



7

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO****RENDA MÍNIMA NO BRASIL: AVALIAÇÕES DE MODELOS
IMPLANTADOS E DOS MODELOS DE JAMES MEADE****Paulo Dutra Costantin**

Fundação Getúlio Vargas
Escola de Administração
de Empresas de São Paulo
Biblioteca



671/2000



1200000671

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em
Economia de Empresas
Área de concentração: Economia dos Programas de
Bem-Estar Social
Orientador: Prof. Dr. Leonardo F.C. Basso

SÃO PAULO**2000**

2

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

**REND A MÍNIMA NO BRASIL: AVALIAÇÕES DE MODELOS
IMPLANTADOS E DOS MODELOS DE JAMES MEADE**

Paulo Dutra Costantin

SÃO PAULO

2000

1905

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	6
1. MODELOS DE RENDA MÍNIMA	10
1.1 Conceitos Utilizados para a Definição dos Modelos mais Viáveis para serem Implantados no Brasil	11
1.2 O Programa de Garantia de Renda Mínima do Senador Eduardo Suplicy...	17
1.3 Características dos Modelos de Meade.....	28
1.3.1 Personal tax allowance.....	29
1.3.2 Personal tax allowance modificada.....	34
1.3.3 Modelo de Meade com o pagamento de benefícios condicionais mais os dividendos incondicionais sem qualquer alteração na alíquota do imposto de renda.....	38
1.3.4 Modelo de Meade com o pagamento de benefícios condicionais mais os dividendos incondicionais com alteração na alíquota do imposto de renda.....	45
1.4 O Programa Bolsa Familiar para a Educação- Brasília/DF.....	48
1.5 O Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima - Campinas/SP	52
2. DEFINIÇÃO DE VARIÁVEIS EMPREGADAS E ESTIMATIVA DOS RECURSOS NECESSÁRIOS À IMPLANTAÇÃO DOS MODELOS DISCUTIDOS.....	55
2.1 Definição das Variáveis a Serem Utilizadas no Cálculo do Financiamento dos Modelos Estudados	55
2.2 Estimativas dos Modelos	59
2.2.1 Estimativa para o programa de garantia de renda mínima do Senador Eduardo Suplicy.....	59
2.2.2 Estimativas para os modelos teóricos de Meade.....	62
2.2.3 Estimativa para o programa de bolsa familiar para a educação em Brasília/DF.....	66
2.2.4 Estimativa para o programa de garantia de renda familiar mínima - Campinas/SP	67

CONCLUSÃO	68
BIBLIOGRAFIA	70
ANEXO	73

EQUAÇÕES, TABELAS E GRÁFICOS

EQUAÇÃO 1.....	19
EQUAÇÃO 2.....	42
EQUAÇÃO 3.....	45

GRÁFICO 1A - Benefício correspondente à alíquota de 30%.....	23
GRÁFICO 1B - Benefício de complementação de renda de 30%	23
GRÁFICO 2A - Benefício correspondente à alíquota de 50%.....	24
GRÁFICO 2B - $R = 50\% * R\$240,00 + (1 - 50\%)* w$	24
GRÁFICO 3 - Benefício condicional.....	31
GRÁFICO 4 - Benefício condicional.....	35
GRÁFICO 5 - Dividendo incondicional com 25% de imposto de renda.....	44
GRÁFICO 6 - Dividendo incondicional com 50% de imposto de renda	47
GRÁFICO 7 - Modelo de Meade com P.T.A. e D.S.T.	65

TABELA 1 -Relação entre a renda bruta e a renda líquida para o modelo de programa de renda mínima do Senador Eduardo Suplicy.....	20
TABELA 2 - Gastos Federais com ações assistenciais	26
TABELA 3 - Cálculo dos Índices da RM, da RNA e da RA para $t = 0,25$ ou 25%	43
TABELA 4 - Cálculo dos Índices da RM, da RNA e da RA para $t = 0,5$ ou 50%	46

RESUMO

Esta dissertação reflete sobre diferentes programas de renda mínima existentes no Brasil - alguns já implementados e outros em fase de implantação - e sobre os modelos teóricos de James Meade.

Inicialmente faz-se uma abordagem geral a respeito de cada um dos programas selecionados e, sobretudo, sobre como influenciam a oferta de mão-de-obra. Nessa abordagem, visualiza-se a existência de um grande mercado de trabalho informal no Brasil, o que leva à evidência da necessidade de criação de mecanismos de controle que possibilitem a implantação desses programas.

Em seguida, são feitos levantamentos que permitem estimar os recursos financeiros necessários para cada uma das propostas de programas de renda mínima.

Finalmente, são feitas considerações acerca das possibilidades de implantação de cada um dos programas discutidos e apresentam-se aqueles que são mais viáveis no Brasil de hoje.

INTRODUÇÃO

Após décadas de convivência com um processo inflacionário que acabou por contribuir para uma concentração, ainda maior, da renda, assim como para o aumento da pobreza, a miséria é uma constante para uma grande parte da população brasileira.

A definição de pobreza de acordo com o Banco Mundial (tradução livre) é:

*Uma pessoa é considerada pobre se seu consumo ou a sua renda se situa abaixo do um mínimo necessário para suprir suas necessidades básicas. Esse mínimo é usualmente chamado de 'linha de pobreza'. O que é necessário para satisfazer as necessidades básicas varia através do tempo e no espaço, e cada país utiliza as linhas que são apropriadas ao seu desenvolvimento, das normas de sua sociedade e de seus valores.*¹

A persistência desse antigo problema no Brasil coloca em xeque a efetividade das políticas compensatórias ou de assistência social tradicionais praticadas, atualmente, no país.

Ramos² questiona a eficiência desses programas a partir de três eixos argumentativos:

- (1) sua histórica incapacidade de melhorar as condições de vida das populações marginalizadas;
- (2) uma relação custo/benefício elevada e;
- (3) a utilização clientelista dos recursos financeiros.

O autor adverte ainda que:

Uma política de compensação monetária pode ser objeto de leituras conflitantes. Porém, as análises dos impactos de uma renda mínima não se limitam a esse debate. As formas de gerenciamento também devem ocupar um lugar central na delimitação das alternativas de

¹ THE WORLD BANK GROUP. "Measuring poverty". In: *A World Free of Poverty*. Home Page. <http://www.worldbank.org/poverty/mission/up2.htm>

implementação. No caso específico do Brasil, este último ponto é de singular importância, considerando-se a magnitude do mercado informal de trabalho, a ausência de estruturas burocráticas com tradição de gerenciamento de um programa com essas características e a heterogeneidade espacial que caracteriza o país.

Esse argumento, no entanto, não inviabiliza a implantação de um Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM) no Brasil; mas, sim, salienta a necessidade de se criarem estímulos econômicos e legais para que seja possível viabilizar um projeto que, como esse, se mostra de extrema importância para a sociedade e a economia brasileiras.

Nesse sentido, a implementação de um PGRM pode ser vista como uma alternativa de política social para o país. Existem, no entanto, diferentes propostas de programas e não há consenso sobre qual é a forma mais adequada à realidade brasileira.

Este trabalho, portanto, tem por objetivo refletir sobre as diferentes alternativas de PGRM, selecionando e avaliando a aplicabilidade de algumas delas no sentido de contribuir para a metodologia de análise e seleção de programas a serem implantados.

Para atingir tal objetivo, nesta pesquisa optou-se por analisar o projeto de renda mínima proposto pelo Senador Eduardo Suplicy, os modelos teóricos apresentados por James Meade e os modelos aplicados em Campinas, no interior do estado de São Paulo, em Brasília, no Distrito Federal.

O projeto do Senador Eduardo Suplicy foi escolhido porque foi o pioneiro no tratamento desse assunto no Brasil, obtendo, em 1991, a aprovação de todos os partidos do Senado. A discussão desse projeto decorre do fato de o Senador apresentar uma proposta pela qual seria fornecido um percentual de complementação entre a renda mínima e a renda da pessoa. O diferencial desse projeto é que ele seria financiado por

² RAMOS, Carlos Alberto. "Programa de Garantia de Renda Mínima." In: LOBATO, Ana Lúcia (Org.) *Garantia de Renda Mínima - Ensaios e Propostas*. Rio de Janeiro: IPEA, 1999, p.23

recursos já existentes no orçamento da União e não seria necessário qualquer novo imposto para financiá-lo.

Os modelos teóricos de James Meade são utilizados pois apresentam alternativas, como a *Personal Tax Allowance*³, que é considerada um benefício condicional, e o fornecimento de dividendo social incondicional⁴. Meade considera que o orçamento deve permanecer equilibrado mesmo com o fornecimento do benefício; para isso, ele utiliza alterações na alíquota do imposto de renda. Dessa forma, a alíquota do imposto dependerá do valor da renda mínima que, por sua vez, está relacionada ao conceito de pobreza definido anteriormente; do número de beneficiários e também do número de contribuintes para o fornecimento desse benefício.

Já os modelos de Campinas e Brasília foram os escolhidos por possuírem mais dados e por apresentarem uma alternativa ao modelo tradicional de renda mínima de apenas fornecer a renda. Esses dois modelos vinculam o recebimento do benefício à comprovação da presença das crianças, na faixa de 7 a 14 anos, na escola.

O primeiro capítulo constitui-se de uma discussão dos conceitos e dos modelos presentes em cada proposta, definindo-se aqueles que serão adotados na análise de benefícios e custos possíveis para cada um desses programas. É neste capítulo, portanto, que será descrita a abrangência dos programas (seus possíveis beneficiários), assim como é nele que se discutirão, teoricamente, os valores do benefício, os custos de aplicação, as possibilidades de vazamentos, as necessidades burocráticas de fiscalização e os prováveis impactos que poderão causar no mercado de trabalho.

No segundo capítulo, realiza-se uma estimativa do volume de recursos necessários para a implantação desses modelos, a partir dos dados da Pesquisa Nacional

³ O que poderia ser traduzido como uma complementação de renda até o valor da renda mínima adotada sobre o qual não incidiria alíquota positiva de imposto de renda.

⁴ Esses conceitos, benefícios condicionais e incondicionais, serão determinados ao longo desse capítulo.

por Amostras de Domicílio (PNAD)⁵, referente ao ano de 1996, propondo-se, assim, uma análise da demanda potencial para esses programas, a partir da identificação das carências explicitadas pela PNAD-97.

Acredita-se que a melhor forma de implementação de um programa de renda mínima seja através do município, por ser esta a esfera de governo que está mais próxima da população, principalmente quando se tratar da operacionalização e da fiscalização desse programa. Mas isso não significa prescindir do apoio dos estados e da União para aqueles municípios que apresentarem dificuldades técnicas e financeiras para a realização da proposta.

