima não interessa a muitos, justamente por suas vantagens. Primeiramente, pelos efeitos no combate à pobreza e ao desemprego, diminuindo as tradicionais possibilidades de exploração da mão-de-obra barata, a submissão e a fácil manipulação de pessoas analfabetas e ignorantes de seus direitos básicos. Além disso, permite que haja transparência no uso do dinheiro público, ao concentrar a maior parte do gasto assistencial em uma rubrica, ao ter custos operacionais mais definidos, ao reduzir o risco de desvio, superfaturamento e desperdício de bens, ao definir critérios objetivos para o direito ao benefício, dificultando seu uso eleitoral e direcionamento. O benefício em dinheiro não impede fraudes, mas reduz bastante a possibilidade. E qualquer diminuição é lucro.

Entre os partidários da justiça distributiva, há consenso quando se diz que é indispensável o apoio da sociedade para que a renda mínima ganhe espaço no jogo político. Mas, para isso, torna-se necessário que as pessoas "vinculem a desvantagem do tributo à vantagem do gasto público" (RIANI, 1990, cap.10)

Apelar para solidariedade e justiça, direitos de cidadania, de igualdade de oportunidades, de liberdade de escolha, de compensação pela apropriação privada dos bens comuns ou qualquer outro princípio que fundamenta a renda mínima, sobretudo numa sociedade em que é forte o "levar vantagem em tudo", pode tocar alguns, talvez muitos, mas não a maioria das pessoas. Também não adianta pedir para

essas últimas imaginarem-se muito pobres e se perguntarem o que sentiriam em relação à renda mínima nessa situação. Para essas pessoas, interessa se sua própria vida real vai melhorar com determinado projeto.

Acredito que se deve chamar a atenção para as vantagens que elas vão ter, ponderando que com seus impostos não estarão sustentando vagabundos, mas adquirindo o próprio bem-estar, desde que se considerem as externalidades positivas advindas da redução da miséria e do desemprego, tais como mais segurança para si, sua família e seus amigos, portanto, menores gastos com medidas de proteção (alarmes, seguros, vigias, grades, armas), calmantes, psicólogos, psiquiatras, doenças conseqüentes do stress e da violência; convivência nas ruas com pessoas mais saudáveis e instruídas, mais conscientes de seus direitos e deveres; cidades mais limpas e agradáveis; mão-de-obra mais qualificada e produtiva, mesmo nos serviços simples, como os domésticos. Ainda, desenvolvimento da economia local com ampliação dos estabelecimentos comerciais e geração de emprego, aumento da arrecadação de impostos que poderão ser revertidos para melhorar a infraestrutura do bairro ou cidadezinha. São bens intangíveis de relevante interesse coletivo, mas raramente levados em conta.

Que o aumento da criminalidade está diretamente ligado ao aumento do desemprego e da pobreza, ao abandono das classes desfavorecidas, já foi constatado em inúmeros estudos. Não significa que a renda mínima vá acabar com a criminalidade, mas vai permitir àqueles que só entram por esse caminho como última alternativa, por falta de perspectivas de futuro melhor, que tenham uma chance de competir no mercado de trabalho, de não perpetuar as condições de miséria por meio de filhos miseráveis. E, aos mais abastados, que não percam totalmente o direito de usufruir de seus bens livremente, sem medo.

Dependendo de nós, aquela criança que hoje perambula pelas ruas ou faz trabalhos estafantes, sem condições de estudar, amanhã vai ser o honesto mecânico que vai dar um jeito no nosso carro, ou a eficiente secretária, ou o professor dos nossos filhos/netos, ou a médica que vai nos curar, ou, ou...o bandido que vai nos matar, nossos parentes, amigos. Talvez, até, naquela moderníssima avenida que ficou com a verba que poderia ter dado uma oportunidade àquela criança de ser cidadão.

Não que obras sejam desnecessárias, mas, se os recursos não são suficientes para todos os projetos, é preciso verificar qual deles é mais urgente. Pessoalmente, prefiro uma rua esburacada, feia, mas por onde eu passe sem medo, a outra ampla, bem conservada, linda, mas que me deixe em constante sobressalto pelo alto índice de assaltos. Lembrando, se houver aumento do consumo local, gerando expansão da economia e aumento na arrecadação, não vai demorar muito para a rua esburacada ser arrumada e, o principal, continuar segura.

Além da filosofia e das implicações sociológicas, é preciso conhecer os números. Gastos desnecessários, desvios e desperdício nos programas assistenciais atuais; somas enormes alocadas em obras que pouco benefício trarão, ou que nem terminam; fundos, incentivos fiscais e créditos subsidiados que não cumprem a função para a qual foram criados; grupos ricos que sonegam impostos e não pagam dívidas, sempre impunes; destinação de altas verbas para projetos severamente questionados e, mesmo, centenas de projetos pequenos que somados apresentam altas cifras - são uns poucos exemplos que revelam enganoso o argumento de que "o programa de renda mínima é ótimo, mas o país não tem dinheiro". A crise econômica não é para todos.

Da análise dos gastos do governo federal, bem como da arrecadação da receita, confirma-se que o principal

obstáculo à aprovação do PGRM nacional não é o seu custo financeiro ou a rigidez orçamentária, mas a dificuldade política para remanejar recursos que envolvem interesses de grupos fortes.

No nível subnacional, relevando-se as peculiaridades de dependência fiscal dos Estados e da União, muito do que foi examinado se aplica. Não são poucas as cidades que, não tendo praticamente receita própria, vêem quase todo o recurso do Fundo de Participação dos Municípios utilizado em salários - geralmente bem acima da realidade local - do prefeito, vereadores, seus parentes e amigos contratados. Gestores públicos assinam convênios e usam os recursos para finalidade diversa, nem sempre em prol da comunidade; fazem obras, obras, obras e nem sempre as terminam; só cobram impostos de quem interessa cobrar.

Por outro lado, muitos governantes locais estão conseguindo cortar gastos desnecessários, olhar para os interesses da população toda e não apenas da parte privilegiada, realocar recursos para a renda mínima e outros serviços sociais básicos, indo atrás de possíveis receitas.

"A implementação de uma política é parte integrante do processo decisório." (LINDBLUM, 1980, p.59) Nessa hora, fica evidenciado o peso dos participantes. O Poder Executivo aparece como a força decisiva, na maioria dos casos, tanto que os programas implementados, se não foram projetos do próprio prefeito/governador, tiveram seu apoio. Quando o Prefeito não tem maioria na Câmara Municipal, às vezes encontra formas de começar o programa, como no caso de Mundo Novo/MS.

No entanto, um erro comum que é preciso evitar, no âmbito operacional, sob o risco de prejudicar o desenvolvimento da política social, ou mesmo, pôr tudo a

perder, a médio ou longo prazos, ocorre quando o grupo que lança o programa, geralmente em cargos de confiança do Executivo, considera-se "dono", o único capaz de levar adiante a iniciativa, subestimando o interesse e a capacidade de outros grupos, que, sensibilizados e envolvidos, poderiam dar enorme contribuição, até mesmo, lutar para mantê-lo em caso de mudança administrativa.

Devem-se criar multiplicadores (favoráveis) e não rivais, a partir das pessoas mais próximas. Não faz parte dos princípios de uma sociedade justa enfraquecer a luta por um ideal - já tão difícil - por causa de vaidades pessoais, interesses profissionais ou partidários.

Finalizando, é preciso conquistar o apoio da comunidade, aglutinar forças de todos os lados possíveis para exercer pressão suficiente sobre os que têm poder de reverter prioridades, realocando recursos para gastos que vão beneficiar a todos, direta ou indiretamente.

A importância de conscientizar todas as pessoas, incluindo em especial os potenciais beneficiários, da racionalidade da proposta que deve ser instituída como um direito à cidadania, tem de ser priorizada. As conquistas populares só ocorrem quando os interessados se mobilizam e começam a reivindicar. Por exemplo, pode-se temer o MST (Movimento dos Sem-Terra), mas alguém acredita que eles teriam conseguido alguma coisa se ficassem esperando o cumprimento de promessas dos governantes, ou mesmo, que seus verdadeiros representantes parlamentares, em conhecida minoria, sensibilizassem a maioria contrária?

Portanto, é preciso "contar" para os possíveis beneficiados que existe, sim, um modo de melhorar a vida, que em outros lugares muitas pessoas vêm sendo beneficiadas. Dizer-lhes que seus filhos têm tanto direito quanto as outras crianças de estudar, ter saúde, brincar e

vislumbrar um futuro com oportunidades menos desiguais, sem miséria, sem o forte chamado para o banditismo. Que reivindicar uma renda mínima não é pedir esmola nem presente, mas o reconhecimento de que sobrevivência digna é direito fundamental de todos e não “sorte de nascimento”, pois afinal, quem nasceu (ou se criou) em família com condições de proporcionar oportunidade de estudo e trabalho não fez absolutamente nada para merecer esse privilégio. Da mesma forma, quem nasceu muito pobre não tem culpa disso e não deve ser condenado a se perpetuar nessa situação.

Mais um ponto a ser destacado para o possível público alvo refere-se ao impacto da renda mínima na economia local, com isso fortalecendo a idéia de que o benefício não é dádiva, caridade, mas faz parte de uma política econômica eficaz, ou seja, o dinheiro que eles receberem também vai ajudar, primeiramente, o bairro, depois o município e, se expandido, até o país.

O principal a ser repassado é que há uma esperança, uma proposta concreta, factível, não uma utopia, mas que é preciso ir buscá-la.

NOTAS

Capítulo 1

- (1) Ver, principalmente, "Programa de Garantia de Renda Mínima", documento do Senado Federal, elaborado pelo Gabinete do senador Eduardo Suplicy (nov/96).

Capítulo 2

- (2) Ver "An Alaskan's Guide to the Permanent Fund", relatório anual do Fundo Permanente do Alasca.
- (3) Ver Vicente Faleiros, 1992 e 1996.
- (4) Ver Vicente Faleiros, 1992 e Maria Ozanira Silva e Silva, 1996.

Capítulo 4

- (5) Ver "An Alaskan's Guide to the Permanent Fund", relatório anual do Fundo Permanente do Alasca.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

AINDA o trabalho infantil. *Folha de São Paulo*. São Paulo. 17 out.1998. Editorial.

ALBELDA, Randy, FOLBRE, Nancy, THE CENTER FOR POPULAR ECONOMICS. *The War on the Poor. A defense manual*. New York, The New Press, 1996.

ALVES, Delvita. SEMINÁRIO INTERNACIONAL: PROGRAMA DE GARANTIA DE RENDA MÍNIMA, 1998, Brasília, Senado Federal, Subsecretaria de Taquigrafia. Mimeo.

ALVES, Márcio Moreira. A coragem de sorrir. *O Globo*, Rio de Janeiro, 04 jun. 1995.

----- . Trabalho Infantil. *O Globo*. Rio de Janeiro, 26 mar. 1997.

ANDERSON, Jack, BINSTEIN, Michael. *Greed is Sinking Tiny Pacific Nation*. 01 jan. 1996.

BASSO, Leonardo F.C. *Sistemas de Integração de Arrecadação e Benefícios Previdenciários (Tax-Benefit Models)*. São Paulo : FGV/Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 1996 (Projeto de pesquisa, Núcleo de Pesquisa e Publicação).

BELTRAME, Clésio. Prefeitura de Palhoça sanciona Bolsa Familiar. *A/N Capital*. Florianópolis. 04 jun. 1998.

BERNARDO, Paulo. Renúncia Fiscal. Considerações sobre a evolução 94/97. *Tributação em Revista*. Brasília. jul/set, 1997.

BIONDI, Aloysio. A falsa quebra do BB (e outros imensos despudores). *Folha de São Paulo*. São Paulo, Jun. 1997.

----- . Quem são os mandantes do assalto ao Tesouro. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 03 abr. 1997.

BOLSA atende 44 mil alunos. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 24 nov. 1997.

BONELLI, Regis e RAMOS, Lauro. Distribuição de renda no Brasil: avaliação das tendências de longo prazo e mudanças na desigualdade desde meados dos anos 70. *Revista de Economia Política*. São Paulo. Vol. 13, nº 2, abril/junho 1993.

BRANATTI, Daniel, ULHÔA, Raquel. Senado aprova projeto de renda mínima. *Folha de São Paulo*. São Paulo. 07 nov. 1997.

BRITTAN, Samuel. Minimum income vs minimum pay. *Financial Times*, jul. 1991.

BUARQUE, Cristovan. SEMINÁRIO INTERNACIONAL: PROGRAMA DE GARANTIA DE RENDA MÍNIMA, 1998, Brasília, Senado Federal, Subsecretaria de Taquigrafia. Mimeo.

BUROCRACIA evita fiscalização. *UNIÃO (Periódico do Tribunal de Contas da União)*. Brasília. 20/10/1998.

CAMARGO, J. Márcio. Uma política de renda mínima é um bom instrumento para combater a miséria? EM TERMOS. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 12 ago. 1995. Tendências e Debates.

----- . SEMINÁRIO INTERNACIONAL: PROGRAMA DE GARANTIA DE RENDA MÍNIMA, 1998, Brasília, Senado Federal, Subsecretaria de Taquigrafia. Mimeo.

CAMPOS, Roberto. Renda Mínima Garantida ou os perigos da inocência. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 06 dez. 1994.

CARVALHO, Mário César. Deputados de RO querem criar bolsas. Proposta é dar R\$ 50,00 para filhos de garimpeiros que deixarem o emprego. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 04 mai. 1997.

CASTANHÊDE, Eliane. O Haiti é aqui. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 12 out. 1997.

CASTRO, Paulo Rabello. Você é a favor do Programa de Renda Mínima já aprovado no Senado? NÃO. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 24 dez. 1994. *Tendências e Debate*.

CURY, Samir. Renda Mínima (resposta a artigo do Prof. José Márcio Camargo). *Folha de São Paulo*, São Paulo, 21 ago. 1995.

----- . SEMINÁRIO INTERNACIONAL: PROGRAMA DE GARANTIA DE RENDA MÍNIMA, 1998, Brasília, Senado Federal, Subsecretaria de Taquigrafia. Mimeo.

DALTON, Hugh .*Princípios de Finanças Públicas*. 4ª ed. Rio de Janeiro. Editora da FGV. 1980

DAVIDSON, Greg e DAVIDSON Paul. Economics for a civilized society. First American Edition. 1988.(tabela p. 136)

DESAI, Meghnad. Why not guarantee a basic income?. *Tribune*. 26 jul. 1991.

17 cidades têm mais de 50% fora da escola. *Folha de São Paulo*. São Paulo. 17 jan.1998.

DIMENSTEIN, Gilberto. Bolsa Mágica. Folha de São Paulo. São Paulo, 06 ago. 1997.

DOAÇÕES para vítimas da seca ficam paradas em galpão. *Folha de São Paulo*. São Paulo. 20 mai.1998.

DRAIBE, Sônia Miriam (coord.). *Estratégias para combater a pobreza no Brasil: Programas, Instituições e Recursos. Relatório final*. Campinas : Universidade de Campinas (NEPP/ Núcleo de Estudos de Políticas Públicas), 1994.

-----.(coord.). *Acompanhamento e Avaliação da Implementação do Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima da prefeitura municipal de Campinas*. Campinas : Universidade de Campinas (Pesquisa, NEPP -Núcleo de Estudos de Políticas Públicas), 1996.

EDUCAÇÃO é emprego. *Diário Catarinense*. Florianópolis. 27 set.1998. Editorial.

EMERICK, Shirley, PATU, Gustavo. Proer do Bamerindus deve aumentar. Folha de São Paulo. São Paulo, 03 abr. 1997.

ENTIDADES cobram por leite de programa. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 02 ago. 1997.

ENTREVISTA com o Secretário da Receita Federal, Everardo Maciel. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 07 out. 1997.

FALEIROS, Vicente de Paula. *A Questão da Renda Mínima. Os casos da França e do Québec*. Mimeo. 1992.

----- . *As reformas da Seguridade Social: o caso canadense no contexto mundial*. Mimeo. 1996.

FALTA de verba impede plano de renda mínima. *O Estado de São Paulo*. São Paulo. 13 ago. 1998.

FAMÍLIAS carentes terão cesta didática. *Folha de São Paulo*. São Paulo. 27 jan. 1998.

FERNANDES, Maria Alice da Cunha (coord.). *Dimensionamento e Acompanhamento do Gasto Social Federal*. Rio de Janeiro : IPEA, fev. 1998 (Texto para Discussão nº 547).

FHC ameaça cortar verba se reforma não passar. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 09 jul. 1997.

FOLADOR, Dorcelina. SEMINÁRIO INTERNACIONAL: PROGRAMA DE GARANTIA DE RENDA MÍNIMA, 1998, Brasília, Senado Federal, Subsecretaria de Taquigrafia. Mimeo.

FONSECA, José Alves da. Evasão Fiscal dos Grandes Contribuintes no Brasil. *Tributação em Revista*, Brasília. nº 7, Jan/mar 1994.

FRIDMAN, Milton. *Capitalismo e Liberdade*. Ed. Artenova, 1977. Capítulo XII - Problema da Pobreza.

FUNDAÇÃO CIDADE MÃE - PREFEITURA MUNICIPAL DE SALVADOR/BA. *Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima - Relatório de Experiência*. Salvador, Dez. 1996.

GALBRAITH, John Kenneth. *A Economia & o Objetivo Público*. São Paulo : Martins Ed., 1975. Capítulo XXV - Plano de Ação Para o Sistema de Mercado.

----- . *A Sociedade Justa*. Rio de Janeiro : Ed. Campos. 1996.

----- . O engajamento social hoje. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 20 dez.1998. Caderno Mais! p.5.4-5.5.

GASPARI, Elio. O assentamento da General Motors. *Folha de São Paulo*, São Paulo, abr. 1997.

GIBRAN, Elias. UNICEF paga para manter crianças na escola em SP. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 09 ago. 1996.

GILAN, Bruno, VAN PARIJS, Philippe. *Um panorama a curto prazo e seu impacto distributivo*. 1995. Universidade Católica de Louvain: Disciplina "Hoover" de ética econômica e social.