A forma como serão arrecadados e distribuídos os recursos necessários à implantação de um programa de renda mínima é de suma importância para o sucesso do projeto. Esta dissertação, no entanto, restringe seus esforços em estimar os valores necessários para tornar possível a implantação, pois entende que o debate sobre o financiamento do programa seja um tema por demais relevante e, portanto, requeira uma investigação mais profunda do que a permitida no escopo desse trabalho.

No terceiro capítulo, serão feitas as considerações finais a respeito do estudo e da metodologia para que se possa sugerir os modelos mais viáveis para implantação no país.

⁵ Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios (PNAD) 1996 - Microdados - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

CAPÍTULO 1

MODELOS DE RENDA MÍNIMA

Esse capítulo será subdividido em cinco partes. A primeira será destinada à descrição dos conceitos que serão utilizados para a avaliação dos modelos. Na Segunda, será descrito o modelo de PGRM apresentado pelo Senador Eduardo Suplicy e depois alterado pelo Deputado Germano Rigotto. Na terceira, será feita uma análise dos esquemas demonstrados por Meade⁶. A quarta parte será dedicada a um estudo sobre o modelo de renda mínima vinculada à educação que vigorou no Distrito Federal, no período de mandato do Governador Cristóvam Buarque⁷. A avaliação do modelo de renda mínima de Campinas, cidade do interior do estado de São Paulo, será objeto de estudo da quinta parte. Esse projeto, mesmo sendo similar ao do Distrito Federal, apresenta pequenas variações que devem ser discutidas em detalhes.

Deve-se atentar para o fato de que esses projetos de renda mínima estão sendo desenvolvidos em áreas que apresentam um grande desenvolvimento econômico e social ou, ainda, um elevado índice de desenvolvimento humano, de acordo com dados fornecidos pela Organização das Nações Unidas⁸. Esse fato fornece indícios de que áreas carentes não possuem recursos para implantar tais programas, tornando o objetivo de se combater a pobreza uma possibilidade remota se não houver o auxílio financeiro dos estados e/ou da União.

⁶ MEADE, James. *Agathotopia: The Economics of Partnership*. Aberdeen: University Press/ David Hume Institute (Hume Paper nº16), 1989, pp. 55-75.

⁷ Cristóvam Buarque implantou o programa de renda mínima vinculada à educação em 1995 durante sua gestão (1994 a 1998).

⁸ Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

1.1 CONCEITOS UTILIZADOS PARA A DEFINIÇÃO DOS MELHORES MODELOS A SEREM IMPLANTADOS NO BRASIL

Nesta primeira parte, serão descritos os conceitos utilizados para se fazer a avaliação dos projetos, modelos ou esquemas de renda mínima que serão analisados em seguida. Fez-se essa opção com o objetivo de fornecer todos os dados necessários para facilitar a leitura e a compreensão do assunto abordado.

Inicialmente serão descritos os conceitos referentes aos custos e, em seguida, os relacionados aos benefícios. O primeiro custo a ser descrito refere-se à influência do programa de renda mínima sobre o mercado de trabalho; falar-se-á, em seguida, sobre a necessidade de uma burocracia especial para a fiscalização dos projetos e, por fim, sobre as possibilidades de vazamentos. Com relação aos benefícios, primeiro se definirá sua abrangência e, em seguida, o seu valor.

Os programas de renda mínima possuem como objetivo principal elevar a renda das pessoas mais pobres até um valor mínimo aceitável, retirando-as da condição de pobreza. Esse instrumento, no entanto, contribui para a redução da oferta de trabalho pois para o trabalhador continuar com a mesma utilidade ele dispenderá uma maior parte de seu dia com lazer alocando uma menor quantidade de horas para o trabalho.

De acordo com Ehrenberg e Smith⁹ :

... a pobreza constitui em geral um conceito relativo à renda; os benefícios pagos sob os programas de manutenção da renda em geral são afetados pela renda efetiva do beneficiário. Os benefícios condicionados à renda reduzem inevitavelmente os incentivos ao trabalho para abaixo do que esses incentivos seriam antes do sistema de apoio de renda para os pobres. Simultaneamente, eles aumentam a renda enquanto reduzem o preço do lazer (a taxa salarial efetiva), ambos os

⁹ EHRENBURG, Ronald G. & SMITH, Robert S. *Modern Labor Economics: Theory and Public Policy*. 6th ed. United States: The Addison-Wesley Educational Publisher Inc., 1997.

quais deveriam fazer com que a demanda pelo lazer aumentasse e a oferta de mão de obra diminuísse. Esse fato constitui a raiz de grande parte da controvérsia que os programas de bem-estar têm gerado com o passar dos anos.

Ehrenberg e Smith discorrem ainda sobre o imposto de renda negativo, considerando que este pode ser uma alternativa ao fornecimento de uma renda mínima, sem reduzir drasticamente a oferta de trabalho. Eles observam os efeitos de desincentivo da taxa salarial efetiva de zero para as pessoas que recebem o benefício, e fornecem a opção do imposto de renda negativo¹⁰.

O desincentivo da taxa salarial efetiva de zero ocorre porque as pessoas que recebem o benefício de complementação da renda, até o limite da renda mínima, serão incentivadas a não ofertar o seu trabalho caso o valor recebido de seu salário seja inferior ao do benefício. Dessa forma, elas poderão não ofertar sua mão-de-obra e possuírem uma taxa salarial efetiva de zero e, ainda assim, manterem o poder de compra igual ao da renda mínima.

A forma do imposto de renda negativo, similar ao modelo de renda mínima proposto pelo Senador Eduardo Suplicy, consiste basicamente em reduzir o benefício pago às pessoas de baixa renda em valor menor que o aumento da renda. Por exemplo: se a renda bruta aumentasse em R\$1,00, a renda líquida seria reduzida em R\$0,25. Isso elevaria a taxa salarial efetiva acima de zero e, de acordo com o exemplo anterior, as pessoas de baixa renda manteriam 75% do que ganhassem. Esse modelo, de fato, incentiva as pessoas a procurarem trabalho para obterem uma taxa de salário efetiva mais alta.

¹⁰ FRIEDMAN, Milton. *Capitalism and Freedom*. Chicago: University of Chicago Press, 1962.

Ao adquirir o direito de um subsídio da renda, como os programas de renda mínima, o trabalhador seria incentivado a reduzir suas horas de trabalho por dois motivos:

- (1) pelo **efeito renda**: ao receber uma renda extra, poderá manter o nível de utilidade apenas reduzindo o número de horas trabalhadas, sendo que quanto maior for o benefício, maior será o efeito renda;
- (2) pelo **efeito substituição**: ao encontrar um novo emprego que lhe garanta uma renda igual ou pouco superior ao valor atribuído ao programa de renda mínima, que fornece um determinado valor, estando ele trabalhando ou não, seu salário efetivo será reduzido a zero, ou seja, ele não receberá mais o benefício e ainda terá que reduzir suas horas de lazer e aumentar as horas de trabalho. Essa redução da taxa salarial efetiva cria uma redução na oferta de trabalho. O mesmo fato de redução da oferta de mão-de-obra, em menor escala, ocorre com o programa de imposto de renda negativo, quando o trabalhador mantém constante seu nível de utilidade, apenas reduzindo a quantidade de horas alocadas para o trabalho.

Um outro efeito possível sobre a oferta de mão-de-obra se manifestará de acordo com o valor atribuído ao benefício e à alíquota de imposto de renda que será cobrada dos demais trabalhadores para financiar esse programa. Pode-se descrevê-lo da seguinte forma: quanto maior for a alíquota de imposto e maior o benefício, maior será o desincentivo a ofertar mão-de-obra por parte dos trabalhadores que recebem uma renda mais elevada. Esse fato decorre do seguinte raciocínio: quanto maior o valor do benefício pago às pessoas que são consideradas pobres, maior será a alíquota do

imposto para financiar esse programa, na hipótese de que o orçamento do governo esteja em equilíbrio.

A alíquota de imposto mais elevada, necessária para financiar o programa de renda mínima e manter o orçamento do governo equilibrado, reduzirá a renda disponível para que esse trabalhador possa destiná-la ao consumo e à poupança, de acordo com fundamentos da macroeconomia. Se esse trabalhador observar que, ao alocar uma maior parte de seu tempo para se dedicar ao trabalho, a renda proporcionada por este, após o pagamento de impostos, não o mantém no patamar de utilidade esperado, ele reduzirá suas horas dedicadas ao trabalho e aumentará as horas dedicadas ao lazer.

Pode-se notar, portanto, que a utilização de instrumentos de renda mínima, com o objetivo de reduzir a pobreza com efeitos distributivos, afeta a oferta de mão-de-obra, tanto por parte daquele que está recebendo o benefício quanto daqueles que estão fornecendo o financiamento desse benefício por meio do pagamento de impostos.

Outro custo relacionado ao programa de renda mínima é a instalação de uma burocracia especializada para implantá-lo e operacionalizá-lo. Essa burocracia deve ser bem treinada para evitar fraudes decorrentes da subdeclaração de renda tanto para o caso de o benefício considerar a renda individual como também quando a renda considerada é a familiar *per capita*. A burocracia faz-se necessária, também, para evitar a falsificação de atestados de moradia, caso o modelo seja implantado em apenas alguns estados e municípios e não no país como um todo. A comprovação de moradia por um determinado período de tempo de forma ininterrupta funcionaria como um instrumento capaz de desestimular o processo de migração entre regiões, principalmente das mais pobres em direção às mais ricas.

Quando a concessão dos benefícios estiver condicionada à frequência mínima do aluno, geralmente com idade entre 7 e 14 anos, às aulas, a comprovação de frequência também deve ser fiscalizada.

No Brasil, em decorrência de uma grande parcela de economia estar localizada no setor informal¹¹, a existência dessa burocracia, muito bem treinada, é imprescindível para que o programa não caia em descrédito perante a população, fruto de uma possível generalização da informalidade que estabeleceria a todos o direito de receber o benefício. Isso implicaria na falência do programa, visto que todos teriam direito de recebê-lo e o governo não teria nenhuma fonte de arrecadação.

A possibilidade de ocorrerem vazamentos advém do fato de que pessoas que não precisariam receber esse benefício o estariam recebendo em decorrência de atenderem às condições impostas pelo modelo. Pode-se exemplificar esse conceito a partir da seguinte situação: supondo que o benefício fosse pago a todas as pessoas, maiores de 25 anos e que possuíssem renda inferior ao valor de R\$224,00, um jovem solteiro e estudante que não possuísse comprovação de renda estaria habilitado a receber o benefício, mesmo que a renda familiar *per capita* fosse superior a R\$2.000,00. Dessa forma, o benefício estaria sendo concedido a pessoas ou famílias com alta renda, o que não seria o objetivo do programa.