GORZ, André. *Saindo da Sociedade do Trabalho Assalariado*. São Paulo em Perspectiva. 1995.

GOVERNO corta verba contra trabalho infantil. *Folha de São Paulo*. São Paulo. 10 fev.1999.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. Bolsa-Escola. Brasília. Secretaria de Educação/DF. Jun. 1998

----- . *Manual de Execução dos Programas Bolsa-Escola e Poupança-Escola*. Brasília. 1998.

GREENSTEIN, Robert. SEMINÁRIO INTERNACIONAL: PROGRAMA DE GARANTIA DE RENDA MÍNIMA, 1998, Brasília, Senado Federal, Subsecretaria de Taquigrafia. Mimeo.

HAFEZ, Andréa. Tributar a riqueza tem efeito reduzido sobre arrecadação. *Gazeta Mercantil*. São Paulo 08 out. 1998.

HAYEK, Friedrich A .*O Caminho da Servidão*, São Paulo : Ed. Globo, 1977. Capítulo IX - Segurança e Liberdade.

HIRANO, Sedi. Projeto de Estudo e Plano de Pesquisa, in Hirano, Sedi. *Pesquisa Social: Projeto e Planejamento*. São Paulo: T.A. Queiroz. 1979.

HIRSZMAN, Maria. Estado e Mercado falham no ataque à pobreza. *Gazeta Mercantil*. São Paulo. 26 mai. 1993

HSBC Bamerindus é dispensado do cumprimento de regras do BC. *Folha de São Paulo*. São Paulo, Jun. 1997.

IBGE mostra que educação dá emprego. *O Estado de São Paulo*. São Paulo. 26 ago. 1998

INCREMENTO da Renda e Políticas Públicas. Renda Mínima/ Bolsa Escola e Ações Complementares". [Http:www.geração.org.br/texto 12.htm](http://www.geração.org.br/texto 12.htm)

INVERSÃO de Prioridades. *Folha de São Paulo*. São Paulo. 08 ago. 1997. Editorial.

IORIO, Ubiratan. Uma política de renda mínima é um bom instrumento para combater a miséria? NÃO. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 12 ago. 1995. Tendências e Debate.

KEYNES, John Maynard. *Essays in Persuasion*. Cambridge : University Press, 1972. Capítulo VI - Later essays, item 2 - How to pay for the war.

KLIKSBERG, Bernard. Mitos sobre o gasto social. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 01 out. 1997.

KOUTZII, Flávio. O Paraguai das montadoras. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 24 out. 1997.

LAVINAS, Lena. SEMINÁRIO INTERNACIONAL: PROGRAMA DE GARANTIA DE RENDA MÍNIMA, 1998, Brasília, Senado Federal, Subsecretaria de Taquigrafia. Mimeo.

-----, VARSANO, Ricardo. *Programas de Garantia de Renda Mínima e Ação Coordenada de Combate à Pobreza*. Rio de Janeiro : IPEA, 1997. Mimeo (Texto para Discussão nº 534).

-----, ROCHA, Sônia. *Programa de Garantia de Renda Mínima. Uma orientação aos Municípios*. Apoio: Friedrich Ebert Stiftung, Fundação Ford, Finep. 1998.

LEITE, Antônio D. Redistribuição da renda e capacidade de poupança. *Folha de São Paulo*. São Paulo. 15 jan. 1993.

LINDBLOM, Charles E. 1980. *O Processo de Decisão Política*. Brasília : Ed. Universidade de Brasília. 1981.

LUCENA, Eleonora. Números. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 01 abr. 1997.

MACHADO, Lindolfo. Desculpas esfarrapadas de FHC. *Tribuna da Imprensa*. Rio de Janeiro. 04 set. 1998.

MANTEGA, Guido. Um sonho possível. *Folha de São Paulo*. São Paulo. 18 jul. 1998.P.1-3.

MAPA da Exclusão. *Folha de São Paulo*. São Paulo. 26 set. 1998. Caderno Especial.

MEADE, James. *Full Employment Regained? An Agathotopian Dream*. Cambridge : University of Cambridge. 1995.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DO ESPORTO. Comitê Assessor de Gestão. *Apoio aos programas municipais de Garantia de Renda*

Mínima para Toda Criança na Escola. Manual de Procedimentos. Brasília, 1998.

MUDANÇA no FEF favorece os bancos. *Folha de São Paulo. São Paulo, Jul. 1997.*

MUSGRAVE , Richard A. *Teoria das Finanças Públicas - Um Estudo de Economia Governamental. São Paulo : Editora Atlas, 1973.*

NÓBREGA, Mailson da. Você é a favor do Programa de Renda Mínima já aprovado no Senado? EM TERMOS. *Folha de São Paulo. São Paulo, 24 dez. 1994. P 1-3*

NORMAS para Apresentação de Monografias.(Elaborado pela Biblioteca Karl A. Boedecker) Fundação Getúlio Vargas. São Paulo. 1997.

NOGUEIRA, Rui. Governo pressiona e Hillary desiste de visitar projeto petista. *Folha de São Paulo. São Paulo, 12 out. 1997.*

NOGUEIRA, Ruy Barbosa. *Curso de Direito Tributário - 9ª Ed., São Paulo : Saraiva, 1989.*

NOVA lei obriga SP a dar renda a carentes. *Folha de São Paulo. São Paulo. 15 maio. 1998. Caderno Cotidiano.*

NUNES, Claudine. Faltam dados para definir renda mínima. *A/N Capital. Florianópolis. 30 abr.1998.*

-----Projeto de Bolsa Familiar é vetado. *A/N Capital. Florianópolis. 28 mai. 1998.*

ONU critica desigualdade social no Brasil. *O Estado de São Paulo. São Paulo. 21 ago. 1998*

PALOCCHI, Antonio. SEMINÁRIO INTERNACIONAL: PROGRAMA DE GARANTIA DE RENDA MÍNIMA, 1998, Brasília, Senado Federal, Subsecretaria de Taquigrafia. Mimeo.

PARKER, Hermione. *Instead of the Dole. An enquiry into integration of the tax and benefit systems.* Routlge. NY. 1989A.

----- . Basic Income or Minimum Income? Im EUROPEAN CONFERENCE ON BASIC INCOMES, 1989B.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Proposta de Reforma Tributária.* Brasília, 1995.

PEREIRA, L. C. Bresser. Você é a favor do Programa de Renda Mínima já aprovado no Senado? SIM. *Folha de São Paulo.* São Paulo, 24 dez. 1994. P. 1-3.

----- . A proposta de renda mínima. *Folha de São Paulo.* São Paulo. 08 out. 1993.

----- . Fome, democracia e distribuição de renda. *Folha de São Paulo.* São Paulo. 23 dez.1993.

PINHEIRO, Maurício Mota Saboya. *O Papel dos Fundos Parafiscais no Fomento: FGTS e FAT.* Rio de Janeiro : IPEA, 1997. Mimeo. (Texto para Discussão n° 485)

PROJETO bolsa-escola consegue zerar a evasão. *Folha de São Paulo.* São Paulo. 08 fev. 1998.

PROJETO forma homens do campo. Projeto SARA. *Folha de São Paulo,* São Paulo. 25 out. 1996.

PRONUNCIAMENTO de FHC. *Folha de São Paulo*. São Paulo. 03 jun. 1998.

RELATÓRIO do TCU aponta desvios dos recursos do FAT pelo governo. *UNIÃO (Periódico do Tribunal de Contas da União)*. Brasília. 15 ago. 1996.

RENDA Mínima. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 08 nov. 1997. Editorial.

RENDA mínima atende 700 mil no Brasil. *Folha de São Paulo*. São Paulo. 11 jan. 1999, p. 1-9.

RIANI, Flávio. *Economia do Setor Público*. São Paulo : Atlas. 1990. Cap. 10 - O financiamento dos gastos públicos - tributação e equidade.

RICHARDSON, R. J. e colaboradores. *Roteiro de um projeto de pesquisa*. Pesquisa Social: Métodos e Técnicas. São Paulo: Atlas, 1985.

RIGOTTO, Germano. *Relatório e voto do Projeto de Lei n° 2561 de 1992, de autoria do senador Eduardo M. Suplicy*. Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados.

RODRIGUES, Edmilson. SEMINÁRIO INTERNACIONAL: PROGRAMA DE GARANTIA DE RENDA MÍNIMA, 1998, Brasília, Senado Federal, Subsecretaria de Taquigrafia. Mimeo.

RODRIGUES, Fernando. *Governo desiste de taxar grandes fortunas*. *Folha de São Paulo*. São Paulo. 22 out.1998

ROSA, José Rui Gonçalves. Demonstrativos de Benefícios Tributários. Uma breve avaliação. *Tributação em Revista*. Brasília, n° 13. Jun/set 1995.

SALOMON, Dêlcio Vieira. *Como fazer uma monografia*. São Paulo : Martins Fontes, 1994.

SÁ, Xico. Sindicato vê uso eleitoral no programa Bolsa Escola em PE. Pais seriam obrigados a transferir seus títulos. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 12 mai. 1997.

SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL. *Demonstrativo dos Benefícios Tributários*. 1997 e 1998.

----- . *Sistema Tributário: Características Gerais, Tendências Internacionais e Administração*. COGET. Brasília : ESAF, 1994.

SEGURO-DESEMPREGO. Governo apura 10 mil irregularidades. *Folha de São Paulo*, São Paulo, mar. 1997.

SEMINÁRIO INTERNACIONAL: PROGRAMA DE GARANTIA DE RENDA MÍNIMA, 1998, Brasília, Senado Federal, Subsecretaria de Taquigrafia. Mimeo.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. *Crise da Sociedade Salarial e Renda Mínima: Nova Forma de Política Social?*. Campinas : Universidade de Campinas, 1996. (Caderno de Pesquisa nº 29. NEPP/ Núcleo de Estudos de Políticas Públicas).

----- . SEMINÁRIO INTERNACIONAL: PROGRAMA DE GARANTIA DE RENDA MÍNIMA, 1998, Brasília, Senado Federal, Subsecretaria de Taquigrafia. Mimeo.

SILVEIRA, Antônio Maria. Redistribuição de Renda. *Revista de Economia*, abr./jun.1975.

----- . SEMINÁRIO INTERNACIONAL: PROGRAMA DE GARANTIA DE RENDA MÍNIMA, 1998, Brasília, Senado Federal, Subsecretaria de Taquigrafia. Mimeo.

SOCOLIK, Hélio. O orçamento de renúncia fiscal de 1996. *Tributação em Revista*, Brasília, nº 14, out/dez. 1995.

SPOSATI, Aldaíza. *Sobre os programas brasileiros de garantia de renda mínima - PGRM*, em ----- (org.) Renda Mínima e Crise Mundial: saída ou agravamento? 1997.

----- et al. *Assistência como ação governamental: o aparato estatal em questão*, In *Assistência na trajetória das Políticas Sociais - uma questão de análise*. São Paulo : Cortez Editora. 1987.

----- . Demonstração dos Projetos Brasileiros de Renda Mínima. São Paulo : PUC (Núcleo de Seguridade e Assistência Social). 1996. Mimeo.

STANDING, Guy. SEMINÁRIO INTERNACIONAL: PROGRAMA DE GARANTIA DE RENDA MÍNIMA, 1998, Brasília, Senado Federal, Subsecretaria de Taquigrafia. Mimeo.

STIGLER, George J. The Economics of Minimum Wage Legislation. *in The American Economic Review*. Jun. 1946.

SUGESTÕES para um plano de pesquisa (mimeo)

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. A utopia realista. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 05 set. 1993.

----- . A paixão pelo possível. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 22 dez. 1994.

----- . A Renda Mínima como um Direito à Cidadania. In Distribuição da Renda, Emprego e Produtividade: Desafios para a Ação Sindical - Seminário de 40 anos do DIEESE.

----- . Agathotopia: Liberdade, Igualdade, Eficiência. *Revista de Economia e Política* nº 58.

----- . As pessoas em primeiro lugar, para valer. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 15 fev. 1995A.

----- . Partilhar melhor os recursos da nação. *Folha de São Paulo*, São Paulo 04 ago. 1995B.

----- . Carta-resposta a Paulo Francis. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 1995C.

----- . Reforma tributária: caminho para a distribuição de renda. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 05 out.1995D. Tendências e Debates

----- . O contexto macroeconômico da questão tributária - O programa de renda mínima. In : SEMINÁRIO ASPECTOS DA QUESTÃO TRIBUTÁRIA NO BRASIL. São Paulo : UNAFISCO/FGV-EAESP. 1995E.

----- . O Fundo Brasil de Cidadania. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 17 jul. 1995F. Tendências/Debates.

----- . "Cartilha do Programa de Garantia de Renda Mínima" . Brasília : Senado Federal. 1996A.

----- . "They don't care about us...". Renda da Cidadania. In *O (des)emprego no país do real* (Publicação do PT). 1996B.

----- . A renda mínima pronta para ser votada. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 21 mai. 1997A.

----- . Reforma tributária: caminho para a distribuição de renda. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 05 out. 1997B.

----- . O reconhecimento da renda mínima. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 21 out. 1997C.

----- . Ofício nº 135/98 ao Presidente da República, Brasília, 26 abr. 1998A.

----- . Atuação Parlamentar. Projetos apresentados (janeiro 1991/abril 1998) Brasília. 1998B.

----- . A revolução postergada. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 04 mai. 1998C.

----- . Plano Real: uma comemoração problemática. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 09 jul. 1998D.

----- . A linha oficial de pobreza. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 11 jan. 1999A.

----- . Providing Minimum Income Protection. Developing Country Perspective. Debate and Experience in Brasil. Round-Table Seminar on Extending Socio-Economic Security. United Kingdom - International Labor Organization Transition Team, Burnham, 26/27/1999B (mimeo)

----- BUARQUE, Cristovam. Uma Garantia de Renda Mínima para erradicar a pobreza e atrair crianças às escolas. O debate e a experiência brasileiros. In CONGRESSO INTERNACIONAL DA REDE EUROPÉIA DE RENDA BÁSICA, 6º, 1996, Viena.

-----, CURY, Samir. A renda mínima garantida como proposta para remover a pobreza no Brasil. *Revista de Economia Política*, São Paulo. vol. 14 n° 1 (53), jan-mar/1993.

----- . MARGARIDO NETO, Bazileu Alves. Políticas Sociais: O Programa Comunidade Solidária e o Programa de Garantia de Renda Mínima. *Planejamento e Políticas Públicas*, Rio de Janeiro. n° 12, Jun/dez 1995.

TCU (Tribunal de Contas da União). *Manual de Auditoria de Desempenho*. 1997.

----- . *Relatório e Parecer Prévio sobre as contas do Governo da República. Exercício de 1995*. Ata n° 21/96 - Plenário. Brasília, 1996.

----- . *Contas do Governo Federal. Exercício de 1997*, Brasília. In Ata n° 22/98, Plenário. 1998.

THE Alaska Permanent Fund Corporation. *An Alaskan's Guide to the Permanent Fund*. 1994.

TEIXEIRA, Gerson. ITR: Um Tributo ao Latifúndio. *Tributação em Revista*. Brasília. n° 16. Abr/jun. 1996.

TEIXEIRA, José Roberto M. O espaço de Tiago no município moderno. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 04 mai.1995.

----- . Renda Mínima, acesso à cidadania. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 12 jan. 1995.

----- . Uma política de renda mínima é um bom instrumento para combater a miséria? SIM. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 12 ago. 1995. Tendências/Debates.

TRABALHO Infantil. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 01 a 05 de mai. 1997. Especial.

UNIÃO repassa verba para renda mínima a 2.300 municípios. *Folha de São Paulo*. São Paulo. 03 jun. 1998.

URANI, André. *Renda Mínima: Uma avaliação das propostas em debate no Brasil*. Rio de Janeiro : IPEA. 1996 (Série Seminários n° 6/96)

VALE tira menor de carvoarias. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 12 dez. 1996

VALENTE, Rubens. Programa tira 315 crianças de lixões de Campo Grande. *Folha de São Paulo*. São Paulo. 19 jan. 1998. Caderno Cotidiano.

VALLE FILHO, Paulo Brasileiro do. SEMINÁRIO INTERNACIONAL: PROGRAMA DE GARANTIA DE RENDA MÍNIMA, 1998, Brasília, Senado Federal, Subsecretaria de Taquigrafia. Mimeo.

VANDECK, Santiago. Bóias-frias recebem bolsa de estudo em PE. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 21 out. 1996.

VAN PARIJS, Philippe. *¿Qué es una sociedade justa? Introducción a la práctica de la filosofia política*. Barcelona : Editorial Ariel, 1993. Capítulos 1 e 3.

----- . Uma utopia realista para o Brasil de hoje. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 06 out.1994.

----- . Entrevista a João Batista Natali: Renda Mínima é 'rede' de proteção, diz especialista.. *Folha de São Paulo*. São Paulo, out. 1996.

----- . *Real Freedom for All. What (if anything) can justify capitalism?* Oxford University Press Inc., New York.1995A. Capítulo 02.

----- . *A Alocação Universal contra o desemprego.* Seminário Internacional. Universidade de Louvain. 1995B.

VAN TRIER, Walter. *Everyone a king: An investigation into the meaning and significance of the debate of basic income with a special reference to three episodes from British Inter War Experience"* Department of Sociologie, Katholieka Universiteit Leuven, 1995. Part Three: Social Dividend.

VARSAÑO, Ricardo (coord). *Análise da Carga Tributária do Brasil.* Rio de Janeiro : IPEA, 1998.(boletim nº 32).

VAZ, Lúcio, RODRIGUES, Fernando. *Ministros negociam votos com Universal.* *Folha de São Paulo.* São Paulo, 10 jul.1997.

VEREADORES vão tentar derrubar veto a projeto. *A/N Capital.* Florianópolis. 05 jun. 1998.

WALTER, Tony. *Basic Income - Freedom from Poverty, Freedom to Work.* London/New York:Marion Boyars.1989

WASELFISZ, Julio Jacobo. SEMINÁRIO INTERNACIONAL: PROGRAMA DE GARANTIA DE RENDA MÍNIMA, 1998, Brasília, Senado Federal, Subsecretaria de Taquigrafia. Mimeo.