A discussão sobre os benefícios também está relacionada à área de sua abrangência, tanto geográfica quanto social. A abrangência geográfica refere-se ao espaço limitado em que o benefício será concedido, podendo ser uma cidade, um estado ou o país como um todo. Isso será definido de acordo com as normas de cada projeto.

¹¹ De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o conceito de economia informal está relacionado à pouca diferenciação entre os insumos de produção (capital e trabalho); por isso considera que as firmas que possuem menos de cinco empregados e aquelas pessoas que trabalham por conta própria fazem parte do setor informal. Nesse trabalho, o setor informal se caracteriza pela impossibilidade de determinação da renda da pessoa; dessa forma, fazem parte do setor informal as pessoas que trabalham por conta própria e os trabalhadores sem carteira assinada.

No Brasil, atualmente, existem vários projetos municipais em funcionamento¹², como é o caso de Campinas, projetos em tramitação para a implantação em vários estados e, ainda, o projeto do Senador Eduardo Suplicy, que foi aprovado pelo Senado e está em tramitação na Câmara dos Deputados, em Brasília. A abrangência social possui como objetivo definir as características das pessoas que serão elegíveis para receber esse benefício. Os critérios mais comuns são: a renda *per capita* da família, a idade, o número de filhos em idade escolar e o grau de escolaridade da pessoa. Esses são alguns dos que serão explicitados ao longo do texto, à medida que forem sendo discutidos os projetos e os modelos.

O conceito do valor do benefício está relacionado à definição de pobreza no tempo e no espaço, como definida pelo Banco Mundial. Além desse fato, o valor do benefício definirá qual será a alíquota de imposto de renda a ser utilizada para que se possa cobrar as demais pessoas que possuem renda superior ao valor definido pelo benefício, para poder assim financiá-lo.

O valor do benefício que será utilizado nesse trabalho será de R\$224,00, referente a dois salários mínimos¹³ do ano de 1996, porque, de acordo com o PGRM do Senador Eduardo Suplicy,

Estudos demonstram que um aumento de renda de 5% do PIB (Produto Interno Bruto) para os que ganham até dois salários mínimos, resultaria no crescimento de 8,52% do PIB e na criação de mais 2,5 milhões de empregos formais e mais 2 milhões de empregos informais.

e também por servir como base de comparação entre os demais modelos a serem analisados.

¹² Ver anexo referente aos projetos existentes no Brasil; os já implantados e aqueles em fase de elaboração.

¹³ SUPLICY, Eduardo. *Programa de Garantia de Renda Mínima*. Brasília: Senado Federal, 1995.

1.2 O PROGRAMA DE GARANTIA DE RENDA MÍNIMA DO SENADOR EDUARDO SUPLICY

O primeiro modelo a ser estudado é o projeto de lei sobre PGRM apresentado pelo Senador Eduardo Suplicy¹⁴ que, de acordo com Lobato e Ramos¹⁵, foi aprovado pelo Senado Federal em 16 de dezembro de 1991.

Esse PGRM beneficia o indivíduo com 25 anos ou mais que possua uma renda individual inferior a R\$224,00, o equivalente a dois salários mínimos mensais em 1996.

Essa pessoa terá o direito a um complemento de renda igual a 30% da diferença entre o valor de R\$ 224,00 e sua renda pessoal¹⁶, podendo ainda, o Poder Executivo, de acordo com a disponibilidade de recursos e experiência do programa, aumentar o complemento para até 50%.

O projeto ainda prevê a implantação gradual desse programa de garantia de renda mínima (PGRM), por um período de oito anos. No primeiro ano, teriam direito a esse complemento de renda as pessoas maiores de 60 anos; no segundo, as de 55 anos ou mais e, assim, sucessivamente, até que, no oitavo ano, o PGRM estivesse totalmente implementado.

Esse projeto, no entanto, postergaria o combate à estrutura da miséria, porque as crianças que deveriam ser beneficiadas diretamente, como forma de evitar a reprodução desse quadro, não receberiam os benefícios.

¹⁴ Idem, *ibidem*.

¹⁵ LOBATO, Ana Lúcia Martins & RAMOS, Carlos Alberto. "Estimativas de Custos para Diferentes Alternativas de Programas de Renda Mínima", In: LOBATO, Ana Lúcia (Org). *Garantia de Renda Mínima. Ensaio e propostas*. Rio de Janeiro: IPEA, 1999.

¹⁶ Para Ehrenberg & Smith, *A Moderna Economia do Trabalho: Teoria e Política Pública*. A definição de renda pessoal "é o comando total sobre os recursos de uma pessoa ou família durante algum período de tempo (normalmente um ano) - inclui tanto os ganhos como a renda não ganha como decorrência do trabalho atual que inclui dividendos ou juros recebidos sobre investimentos e pagamentos de transferência recebidos do governo na forma de selos de alimentação, pagamentos de previdência compensação - desemprego e assim por diante."

A reprodução da miséria para as camadas sociais com renda mais baixa decorre do fato de as famílias terem necessidade de complementar a renda familiar por meio do trabalho das crianças desde a menor idade possível. Assim, essas crianças não vão à escola e, portanto, não se tornam mão-de-obra especializada. Não se qualificando, elas estarão fora da demanda do mercado de trabalho, o que significa dizer que elas terão que continuar se sujeitando a subempregos, àqueles que oferecem péssimas condições de trabalho e salários muito baixos e que, geralmente, estão no mercado informal. Também seus filhos terão que começar a trabalhar com pouca idade, realimentando, assim, o ciclo da miséria.

Outro fato negativo que se pode observar nesse modelo é a possibilidade de "vazamentos"¹⁷ de renda para pessoas que estão situadas entre as que possuem as mais altas rendas da sociedade, como por exemplo, as donas de casa casadas com pessoas ricas, mas que, de fato, não possuem renda própria. Essa hipótese poderia ser reduzida com a adoção do cálculo pela renda familiar *per capita* pois, como no caso apresentado, a esposa possuiria metade da renda do marido, ficando assim inelegível para o recebimento do benefício do PGRM.

O Deputado Germano Rigotto¹⁸ apresentou emendas que aperfeiçoaram esse projeto, atualizando o valor do patamar em R\$ 240,00, o equivalente a dois salários mínimos do ano de 1997, excluindo as famílias com renda superior a R\$ 720,00¹⁹ e sugerindo o início do PGRM pelos estados com menor renda *per capita*. As emendas obrigam, ainda, os beneficiários com crianças em idade escolar, entre 7 e 14 anos, a

¹⁷ A expressão "vazamento" é definida como a possibilidade de as pessoas que possuem renda mais elevada receberem os benefícios do PGRM.

¹⁸ CURY, Samir & EISSA, Nada. "Programas de Transferência de Renda para o Brasil e a Experiência dos Estados Unidos". In: LOBATO, Ana Lúcia (Org.) *Garantia de Renda Mínima - Ensaios e Propostas*. Rio de Janeiro, 1999, p.146.

¹⁹ Considera-se, para efeito comparativo, o salário mínimo de R\$112,00, referente a setembro de 1996, para os dados disponíveis na pesquisa.

comprovar a frequência regular dessas crianças à escola, mas não excluem as pessoas que não possuem crianças em idade escolar; há também a recomendação de que a União promova convênios com estados e municípios, visando compartilhar as gestões financeira e administrativa do projeto²⁰.

De acordo com o projeto aprovado pelo Senado, os recursos do PGRM terão como origem o orçamento da União. Ele prevê que, paralelamente à sua implementação, deverão ser desativados programas e entidades associados à política social compensatória. Assim, na concepção original, deveria existir uma realocação dos recursos da União destinados à área social, com a substituição das políticas sociais tradicionais por uma compensação monetária. O projeto contempla, porém, um limite a essa transferência ao PGRM, sendo que o montante total não deverá exceder a 3,5% do Produto Interno Bruto (PIB).

Nesse projeto aprovado, não existe punição para os beneficiários que, por possuírem crianças em idade escolar, deveriam comprovar a frequência regular dessas crianças à escola, mas que não o fazem. Há necessidade, portanto, de se criarem mecanismos punitivos para os responsáveis por essas crianças no sentido de mantê-las na escola.

De acordo com Ramos²¹ no PGRM de autoria do Senador Eduardo Suplicy, a relação entre renda bruta e renda líquida²² estará dada pelas seguintes expressões:

Equação 1

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

$$R = w \text{ se } w > RM \quad (2)$$

²⁰ Programa de Garantia de Renda Mínima: sua discussão, votação e implantação pelo Brasil. Home Page <http://www.senado.gov.br/web/senador/esuplicy/props/pgmrmbas.htm>

²¹ RAMOS, Carlos Alberto. Op. Cit., p.35.

²² É toda a renda pessoal sem a ocorrência de tributação e do benefício. A renda líquida corresponde à renda pessoal após a ocorrência da tributação e do benefício.

sendo w a renda bruta; RM , a renda mínima; R , a renda líquida e a a percentagem de complementação em termos da R , que, no caso do projeto aprovado pelo Senado, é de 30%, podendo elevar-se até 50% em função dos recursos disponíveis e da experiência.

A Tabela 1, abaixo, simula as possibilidades de complementação de 30% e 50% da renda.

Tabela 1
Relação entre Renda Bruta e Renda Líquida para o Modelo de Programa de Renda
Mínima do Senador Eduardo Suplicy

Renda Bruta	Renda Líquida	Renda Líquida
w	$R = a \cdot RM + (1-a) \cdot w$	$R = a \cdot RM + (1-a) \cdot w$
0	72.00	120.00
10	79.00	125.00
20	86.00	130.00
30	93.00	135.00
40	100.00	140.00
50	107.00	145.00
60	114.00	150.00
70	121.00	155.00
80	128.00	160.00
90	135.00	165.00
100	142.00	170.00
110	149.00	175.00
120	156.00	180.00
130	163.00	185.00
140	170.00	190.00
150	177.00	195.00
160	184.00	200.00
170	191.00	205.00
180	198.00	210.00
190	205.00	215.00
200	212.00	220.00
210	219.00	225.00
220	226.00	230.00
230	233.00	235.00
240	240.00	240.00

O PGRM, do Senador Eduardo Suplicy, nos permite concluir que:

- (1) existe um incentivo monetário ao trabalho (quanto mais elevada a renda bruta, maior também será a renda líquida). No PGRM não existe imposto com alíquota positiva²³; para rendimentos superiores à RM, o incentivo monetário não sofre alteração;
- (2) no PGRM, o complemento de renda limita-se às faixas de rendimentos inferiores à RM;
- (3) no PGRM, dada a RM estabelecida, quanto maior for o percentual de complementação, menor será o incentivo ao trabalho. No limite, se a complementação atingir 100%, apresentar-se-á a alternativa denominada renda complementar²⁴ que, como foi descrito, provocará uma grande redução na oferta de mão-de-obra.