SEMINÁRIOS/ DEBATES:

PROGRAMA de Renda Mínima e Cidadania Empresarial. SEMINÁRIO PROMOVIDO PELA FGV/EAESP. Participantes: Antônio Maria Silveira, César Nunes, Eduardo M. Suplicy, José Roberto M. Teixeira. São Paulo. Out. 1995.

RENDA Mínima e Exclusão. SEMINÁRIO INTERNACIONAL PROMOVIDO PELA PUC - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Participantes: Aldaíza Sposati, (PUC) Maria Carmelita Yazbek (PUC), Robert Castel (França), Vicente Faleiros (UnB), Phillippe Van Parijs (Bélgica), Sônia Miriam Draibe (UNICAMP), Eduardo Matarazzo Suplicy (FGV/EAESP). São Paulo: 1996.

RENDA Mínima. SEMINÁRIO PROMOVIDO PELA PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS. Participantes: Cristóvan Buarque, Eduardo M. Suplicy, José Roberto M. Teixeira, Lídice da Mata e outros. Campinas : 12 ago. 1995.

ENTREVISTAS/QUESTIONÁRIO

CARLOS ALBERTO V. COELHO (vereador do PT, autor do projeto)
- Lorena/SP - out. 1996

EDELZUITA DOS ANJOS SILVA (coordenadora do PGRM) -
Salvador/BA - jan. 1997

MÁRCIO DE SOUZA (vereador do PT, um dos autores do projeto)
Florianópolis/SC - set. 1998

VERA COSTELAN (Superintendente da Renda Mínima) -
Blumenau/SC - nov. 1998.

PAULO BRASILEIRO DO VALLE FILHO - Secretário Executivo do
Programa de Renda Mínima do Distrito Federal - Nov. 199

LEGISLAÇÃO - PGRM

Decreto nº 16.270/95 do Distrito Federal

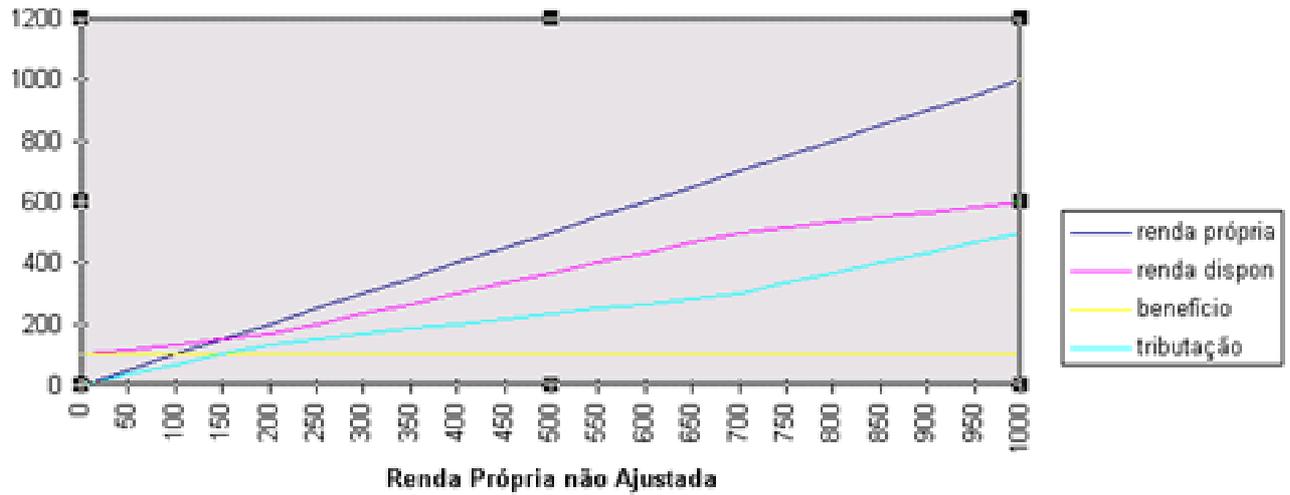
Lei Municipal nº 8261/95 - Campinas/SP

Lei Municipal nº 5030/95 - Salvador/BA

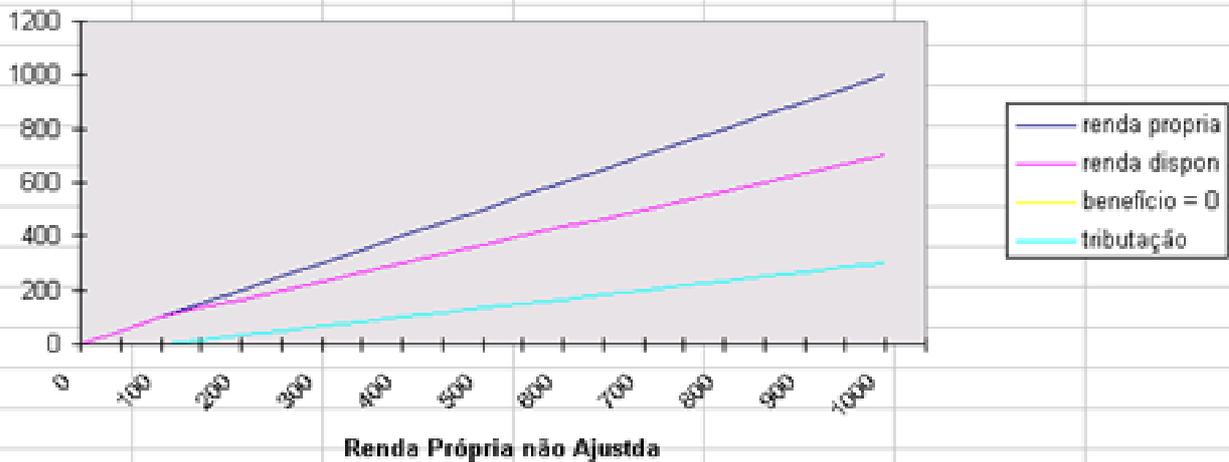
Projeto de Lei da Câmara dos Deputados nº 2561/92

Projetos de Lei dos Municípios de Blumenau/SC, Campo Grande/MS, Diadema/SP, Florianópolis/SC, Rio de Janeiro/RJ, Ribeirão Preto/SP, São Paulo/SP (Arselino Tatto)

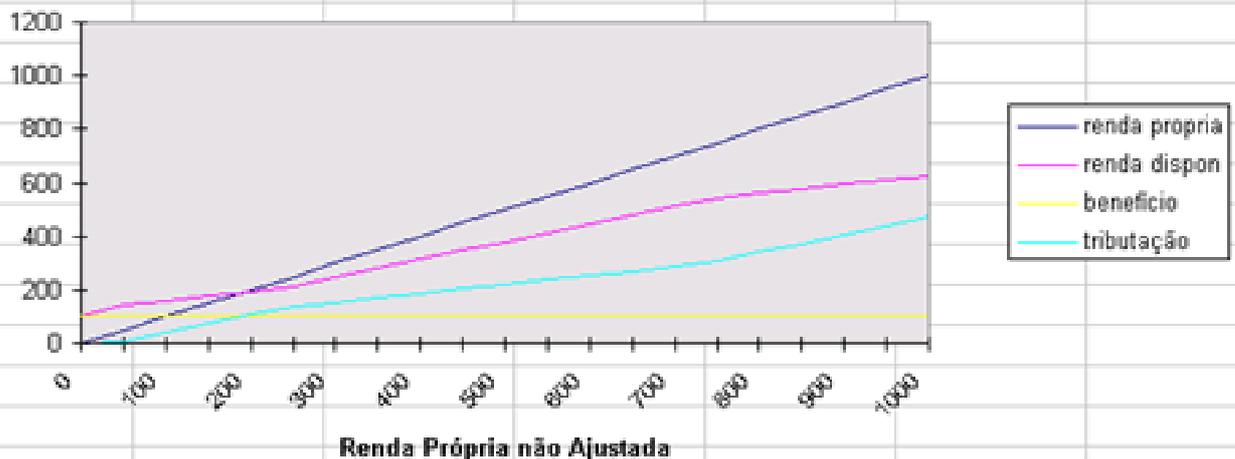
Renda de Cidadania com Sobretaxa de Retirada - 3.1A



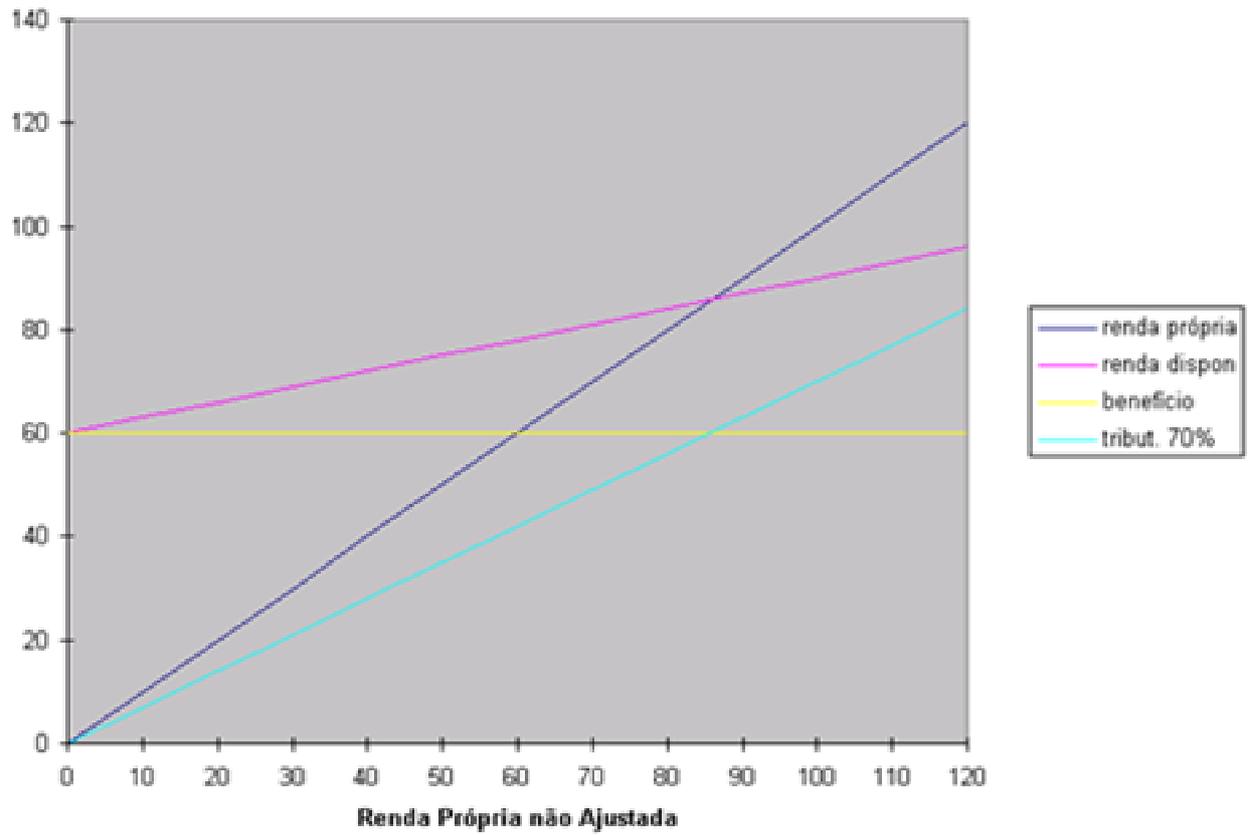
Regime de Limite de isenção do imposto de Renda - 3.1B



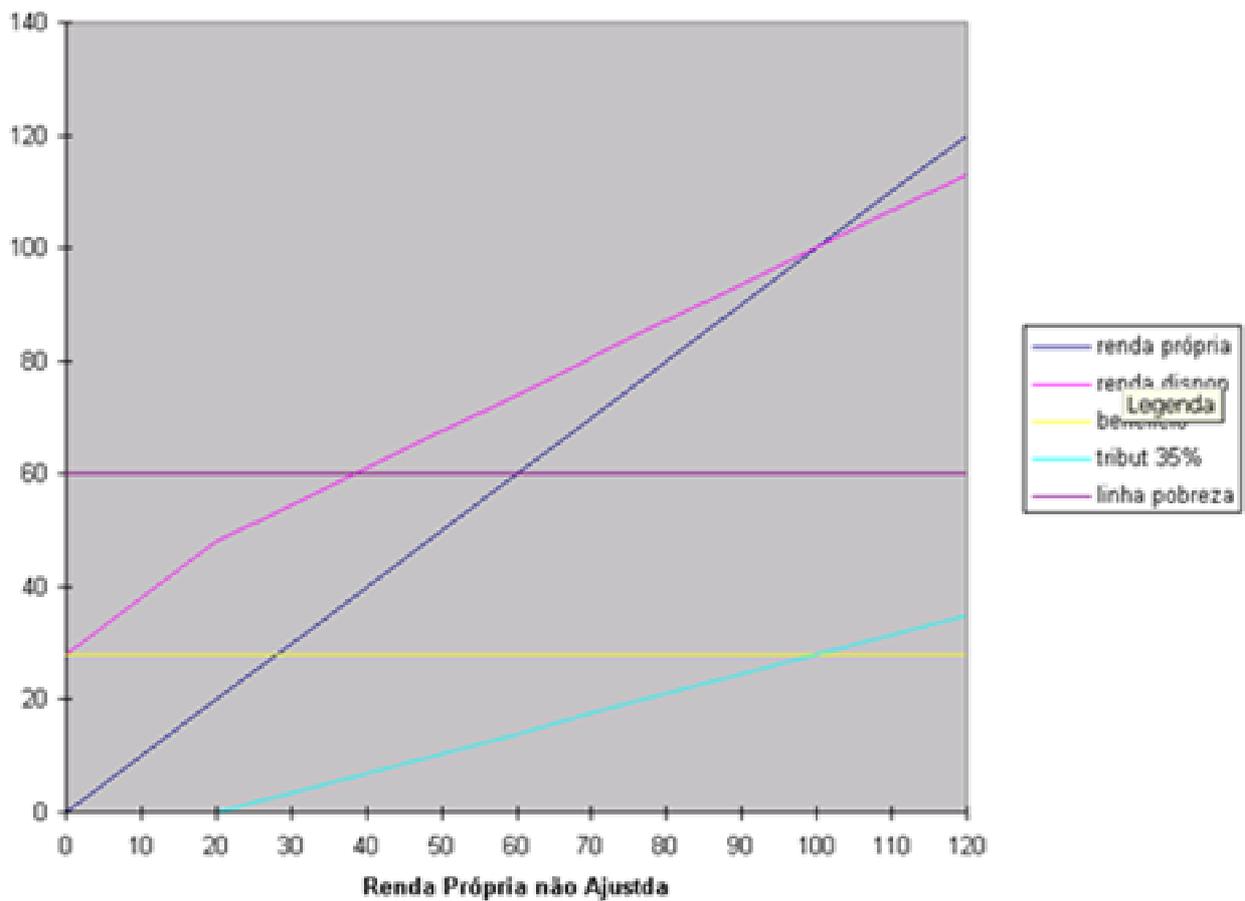
Renda de Cidadania com Sobretaxa de Retirada complementada por uma isenção tributária - 3.1C