Essa proposta é caracterizada como um benefício condicional, ou seja, depende da idade e da renda auferida pela pessoa, além de o indivíduo ser a base do benefício. Dessa forma não se pode afirmar que ela é considerada renda básica, pois a definição desta última é de uma determinada quantia de dinheiro paga a todas as pessoas indistintamente, também denominada, de acordo com Meade, de Benefício Incondicional ou Dividendo Social.

Pode-se representar graficamente essas equações utilizando-se as seguintes suposições:

²³ Imposto com alíquota positiva incide sobre a renda pessoal, tornando a renda líquida inferior à renda bruta.

²⁴ A renda mínima complementar pode ser vista como sendo aquela que consiste simplesmente em compensar o rendimento do indivíduo ou família até o mínimo preestabelecido.

$$R = Y$$

$$w = X$$

$$RM = k$$

$a = \text{percentual de complementação da renda mínima}$

$$0 \leq a < 1$$

Tem-se, então, a seguinte equação para $k > X$

$$Y = a \times k + (1 - a) \times X$$

Para

$$X = 0$$

$$Y = a \times k$$

Isolando X

$$X = \frac{Y - a \times k}{1 - a}$$

Para

$$Y = 0$$

$$X = \frac{-a \times k}{1 - a}$$

$$a \neq 1$$

E a seguinte equação para $X > k$

$$Y = X$$

Deve-se enfatizar que quando $Y = 0$, X será um número negativo. Se X é a renda bruta, não há motivos para que ela seja negativa, pois isso implicaria que a pessoa estaria pagando para trabalhar; e, se $a = 1$, implica complementar o valor da renda mínima, que será representada por uma reta paralela ao eixo X .

A representação gráfica para esse modelo é descrita pelos gráficos abaixo:

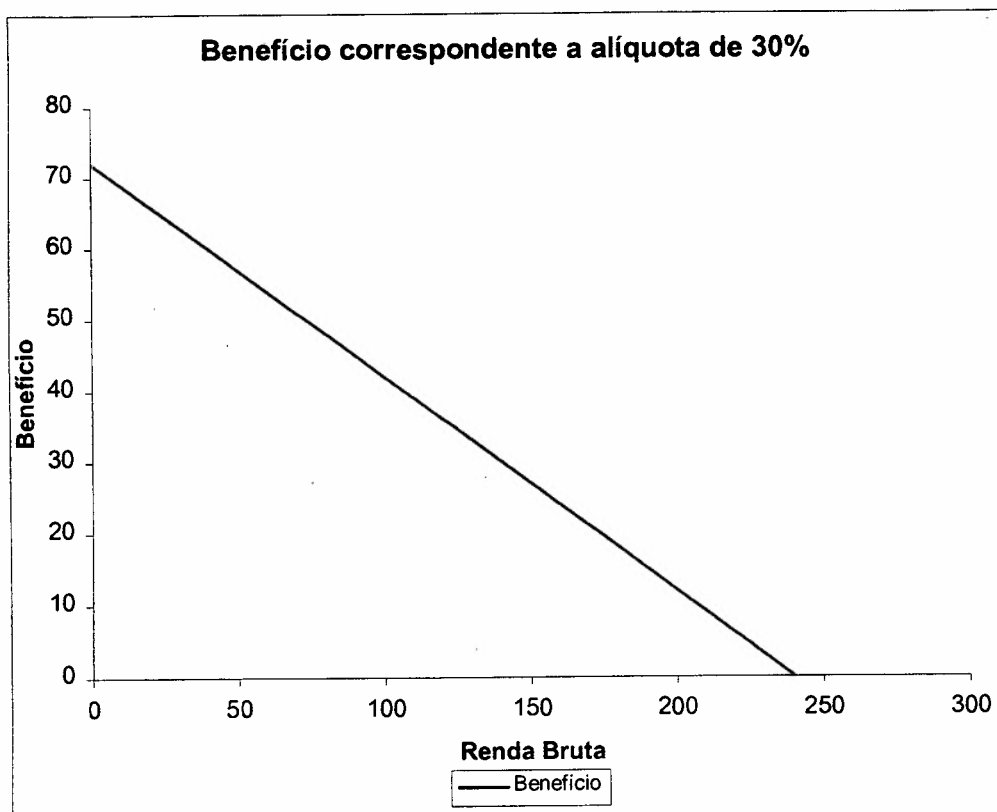


Gráfico 1 - b

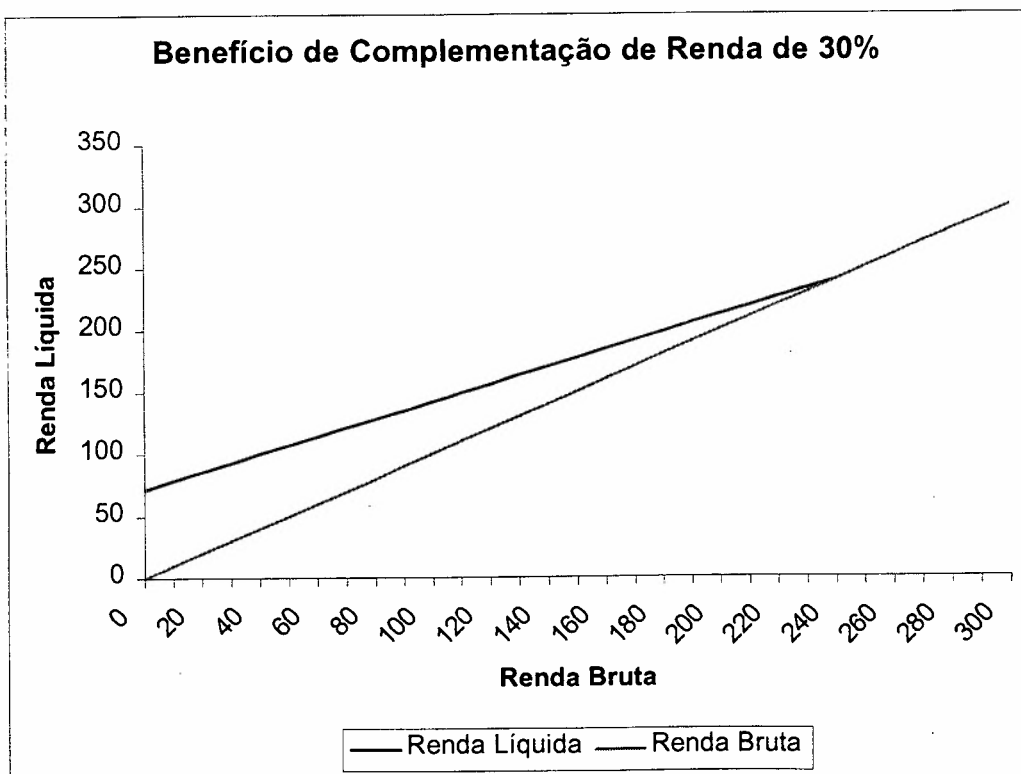


Gráfico 2 - a

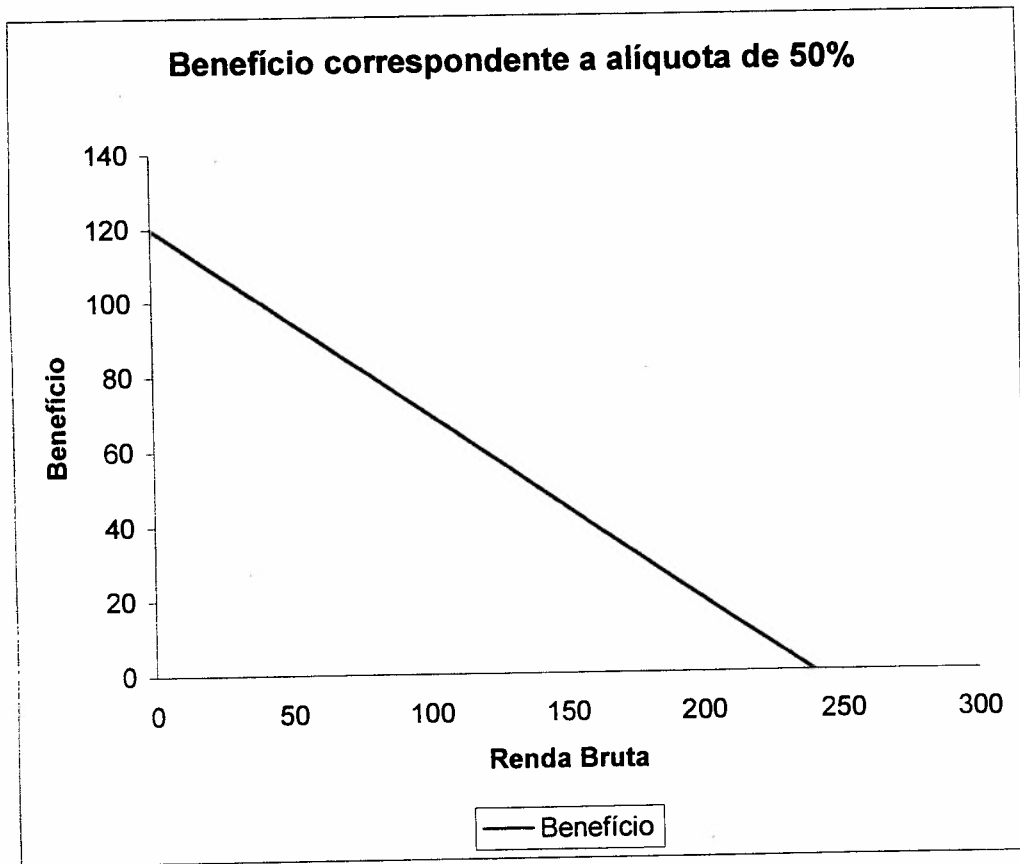
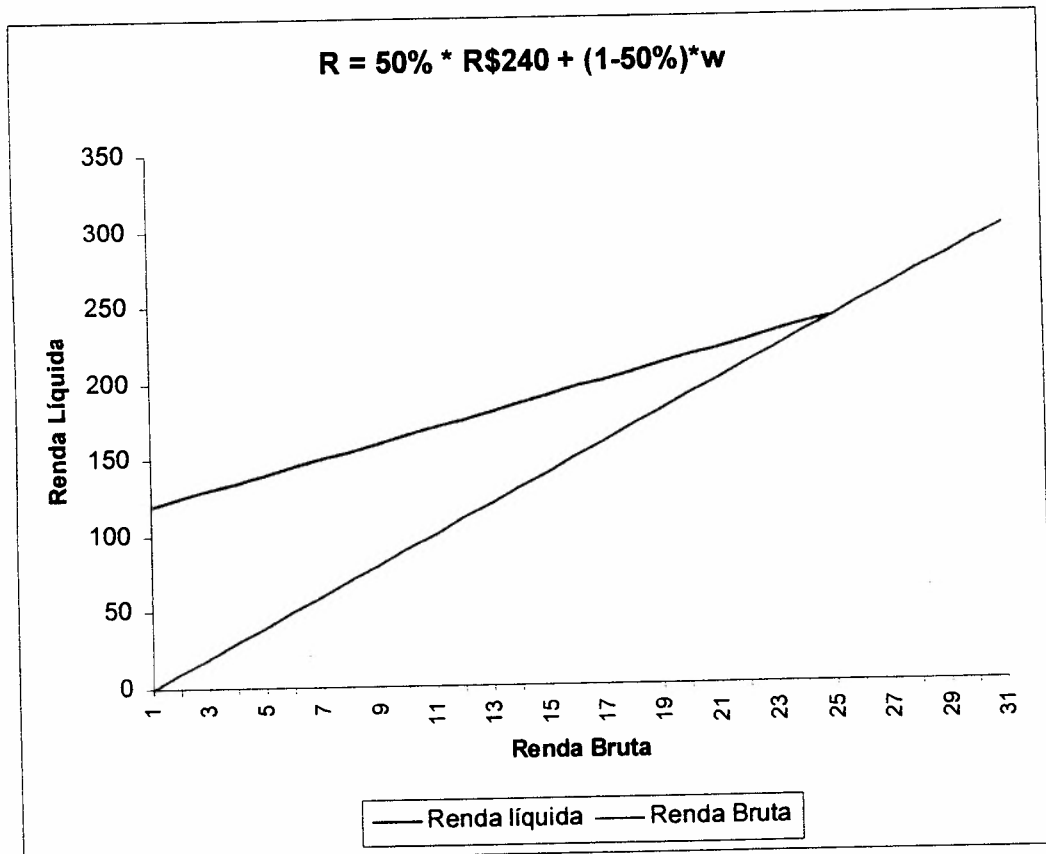