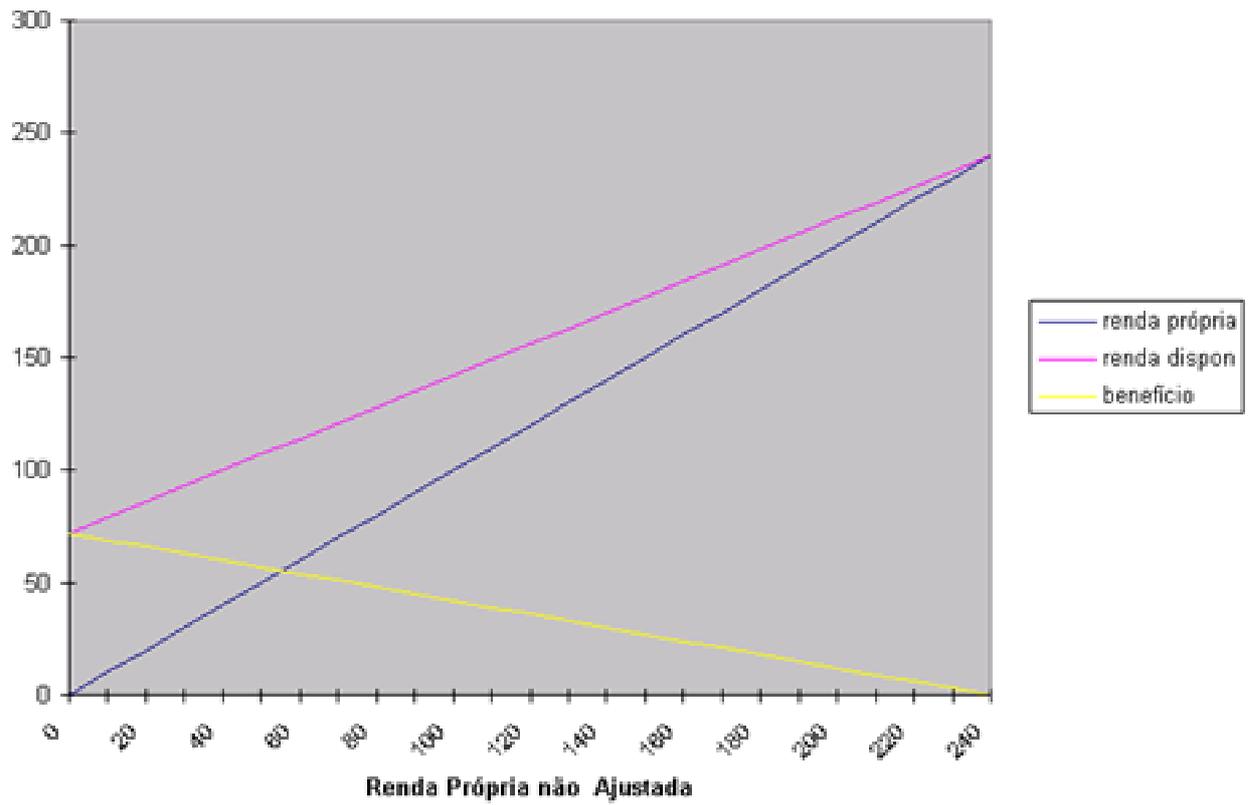
Renda Básica Cheia - 3.2A



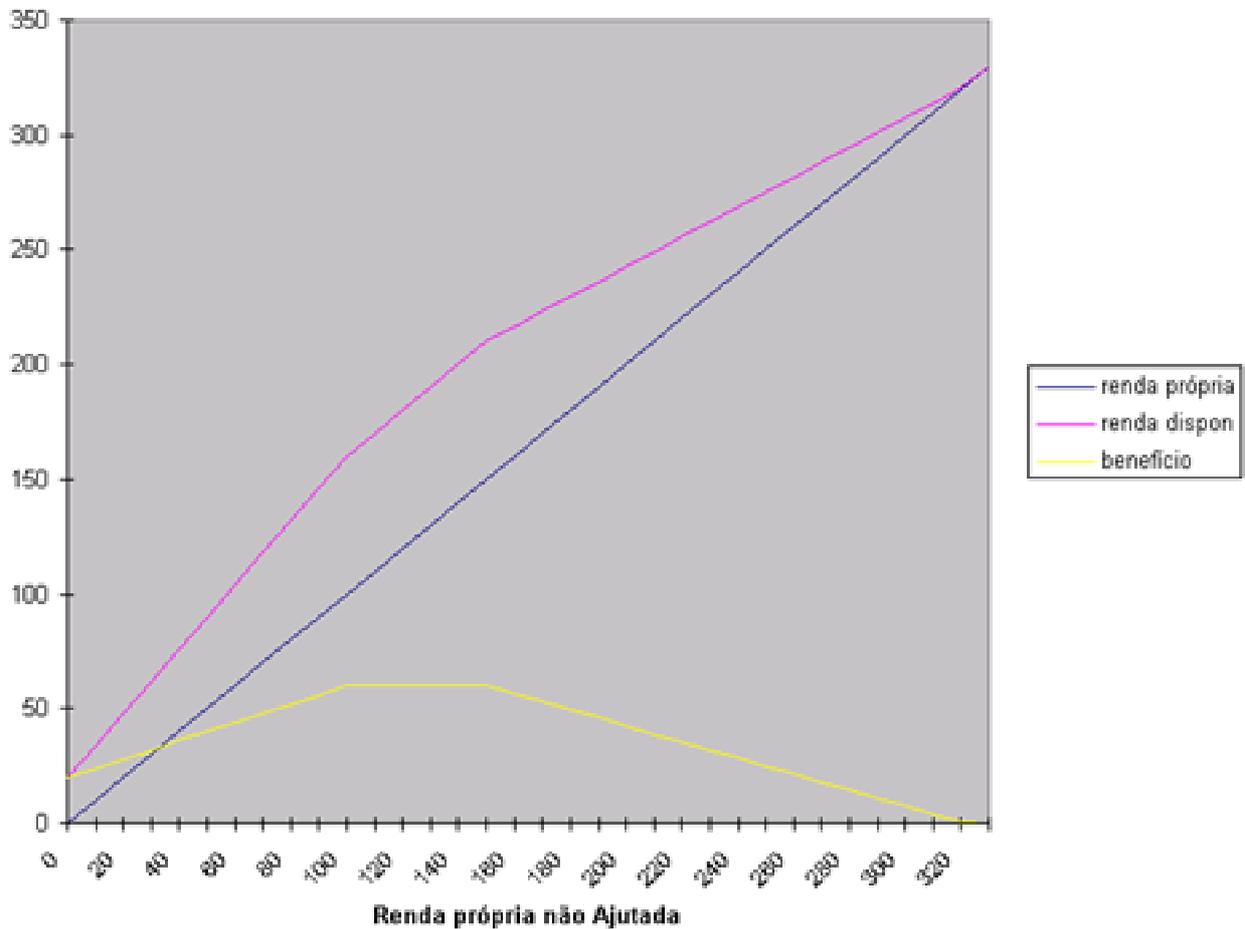
Renda Básica Parcial com Limite de Isenção - 3.2B



PGRM1 - 3.3A



PGRM 2 - 3.3B



PROGRAMA DE GARANTIA DE RENDA MÍNIMA NAS FINANÇAS PÚBLICAS

APRESENTAÇÃO

INTRODUÇÃO

CAPÍTULO 1. O QUE É A RENDA MÍNIMA

Breve Retrospectiva
Debate
Terminologia

CAPÍTULO 2. PRÁTICA DA RENDA MÍNIMA

Experiências no exterior
Experiências no Brasil

CAPÍTULO 3. PROPOSTAS DE GARANTIA DE RENDA MÍNIMA

James Meade
Hermione Parker
Van Parijs
Eduardo Suplicy
Lei nº 9.533/97 (Governo Federal)
Linha de Pobreza

CAPÍTULO 4. EXPERIÊNCIA E PROPOSTAS DE FINANCIAMENTO

Considerações Iniciais
Experiência
Propostas
Ajustes distributivos

CONCLUSÃO

BREVE RETROSPECTIVA

BRASIL

| | |
|---------------------------------|---|
| ARISTÓTELES (300 AC) | ANTÔNIO M ^a DA SILVEIRA (1975) |
| CONFÚCIO | JOSÉ MÁRCIO CAMARGO (1991) |
| Apóstolo PAULO | EDUARDO SUPPLY (1991) |
| THOMAS MORE (1516) | LUIS GUILHERME SCHYMURA DE OLIVEIRA (1993) |
| THOMAS PAINE (1796) | JOSÉ ROBERTO MAGALHÃES (1995) |
| KARL MARX (1875) | CRISTOVAM BUARQUE (1989, 1995) |
| BERTRAND RUSSEL (1918) | FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (quando Senador) |
| GEORGE D.H. COLE (1935) | HOMERO SANTOS - Ministro do TCU (1996) |
| JAMES MEADE (1935/1993) | BENTO JOSÉ BUGARIN - Ministro do TCU (1996) |
| OSCAR LANGE (1936, 1942) | Edmar BACHA, |
| JOAN ROBINSON (1937) | Roberto Mangabeira UNGER, |
| John Maynard KEYNES (1940) | Mário Henrique SIMONSEN, |
| Lady RHYS-WILLIAMS (1943) | Maria Conceição TAVARES, |
| ABBA PATCHYA LERNER (1944) | Pérsio ARIDA, |
| FREDERICK VON HAYEK (1944) | Lauro CAMPOS, |
| MILTON FRIEDMAN (1962) | Roberto de OLIVEIRA CAMPOS, |
| JOHN K. GALBRAITH (1973) | Celso FURTADO, |
| RICHARD A. MUSGRAVE (1973) | João SAYAD, |
| HERMIONE PARKER (1989) | Antônio DELFIM NETO, |
| TONY WALTER (1989) | Luis Carlos Bresser PEREIRA, |
| PHILIPPE VAN PARIJS (1992/1995) | Paulo Nogueira BATISTA JR., |
| | Luiz Gonzaga de Mello BELLUZZO, |
| | Luis Paulo ROSENBERG. |

| PAÍS | PROGRAMA | BENEFICIÁRIO | CONTRAPARTIDA | BENEFICIO |
|------------------|--|--|---|--|
| EUA | AFDC - Assist famílias com filhos/depend. | família monoparental | após 2 anos, exige-se atividade profissional ou serviço comunitário | 100% da diferença entre renda própria e patamar |
| | FSP - Programa Cupons de Alimentação | famílias pobres | - | 30% da diferença entre renda fam. líq. e patamar, em cupom de alimentação |
| | EITC Crédito Fiscal por Remuneração Recebida | trabalhador com dependente e renda anual (não proveniente do trabalho) menor que patamar | - | (fam. c/ + de 1 filho, 1998) Rp <i>créd.</i> 0 0 Até \$ 9,000 + 40% \$9,000/ \$11,999 \$ 3,600 ≥ \$ 12,000 - \$0.16/ por dólar acima de \$12,000 |
| | SSI - Suplemental Security Income | peessoas maiores de 65 anos ou defici. (baixa renda) | - | - |
| CANADÁ QUÉBEC | Programa de Apoio Financeiro | adultos incapazes, excluídas algumas categorias | - | complementada com aux. para serv. dentário/ farmacêutico. e aux. moradia |
| | Progr. de Ações Positivas para Trab. e Emprego | peessoas sozinhas | participação nas atividades de inserção | variável conforme participação nas atividades de inserção |
| | APPORT | pais que trabalham | - | limitado a 01 ano; relativo à renda e nº de filhos |
| ALASCA | FUNDO PERMANENTE DO ALASCA | todos os moradores há mais de um ano, pobres e ricos. | - | dividendo social anual igual para todos: 1997 = US\$1,296 |
| FRANÇA | RMI - Renda Mínima de Inserção | peessoas com renda até 2.600F: em dificuldade com o trabalho; maiores de 25 anos ou de 18 anos com dependente; - estrangeiro: visto perman./ 3 anos e ativ. Profissional | participação em atividade de inserção | - diferença entre renda disponível e patamar: 1ª pes = peso 1 2ª pes = peso 2 3ª pes = peso 3 - exemplo: 2.000F, 1.000F, 600F; - peessoas entre 18 e 25 anos com dependente = 1.500F |