Gráfico 2 - b



Assim, de acordo com Ramos²⁵ e com dados fornecidos pelo IBGE, as principais críticas ao PGRM apresentado pelo Senador Eduardo Suplicy são:

- (1) em um país em que 50% da população economicamente ativa (PEA) se encontra no mercado informal de trabalho, como será possível fiscalizar as declarações de rendimentos das pessoas que estão ocupadas ou empregadas? É nesse universo que se encontra a maioria dos potenciais beneficiários de um programa desse tipo. As restrições operacionais se referem à possibilidade de não existir comprovante legal de rendimentos, de os ocupados no setor informal poderem assumir a posição de desocupados (com rendimento zero, dado que também não receberiam o seguro desemprego) e há, também, a possibilidade de fraudes generalizadas, fato que reduziria o apoio da sociedade ao Programa de Renda Mínima;
- (2) de acordo com o projeto, a declaração do nível de renda da pessoa deverá ser renovada periodicamente, de preferência a cada mês. Nesse caso, a inexistência de estruturas burocráticas com tradição nesse tipo de programa e a magnitude do número de potenciais solicitantes poderia beneficiar injustamente aqueles indivíduos com rendimentos anuais elevados, mas com marcada sazonalidade²⁶ e que apresentassem uma declaração de renda no mês em que sua renda fosse comprovadamente baixa;
- (3) no artigo 9º, o projeto de lei aprovado pelo Senado afirma que, à medida que o PGRM for implementado, serão desativadas as entidades de política social compensatória no valor igual ao seu financiamento. Resta determinar se existem entidades ou programas, passíveis de desativação, que permitam

²⁵ RAMOS, Carlos Alberto. Op. Cit., p. 37

uma liberação de recursos suficientes para financiar o PGRM²⁷. Na Tabela 2, desenvolvida por Fernandes²⁸, podemos observar os gastos federais com ações assistenciais:

Tabela 2
Gastos Federais com Ações Assistenciais
1994, 1995 e 1996

Ações	Em %PIB 1994	Em %PIB 1995	Em %PIB 1996
1. Saúde	1,69	2,04	1,80
2. Educação e Cultura	1,14	1,04	0,94
3. Previdência (aposentadoria, pensões e outros benefícios)	4,34	5,29	6,03
4. Benefícios aos servidores públicos federais	1,92	2,61	2,63
5. Seguro Desemprego	0,27	0,43	0,46
6. Assistência Social	0,13	0,15	0,16
7. Outros	0,48	0,54	0,58
Total	10,0	12,1	12,6

Fonte: Fernandes *et alii* (1997).

(4) o próprio projeto de lei estabelece um limite ao dispêndio com o PGRM:

3,5% do PIB. Porém, ao estabelecer essa restrição, o projeto introduz uma incoerência. Ao determinar os limites mínimo e máximo de rendimentos para o recebimento do benefício e o percentual de complementação paralelamente à população potencialmente beneficiária, fica delimitado o dispêndio. No entanto, se na prática os custos do PGRM forem superiores aos 3,5% do PIB, qual a margem de liberdade que o Poder Executivo tem para prover o benefício a todos os possíveis beneficiários?

Ao se observar a Tabela 2, verifica-se que existe pouco poder de manobra para cortar gastos assistenciais e transferir esses recursos para o PGRM. Os benefícios

²⁶ A sazonalidade nesse caso refere-se àqueles empregos, formais ou informais, em que a demanda pelo produto possui uma grande variação durante o ano nos meses em que as vendas desses produtos fossem menores, essas pessoas seriam consideradas elegíveis para o recebimento do benefício do PGRM.

²⁷ Ramos afirma que "Segundo metodologia do DIPOS/IPEA [Fernandes et alii (1997)], o gasto social federal chegou, em 1996, a R\$95,4 bilhões (a preços de dezembro de 1996), ou seja, cerca de 12% do PIB". Cf. Ramos, Carlos Alberto. Op. cit., p.37.

²⁸ FERNANDES, M.A. da Cunha et alii. *Dimensionamento e Acompanhamento do Gasto Social Federal*. Brasília: IPEA/DIPOS, 1998. (Texto para Discussão, n. 547)

sociais que poderiam ser "cortados" para financiar o PGRM seriam o seguro-desemprego, a assistência social e outros que, como percentual do PIB, corresponderiam a aproximadamente 1,20%, o que significa menos da metade dos recursos necessários. Em valores de 1996, esses 1,20% do PIB significam aproximadamente R\$8,4 bilhões, enquanto, de acordo com dados preliminares de Cury e Eissa²⁹, os recursos necessários para esse programa, de acordo com os dados da PNAD/1995, são de R\$16.933.546.472,00 para 35.413.460 beneficiários. Isso corresponde a apenas aproximadamente 50% dos recursos anuais necessários.

As emendas propostas pelo Deputado Germano Rigotto ao modelo do Senador Eduardo Suplicy apresentam restrições quanto à renda familiar e determinam que os adultos responsáveis pelas crianças em idade escolar entre 7 e 14 anos devem comprovar a frequência delas às aulas. Essas restrições, como seria de se esperar, irão reduzir o número de beneficiários do programa assim como seu custo. O número de beneficiários foi reduzido para 32.831.136, enquanto o valor necessário para o financiamento se reduziu para R\$15.605.519.872, correspondendo a aproximadamente 2,1% do PIB.

²⁹ CURY, Samir & EISSA, Nada. Op. cit., p.147.

1.3 CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DOS MODELOS DE MEADE

Nesta parte, serão analisados os modelos de renda complementar e de dividendos sociais apresentados por Meade³⁰, que visam manter um padrão de vida³¹ para as pessoas sem qualquer renda ou com uma renda inferior ao padrão de vida considerado.

Todos os modelos apresentados por Meade possuem características comuns tais como:

- (1) o fornecimento de dividendos sociais e a renda complementar envolvem gastos orçamentários maiores, que devem ser financiados com o aumento da alíquota de imposto de renda e com os demais impostos permanecendo inalterados, ou seja, esse aumento de alíquota de imposto visa especificamente ao financiamento da renda complementar ou do dividendo social, mantendo o orçamento equilibrado;
- (2) todas as pessoas adultas, homens e mulheres, são consideradas isoladamente, tanto para o recebimento do dividendo social, quanto para o pagamento do imposto de renda, não importando seu estado civil (solteiras, casadas, divorciadas,...);
- (3) as crianças³² são consideradas, para o recebimento do benefício, como sendo o correspondente à metade de um adulto; no entanto, elas não contribuem com o pagamento de imposto de renda;

³⁰ Aqui cabe uma explicação: o que se considera renda bruta no Projeto de Lei do Senador Eduardo Suplicy é o conceito de renda não-ajustada no modelo de Meade; já a idéia de renda líquida do Projeto corresponde à concepção de renda ajustada para Meade.

³¹ Ainda não foi definido pelo IBGE, em valores monetários, o que é esse padrão de vida. No entanto, sabe-se que é a renda necessária para que uma pessoa tenha um vida digna, com habitação, alimentação, transporte e lazer. Para as análises desta dissertação, será adotado o salário mínimo de R\$ 120,00, visando também realizar comparações com o modelo do Senador Eduardo Suplicy.

³² O autor não define explicitamente a idade para uma pessoa ser considerada criança.

- (4) Meade ainda considera dois tipos de renda, a renda não-ajustada e a renda ajustada. A primeira é aquela recebida pela pessoa em decorrência do trabalho e dos ganhos de capital antes do recebimento do dividendo social e do pagamento dos impostos. Já a renda ajustada é a renda disponível para a pessoa após o pagamento de taxas e o recebimento do benefício.

1.3.1 *Personal Tax Allowance*

O primeiro modelo apresentado por Meade é a *Personal Tax Allowance*, no qual ele assume que:

- (1) o regime de imposto de renda não se altera, mas determina isenção para a parte da população que recebe até o valor determinado do benefício social (equivalente a um padrão de vida)³³;
- (2) o restante da população, cujos rendimentos são superiores àquele considerado como padrão de vida mínimo, continuaria pagando o imposto de renda, descontada a *Personal Tax Allowance*.

Nesse modelo, há concessão do benefício de 100% entre o valor mínimo preestabelecido e o rendimento da pessoa. Essa característica é conhecida na bibliografia como Renda Mínima Complementar.

A representação matemática desse modelo de *Personal Tax Allowance* pode ser feita utilizando-se as seguintes suposições:

- (1) $RA = RM$ para $RM \geq RNA$ pois $t = 0$ e
- (2) $RA = RM + RNA \times (1 - t)$ para $RM < RNA$ pois $0 < t < 1$

Devem ser levadas em conta as seguinte definições:

$$R = Y$$

$$RNA = X$$

$$RM = k$$

$$t = \text{alíquota de imposto incidente sobre a renda não ajustada superior a renda mínima}$$

Redefinindo, em termos de Y e X, tem-se:

$$(1) \quad Y = k + t \times X \quad t = 0 \text{ para } k \geq X$$

$$Y = k$$

$$(2) \quad Y = k + (1 - t) \times X$$

Isolando X

$$X = \frac{Y - k}{1 - t} \quad \text{para } Y > 0,$$

$$X = \frac{-k}{1 - t} \quad \text{e } t \neq 1$$

De acordo com a equação (2), se $t = 1$, implica que a renda ajustada será igual à renda mínima, ou seja, todo o excedente da renda não-ajustada em relação à renda mínima será absorvido pelo imposto de renda com alíquota de 100%.

A seguir, apresenta-se uma análise dos custos e dos desincentivos decorrentes dos pressupostos desse modelo.

Nesse modelo de Meade, como já foi determinado o valor da renda mínima exogenamente, de acordo com as condições do Banco Mundial, deve-se determinar, endogenamente, a alíquota do imposto a ser cobrado do restante da população para o financiamento desse programa. Para isso, é necessário estimar o número de pessoas beneficiadas e o valor total do benefício. Essa informação sobre o valor total do

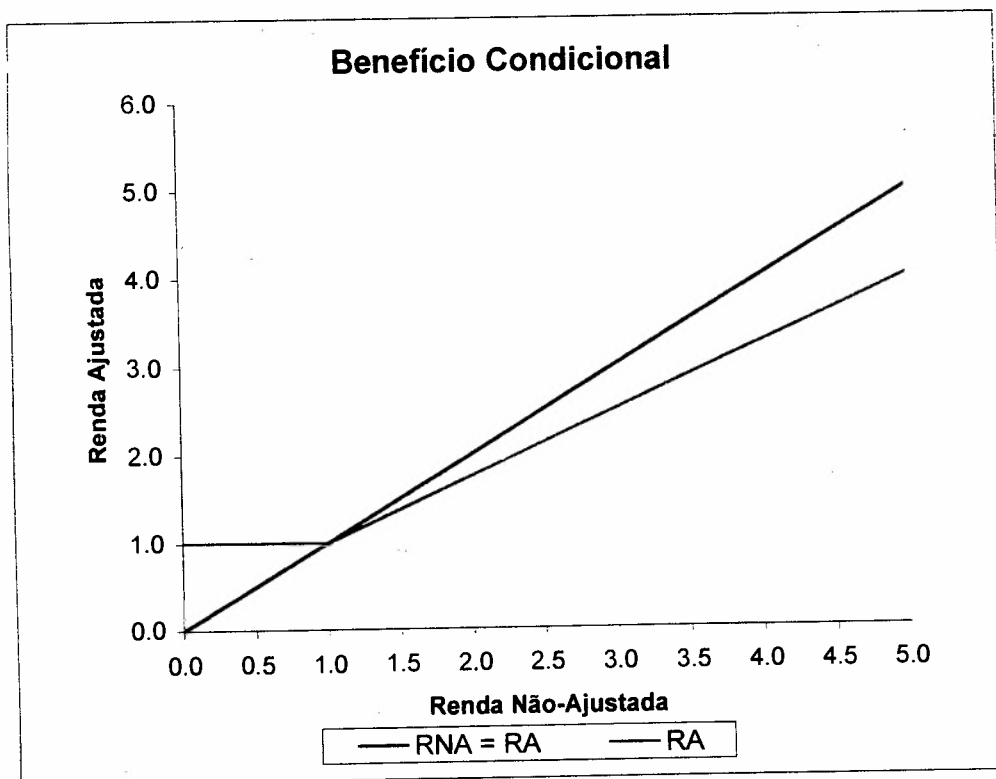
³³ Esse benefício de isenção do pagamento do imposto de renda até um valor determinado é o que chamamos de *Personal Tax Allowance*.

benefício, acompanhada da estimativa da quantidade de pessoas eleitas que deveriam pagar impostos para financiar esse programa, permitiria o cálculo da alíquota de imposto de renda necessária para esse fim.

No gráfico a seguir é possível verificar que as pessoas que recebem menos que **O1**, recebem esse benefício condicional até atingir esse mínimo estipulado **O1**.

Nesse primeiro esquema de Meade, a *Personal Tax Allowance* é mantida para 100% do benefício condicional, ou seja, somente haverá cobrança de imposto de renda a partir do valor **O1**.

Gráfico 3



Toda a área compreendida no interior do triângulo, refere-se ao benefício que é concedido às pessoas cujos ganhos não atingem o padrão de vida mínimo determinado. Nessa área, devem ser incluídas as crianças - que legalmente até os 14 anos estão impedidas de trabalhar - as pessoas doentes, os desempregados que não possuem outra fonte de renda e os aposentados cujo valor da aposentadoria seja inferior ao estipulado

pelo padrão de vida mínimo e que não possuam outra fonte de renda. As pessoas situadas nesse intervalo compõem o contingente humano que deve receber o benefício.

A área compreendida pelo triângulo BDE refere-se à receita decorrente da tributação imposta sobre as pessoas com ganhos superiores ao estipulado pela renda correspondente ao padrão de vida mínimo.

A partir dessas definições pode-se supor que:

- (1) quanto maior o número de pessoas situadas na base do gráfico, ou seja, aquelas que possuem renda igual a zero, maior deverá ser a arrecadação, o que implica uma maior alíquota de imposto;
- (2) uma maior alíquota de imposto sobre o rendimento das pessoas que possuem ganhos acima do estabelecido como padrão mínimo, afetará negativamente a demanda por empregos que ofereçam maiores salários, ou, ainda, desincentivará as pessoas a trabalharem por um período maior com o objetivo de aumentar seus rendimentos. É claro, portanto, que o aumento na alíquota do imposto de renda, necessário para financiar o programa de renda mínima, possuirá o efeito de desestímulo ao trabalho;
- (3) a implementação do programa incentivará o aumento da informalidade³⁴, pois as pessoas que possuem renda maior que zero e inferior a R\$224,00 não estariam dispostas a utilizar parte de seu tempo para trabalhar por um salário inferior a esse patamar. Isso incentivaria um maior número de pessoas a não trabalhar e a possuir renda zero, ocasionando a necessidade de se aumentar a alíquota de contribuição daqueles que recebem mais que o mínimo definido;
- (4) essa implementação também desincentivará as pessoas a aumentarem suas jornadas de trabalho e a reduzirem o lazer, principalmente em decorrência do

³⁴ A informalidade, nesta pesquisa, é entendida como o mercado informal de trabalho.

aumento da carga tributária imposta àqueles que auferem uma renda mais alta. Esse desincentivo reduziria a base de contribuição, aumentando a dificuldade de se financiar esse esquema;

- (5) o grau de informalidade, ou seja, a grande quantidade de pessoas que faz parte do mercado informal de trabalho, cerca de 50% da PEA de acordo com dados do IBGE³⁵, e que não possui comprovação de renda, gera outra grande dificuldade para a implementação desse programa no Brasil. Todos esses trabalhadores seriam elegíveis para receber o benefício, mesmo que sua renda não-comprovada fosse maior que a renda mínima. Isso também contribuiria para ampliar a base das pessoas que possuem renda zero, aumentando o volume a ser financiado e ainda elevando a alíquota tributária a ser paga pelos que recebem renda superior a R\$224,00;
- (6) esse tipo de programa, em um país como o Brasil, exigiria um corpo burocrático capaz de fiscalizar qualquer fraude contra o sistema, principalmente com o mercado informal de trabalho. Essa burocracia implicaria um aumento no custo do programa, pois teria que ser criada e treinada para esse objetivo.

Como vimos acima, esse modelo poderia muito bem funcionar em um país com um pequeno mercado de trabalho informal e com uma menor desigualdade na distribuição da renda. Mas, no Brasil, a sua implantação poderia levar a uma generalização da informalização, fazendo com que não houvesse capacidade financeira para sustentá-lo e nem o apoio da população para a sua manutenção.

³⁵ Essa alarmante percentagem já foi citada ao se criticar o modelo do Senador Eduardo Suplicy.

1.3.2 *Personal Tax Allowance Diferenciada*

Esse segundo modelo apresentado por Meade é uma pequena variação do primeiro. A diferença imposta é que a *Personal Tax Allowance* é considerada agora como 50% do benefício estabelecido de R\$224,00 e esse fato provoca uma alteração fundamental para a arrecadação do governo para financiar o programa, como será mostrado nesta parte.

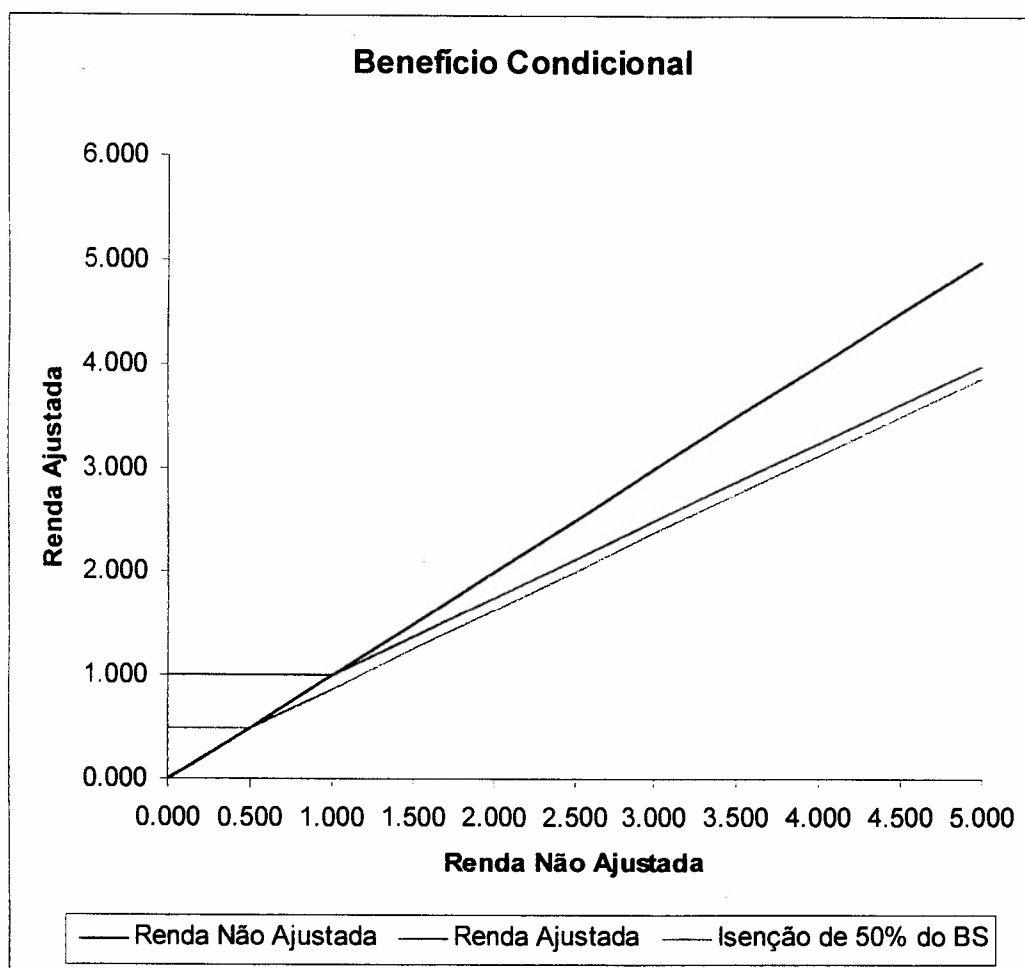
Considerando que o governo não altere a alíquota de imposto de renda³⁶, a arrecadação total irá aumentar em decorrência do aumento da base de tributação. Nesse modelo, as pessoas serão tributadas quando sua renda atingir R\$112,00.