Programa de Renda Mínima vinculado à educação

| | CAMPINAS/ SP | DF | RIBEIRÃO PRETO/ SP | Brasil |
|------------------------|---|--|---|---|
| NOME | Prog. Gar. Renda Fam. Mínima | Prog. Bolsa Fam. p/ Educação (2) | Prog. Gar. Renda Familiar Mínima. | Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI |
| REQUISITOS idade (1) | até 14 anos | De 7 a 14 anos | de 7 a 14 anos | de 0 a 14 anos |
| Prioridade | Crianças desnutridas e de rua | Criança com proteção esp./ medidas sócio educativas | crianças desnutridas | crianças que trabalham em atividades penosas (3) |
| Renda fam. | < R\$140,00 | - | até 2 sal. mínimos | - |
| Renda per capita | < R\$ 35,00 | < ½ sal. mínimo | - | - |
| Tempo resid. | 2 anos | 5 anos | 2 anos | - |
| Obrigações | Criança: frequência escolar e ao posto saúde Responsável: reuniões | Criança: frequência escolar (90%) Responsável: Prog. Emprego/ Renda | Criança: frequência escolar e carteira de saúde | Criança: frequência escolar (75%) |
| VALOR | Diferença da RF e (n° membros x R\$ 35) | 1 salário mínimo | R\$ 40,00 R\$ 60,00 R\$ 70,00 R\$ 100,00 | R\$ 50,00 por criança ou cada duas crianças |
| NÚMERO BENEFIC. (1998) | 6.047 famílias | 31.870 famílias 41.664 alunos | 2.200 famílias 8.500 criança/adolesc | 119 mil (dados Min.Prev.Social) |
| FINANCIAM | 1% Orçamento Municipal | 1% Orçamento Distrital | Até 1% Orçam. Municipal | Orçam. Federal (1998: corte de 30%) |
| PERÍODO | 1 ano, prorrogável | 1 ano, prorrogável | 1 ano, prorrogável | - |

OBS: (1) dependentes deficientes de qualquer idade
 (2) complementado pelo programa Poupança-Escola
 (3) carvoarias; plantações de cana, de sisal, de erva-mate, de laranja; garimpo; indústrias de calçados e cerâmica; coleta de sementes, lixo, iscas para pesca.

PGRM - senador Suplicy

PGRM 1

| |
|--|
| $RM = 30\% (R\$ 240,00 - \text{renda pr\u00f3pria})$ |
|--|

PGRM 2

| | |
|-------------------------|--------------------------------------|
| $R_p = 0$ | $RM = 20,00$ |
| $R_p < 100,00$ | $RM = 20,00 + 40\% R_p$ |
| $100,00 < R_p < 150,00$ | $RM = 60,00$ |
| $R_p > 150,00$ | $RM = 60,00 - [35\% (R_p - 150,00)]$ |

| PGRM1 | | | PGRM 2 | |
|-------------------|-------------------|---------------|-------------------|---------------|
| Renda pr\u00f3pr. | Renda m\u00ednima | Renda dispon. | Renda m\u00ednima | Renda dispon. |
| 0 | 72 | 72 | 20 | 20,00 |
| 30 | 63 | 93 | 32 | 62,00 |
| 60 | 54 | 114 | 44 | 104,00 |
| 90 | 45 | 135 | 56 | 146,00 |
| 100 | 42 | 142 | 60 | 160,00 |
| 130 | 33 | 163 | 60 | 190,00 |
| 150 | 27 | 177 | 60 | 210,00 |
| 180 | 18 | 198 | 49,50 | 229,50 |
| 210 | 9 | 219 | 39 | 249,00 |
| 230 | 3 | 233 | 32 | 262,00 |
| 240 | 0 | 240 | 28,50 | 268,50 |
| 270 | 0 | 270 | 18 | 288,00 |
| 300 | 0 | 300 | 7,50 | 307,50 |
| 320 | 0 | 320 | 0,50 | 320,50 |
| 321 | 0 | 321 | 0,15 | 321,15 |

Proposta de financiamento (senador SUPLICY)

- substituição de outros programas sociais
- redução de incentivos, isenções e abatimentos fiscais
- realocação de verbas orçamentárias de programas não prioritários
- criação de um **FUNDO DE CIDADANIA** constituído de:
 - dotações consignadas no Orçamento Geral da União
 - rendimentos do patrimônio comum a todos os residentes no Brasil, ou seja:
 - * de parcela do valor adicionado em cada atividade produtiva;
 - * de parcela das ações de estatais;
 - * de créditos, direitos e renda de imóveis da União;
 - * de parte das receitas oriundas das privatizações, das concessões e permissões de prestação de serviços públicos; das concessões de direitos de exploração do subsolo;
 - * de rendimentos de qualquer natureza auferidos como remuneração, decorrentes de aplicação do patrimônio do Fundo;
 - doações, contribuições em dinheiro, valores, bens móveis e imóveis que venha a receber.

Ajustes distributivos

a- Substituição de programas assistenciais menos eficientes

b- Reformulação de fundos sociais (FGTS, FAT)

c- Corte de financiamento a grandes empresas e proprietários

d- Combate ao desperdício de verbas públicas

e- Receitas decorrentes da desestatização

f- Alteração na política tributária

g- Combate à sonegação

h- Cancelamento dos benefícios a bancos e banqueiros

Mecanismos que diminuem/anulam o imposto a pagar:

- Benefícios tributários (isenções e incentivos)
- Mecanismos legais de apuração de resultados (compensação de prejuízos de exercícios anteriores, benefícios para executivos)
- Planejamento tributário (o contribuinte escolhe a situação que lhe é mais favorável)
- a sonegação e a fraude fiscal

Posição dos benefícios fiscais

| RECEITAS | 1997 |
|--|-----------------|
| Receita administrada pela SRF | 105.636.994.794 |
| Valor estimado dos benefícios | 15.367.615.542 |
| Particip. no PIB da receita estimada | 12,67% |
| Partic. Benefícios em relação ao PIB | 1,84% |
| Partic. benef. em relação ao total da receita administrada | 14,55% |

Elaborado pelo gabinete do dep. federal Paulo Bernardo (PT-PR) a partir do Demonstrativo dos Benefícios Tributários - 94 a 97

Benefícios fiscais setoriais

| | SUDENE | SUDAM |
|-------------|---------------|---------------|
| 1995 | 11,2 milhões | 13,8 milhões |
| 1996 | 75,9 milhões | 52,2 milhões |
| 1997 | 165,3 milhões | 151,8 milhões |
| Crescimento | 1.376% | 1.000% |

fonte: Paulo Bernardo, 1997

RENDA MÍNIMA - OBJEÇÕES E DEFESA

a) As pessoas deixariam de trabalhar

- Precauções:

- renda básica
- diminuição suave do benefício (percentual)
- incentivo nas rendas mais baixas
- Contra-argumentos:
 - possibilidade de se qualificar, de se vestir melhor, de cuidar da saúde
 - abertura de pequenos negócios
 - combate ao trabalho infantil
 - trabalhos comunitários ou com idosos, doentes, crianças (em casa)
 - trabalhos mal-remunerados, mas que podem interessar
 - nível de aspiração aumenta
 - os ricos continuam trabalhando
 - desemprego involuntário
 - não questionamento da ociosidade dos ricos
 - benefício modesto

b) O governo não tem recursos

- 1º momento: alterações em programas, inversão de prioridades
- 2º momento: economia na área da educação e no atendimento médico; desenvolvimento da economia local/aumento arrecadação impostos

Hermione Parker

Medidas propostas para o combate à pobreza:

a) Substituição das taxas sobre a Folha de Pagamento por uma taxa progressiva sobre o lucro, enquanto a contribuição dos empregados e

trabalhadores autônomos será integrada em nova contribuição sobre a renda.

b) Uma renda garantida para cada família ou pessoa.

c) Integração dos sistemas tributário e previdenciário com remoção do princípio contributivo.

Renda básica parcial com limite de isenção- Hermione Parker

| Renda própria | Limite isenção | IR = 35% | renda básica | renda disponível |
|---------------|----------------|----------|--------------|------------------|
| 0 | 0 | 0 | 28,00 | 28,00 |
| 50,00 | 20,00 | 10,50 | 28,00 | 67,50 |
| 100,00 | 20,00 | 28,00 | 28,00 | 100,00 |
| 200,00 | 20,00 | 63,00 | 28,00 | 165,00 |
| 300,00 | 20,00 | 98,00 | 28,00 | 230,00 |
| 400,00 | 20,00 | 133,00 | 28,00 | 295,00 |
| 500,00 | 20,00 | 168,00 | 28,00 | 360,00 |

CONCLUSÃO

- A renda mínima, aliada a políticas sociais básicas, é o mecanismo de política fiscal mais eficaz para combater a miséria.
- O Brasil tem dinheiro, o que não tem é o social como prioridade.

■ A análise científica, mostrando ser um programa melhor que outro, não é suficiente para a aprovação e, principalmente, implementação desse programa.

É preciso conscientizar as pessoas da racionalidade da proposta que deve ser instituída como um direito à cidadania.