Esse novo patamar sobre o qual incidirá a alíquota de imposto de renda, estabelecida para financiar o modelo, provocará uma distorção na qual as pessoas que recebiam pelo seu trabalho e demais rendas um valor igual à renda mínima estabelecida pelo programa, terão a sua renda ajustada, considerada após o recebimento do benefício e o pagamento do imposto, um valor inferior ao considerado pelo programa. Uma solução para esse problema seria ampliar a base de pessoas, considerando sua renda não-ajustada; elas pagariam impostos, mas o governo iria repô-lo, ou seja, nessa área em que o pagamento de impostos produzisse uma renda ajustada inferior à renda mínima, o governo forneceria um benefício extra até que a renda ajustada se tornasse igual à renda mínima. não existiria qualquer aumento ou redução da arrecadação, até o ponto em que essas pessoas possuissem a renda ajustada igual ao valor de R\$224,00.

No gráfico n.º 4 está representado o modelo para uma *Personal Tax Allowance* de 50%. O ponto **B** expressa a pessoa que possui renda igual ao valor estabelecido pela renda mínima; ao pagar o imposto, sua renda ajustada ficará inferior ao ponto **A'** que

corresponde ao valor da renda mínima e ninguém deverá possuir a renda ajustada inferior a esse ponto. A solução seria prolongar a semi-reta **AB** até o seu encontro com o ponto **Y**. A partir desse ponto **Y**, obtém-se uma nova semi-reta **YC'** paralela à anterior **BC**. A semi-reta **YC'** está à direita da **BC**; isso implica um aumento na arrecadação do governo.

Gráfico 4



Observa-se, pelo gráfico, que há um aumento na população que está apta a receber o benefício. No entanto isso não representará aumento de déficit para o governo, pois a base, ou o número de pessoas tributadas, é maior e, mantendo-se a alíquota constante, haverá um aumento nas receitas do governo, como será demonstrado no

³⁶ A tarifa adotada para o imposto de renda possui como objetivo manter o orçamento do governo equilibrado, como era antes da implementação do programa.

próximo capítulo. A inclinação da reta permanece a mesma porque a alíquota do imposto não foi alterada, mas se deslocou paralelamente para a direita em decorrência da redução da renda ajustada decorrente da redução do valor da renda a ser tributada.

As vantagens e desvantagens desse modelo são apresentadas abaixo:

- (1) esse modelo possui um efeito negativo sobre o mercado de trabalho porque, ao oferecer uma renda mínima, independentemente de a pessoa estar trabalhando ou não, haverá um incentivo para que ela aloque uma maior parte do seu tempo em lazer³⁷. Esse fato também pode ser comprovado pelo **efeito substituição**, pois com a redução da *Personal Tax Allowance*, para o equivalente a 50% do benefício, a taxa de salário efetiva se reduzirá a partir desse ponto, tornando, ao mesmo tempo, o lazer mais barato e o trabalho mais caro, caso não existisse uma forma de compensação por parte do governo; nesse caso existe até o valor da renda mínima;
- (2) nesse modelo, assim como no anterior, há necessidade de utilização de uma burocracia especializada para se evitarem fraudes que inviabilizariam o projeto. Há, ainda, um agravante, pois a população situada entre os pontos B' e Y pagarão impostos e receberão a complementação do benefício para atingir o valor da renda mínima. Nessa operação não há aumento na arrecadação nem aumento dos gastos, é um processo simplesmente burocrático e "enfadonho" para o governo, que se restringe a recolher os tributos e a devolvê-los aos contribuintes em igual valor;
- (3) a grande possibilidade da ocorrência de vazamentos decorre, novamente, do alto grau de informalização do mercado de trabalho brasileiro, pois, para esses trabalhadores, não existem documentos de comprovação de renda e não

³⁷ Pode-se definir o tempo disponível para trabalho e lazer em dezesseis horas diárias.

existindo comprovação, sua renda é assumida como ignorada ou não aplicada, de acordo com a metodologia da PNAD. Outra fonte possível de vazamentos está relacionada à sua abrangência;

- (4) a abrangência geográfica é definida como sendo as fronteiras do país, portanto, o programa deverá ser aplicado em todo o território nacional. As pessoas elegíveis para receber o benefício integral devem ser maiores de 25 anos e possuir uma renda mensal inferior à R\$224,00. As crianças teriam o direito a receber o correspondente à metade desse valor, cerca de R\$112,00;
- (5) o valor estipulado para o benefício corresponde a R\$224,00, pelos motivos já citados e que visam visando fornecer uma condição mínima para as pessoas sobreviverem.

1.3.3 MODELO DE MEADE COM O PAGAMENTO DE BENEFÍCIOS CONDICIONAIS MAIS OS DIVIDENDOS SOCIAIS INCONDICIONAIS SEM QUALQUER ALTERAÇÃO NA ALÍQUOTA DO IMPOSTO DE RENDA

O terceiro modelo de Meade apresenta os benefícios condicionais do modelo de *Personal Tax Allowance* mais o dividendo social incondicional. Esse dividendo social incondicional é fornecido a todas as pessoas independentemente da renda auferida por elas. Meade considera ainda que não houve qualquer alteração na alíquota do imposto de renda em relação ao esquema anterior; portanto, ao ser comparado com o anterior, verifica-se que, nesse terceiro modelo, haverá um aumento de gastos, decorrente do aumento das pessoas que o receberão.

O governo garantirá a renda mínima de R\$224,00 à população que não possui qualquer renda da seguinte forma: 25% da renda mínima em *Personal Tax Allowance* e 75% em dividendo social incondicional. Assim ele fornecerá R\$56,00 em *Personal Tax Allowance* e mais 3/4 de R\$224,00, o que corresponde a R\$168,00. Esse fato implica uma tributação implícita³⁸ de 1/4 sobre o valor do dividendo social incondicional.

O comportamento desse modelo teórico sobre a população possui as seguintes características:

- (1) Para o mercado de trabalho, deve-se observar o comportamento diferenciado dos extremos; de um lado, estão as pessoas que possuem baixos rendimentos e, do outro, as pessoas que recebem as maiores rendas.

O primeiro extremo a ser analisado é o da renda zero, ou seja, aquele à esquerda do ponto M referente ao valor da renda mínima, no gráfico n.º 5.

³⁸ Considera-se uma tributação implícita de 25% sobre o valor do benefício para as pessoas que possuam renda superior a zero porque elas recebem o benefício integral de R\$224,00 enquanto as demais recebem 3/4 desse valor devido à cobrança de um imposto de 25% sobre o valor total do benefício.

Para essas pessoas, mesmo para as que possuem renda zero, existirá incentivo à procura de trabalho, porque elas poderão aumentar sua renda efetiva, pois continuarão recebendo $3/4$ do benefício total. Isso se reflete no fato de que o **efeito substituição**, a redução de horas de trabalho por horas de lazer, é baixo, podendo até mesmo ser negativo e aumentar a oferta de mão-de-obra. Para as pessoas que estão situadas à direita do ponto **M**, no gráfico n.º 5, a sua renda ajustada é superior à renda não-ajustada até o ponto em que ela for quatro vezes superior ao valor do benefício. Isso porque, a partir de **M**, há a cobrança de imposto de renda de 25% sobre a renda não-ajustada que exceder a esse limite. Essa nova alíquota fará com que a mão-de-obra reduza suas horas de trabalho e aumente suas horas dedicadas ao lazer. Para as pessoas que estão à direita do ponto de equilíbrio, o desincentivo ao trabalho é maior, pois sua renda não-ajustada é superior à sua renda ajustada, o que provocará uma queda na remuneração líquida do trabalho e uma redução no preço relativo de lazer. Isso fará com que essas pessoas reduzam as horas destinadas ao trabalho e aumentem suas horas de lazer. São essas pessoas que contribuirão para o financiamento do esquema. Com a redução da renda dessas pessoas, as alternativas para continuar com o orçamento do governo equilibrado seriam a redução do valor do dividendo social ou um aumento na alíquota de impostos.

Com relação ao **efeito renda**, para que ele se mantenha com o mesmo nível de utilidade, as pessoas que recebem o benefício reduzirão suas horas dedicadas ao trabalho; ofertarão, portanto, uma menor quantidade desse fator de produção.

Como foi observado, existe um incentivo para que as pessoas, situadas à esquerda do ponto **M**, aumentem o número de horas trabalhadas, pois recebem, como estímulo, o correspondente a $\frac{3}{4}$ do valor do benefício. Esse fato contribuirá para que essas pessoas aloquem um maior número de horas ao trabalho e, assim, aumentem o seu nível de utilidade.

Pelo que foi exposto, pode-se concluir que as pessoas que possuem renda inferior ao valor do benefício concedido, dedicarão uma maior parte de seu tempo ao trabalho, o que reduzirá o número de pessoas que se manteriam com renda zero. Já as que possuem renda não-ajustada superior ao valor do benefício concedido, teriam o incentivo para reduzir o número de horas dedicadas ao trabalho e a aumentar o número de horas dedicadas ao lazer, o que provocaria uma redução do número de pessoas aptas a contribuir para o financiamento do benefício.

No caso brasileiro, segundo estimativas do IBGE³⁹, cerca de 48 a 49% da população ocupada não possuem comprovação de renda, porque são empregados sem carteira assinada ou trabalhadores por conta própria. Esses trabalhadores estariam aptos a receber o benefício, uma vez que poderiam declarar uma renda inferior à que realmente possuem, com o objetivo de recebê-lo. Isso poderia provocar descrédito da população com relação ao

³⁹ Segundo estimativa da Pesquisa Mensal de Emprego, nas regiões metropolitanas, aproximadamente 48% da população ocupada não possuem carteira assinada ou trabalham por conta própria. Para essa população não existe comprovação de renda, o que poderia torná-la elegível para o recebimento do benefício.

esquema de benefício e, ainda, a informalização⁴⁰ geral da economia, o que provocaria a sua falência.

O imposto de renda, apesar de ser um imposto declaratório, pode ser uma alternativa a ser utilizada para reduzir a possibilidade de vazamentos, já que as pessoas têm que justificar a variação de seu patrimônio. Isso não elimina a necessidade de um corpo burocrático bem treinado para reduzir a existência de vazamentos.

- (2) Existe a necessidade, no caso brasileiro, decorrente do grande número de pessoas que não possuem comprovação de renda, de se implantar uma burocracia especializada com o objetivo de evitar ou reduzir a possibilidade de fraudes contra o esquema de benefícios.
- (3) O grande número de pessoas que não possuem comprovação de renda contribui positivamente para a existência de vazamentos, pois essas pessoas poderiam receber uma renda superior ao valor do benefício, à direita do ponto **M**, e ainda assim não contribuir com o pagamento de impostos, em decorrência da incapacidade de se comprovar a renda dessas pessoas.
- (4) A abrangência geográfica do programa cobriria todo o território nacional e as pessoas que estariam aptas a recebê-lo seriam aquelas maiores de 25 anos independente de seu estado civil e cuja renda mensal fosse inferior ao valor de dois salários mínimos. As crianças também teriam o direito a ele; no entanto, receberiam apenas metade de seu valor.
- (5) O valor do benefício para as pessoas que possuem renda igual a zero seria de dois salários mínimos, o equivalente, em setembro de 1996, a R\$224,00. As

⁴⁰ O conceito de informalidade aqui é diferente daquele adotado pelo IBGE, pois considera-se informalidade a falta de capacidade de se comprovar a renda das pessoas.

pessoas cuja renda fosse superior a zero e menor que o valor do benefício, receberiam a complementação da renda até o valor do benefício, mais 3/4 do benefício. Para as pessoas que possuísem renda superior ao valor do benefício, seria cobrado o imposto de renda de 25% sobre esse valor, mas ela receberia o correspondente a 3/4 do valor do benefício.

Equação 2

$$RA = (RM - RNA) * t + (1 - t) * RM$$

O governo garantirá a renda mínima de R\$224,00 à população que não possui qualquer renda da seguinte forma: 50% da renda mínima em *Personal Tax Allowance* e 50% em dividendo social incondicional. Assim ele fornecerá R\$112,00 em *Personal Tax Allowance* e mais 1/2 de R\$224,00, o que corresponde a R\$112,00. Esse fato implica uma tributação implícita⁴¹ de 1/2 sobre o valor do dividendo social incondicional.

Essa definição permite que se trabalhe com valores múltiplos da renda mínima qualquer que seja ela e em qualquer período de tempo, pois o indexador é a unidade de renda mínima e não o seu valor monetário que poderia ficar defasado ao longo do tempo. Essa definição é estendida às outras variáveis e pode ser verificada na Tabela 3, supondo-se que a alíquota do imposto de renda seja de 25%.

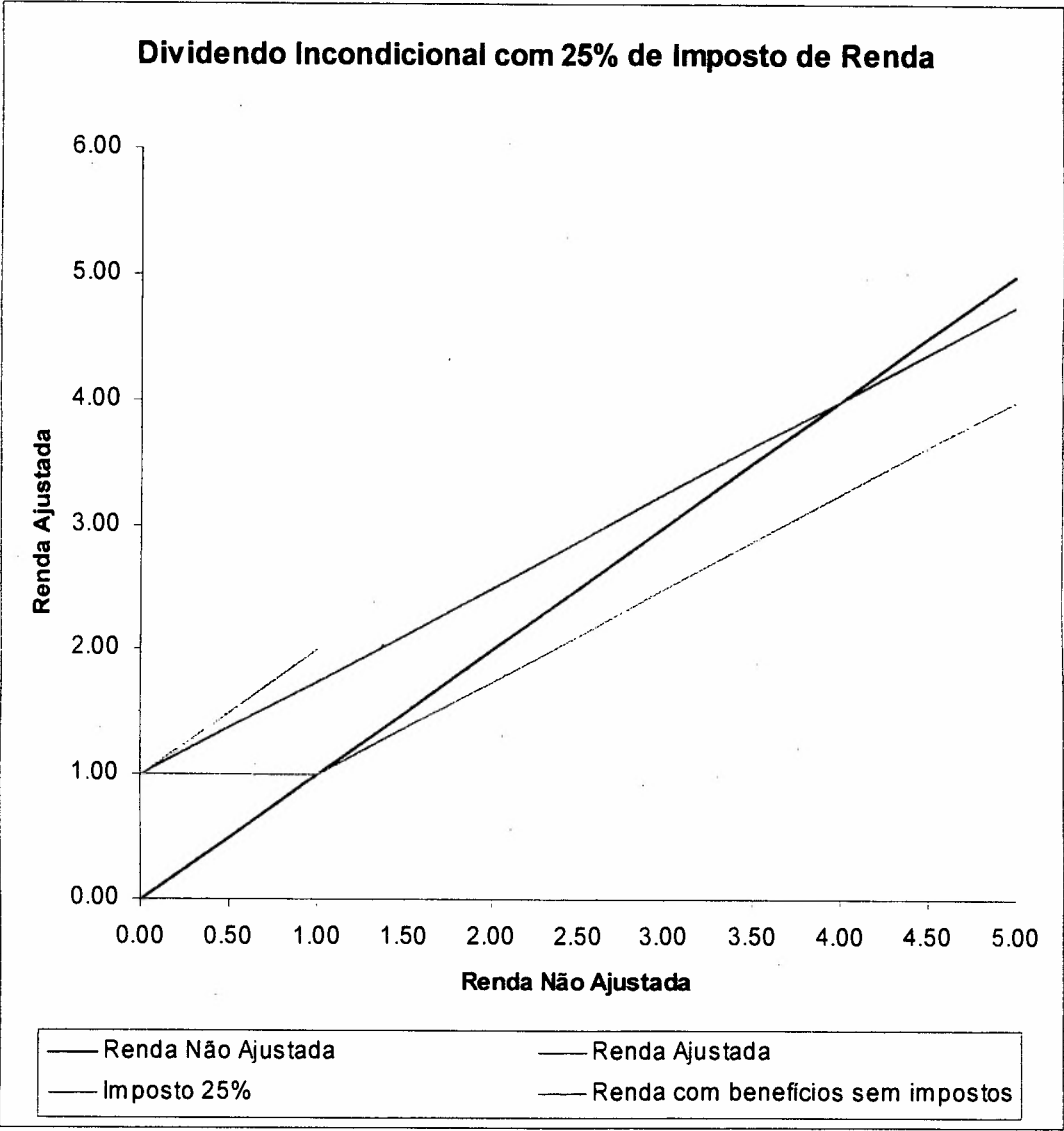
⁴¹ Considera-se uma tributação implícita de 25% sobre o valor do benefício para as pessoas que possuam renda superior a zero porque elas recebem o benefício integral de R\$224,00 enquanto as demais recebem 3/4 desse valor devido à cobrança de um imposto de 25% sobre o valor total do benefício.

Tabela 3

Cálculo dos índices da RM, da RNA e da RA para a $t = 0,25$ ou 25%

Valores Monetários	Renda Mínima	Índice (RM)	Índice (RA)	Índice (RNA)	Aliquota (t)
R\$0.00	R\$224.00	1.000	1.000	0.000	25%
R\$14.00	R\$224.00	1.000	1.047	0.063	25%
R\$28.00	R\$224.00	1.000	1.094	0.125	25%
R\$42.00	R\$224.00	1.000	1.141	0.188	25%
R\$56.00	R\$224.00	1.000	1.188	0.250	25%
R\$70.00	R\$224.00	1.000	1.234	0.313	25%
R\$84.00	R\$224.00	1.000	1.281	0.375	25%
R\$98.00	R\$224.00	1.000	1.328	0.438	25%
R\$112.00	R\$224.00	1.000	1.375	0.500	25%
R\$126.00	R\$224.00	1.000	1.422	0.563	25%
R\$140.00	R\$224.00	1.000	1.469	0.625	25%
R\$154.00	R\$224.00	1.000	1.516	0.688	25%
R\$168.00	R\$224.00	1.000	1.563	0.750	25%
R\$182.00	R\$224.00	1.000	1.609	0.813	25%
R\$196.00	R\$224.00	1.000	1.656	0.875	25%
R\$210.00	R\$224.00	1.000	1.703	0.938	25%
R\$224.00	R\$224.00	1.000	1.750	1.000	25%
R\$238.00	R\$224.00	1.000	1.797	1.063	25%

Gráfico 5



1.3.4 MODELO DE MEADE COM O PAGAMENTO DE BENEFÍCIOS CONDICIONAIS MAIS OS DIVIDENDOS SOCIAIS INCONDICIONAIS COM ALTERAÇÃO NA TAXA DO IMPOSTO DE RENDA SOBRE O VALOR DO BENEFÍCIO

Esse esquema de renda mínima de Meade, que aborda o dividendo social incondicional, diferencia-se do modelo anterior devido a um aumento na alíquota de imposto de renda. Verifica-se, portanto, um aumento na arrecadação do governo, decorrente do aumento da alíquota do tributo que seria utilizado para ajustar o orçamento.

A equação 3 que traduz o comportamento da renda ajustada, no gráfico representada pela linha vermelha, é igual à equação 2. O único termo a sofrer alteração será o t , que passará de 0,25 para 0,5.

Equação 3

$$RA = (RM - RNA) * t + (1 - t) * RM$$

RA é a renda ajustada (renda líquida), RM é o valor da renda mínima determinada pelo modelo, RNA corresponde à renda não-ajustada e t é a alíquota de imposto. Esses valores estão representados por índices, ou seja, ao ser determinado o valor da renda mínima (RM), por exemplo R\$224,00, isso significa que uma unidade de renda mínima corresponde a R\$224,00, da mesma forma que R\$112,00 corresponde à meia unidade de renda mínima. Essa definição também é estendida às outras variáveis e pode ser verificada na Tabela 4, supondo-se que a alíquota do imposto de renda seja de 50%.

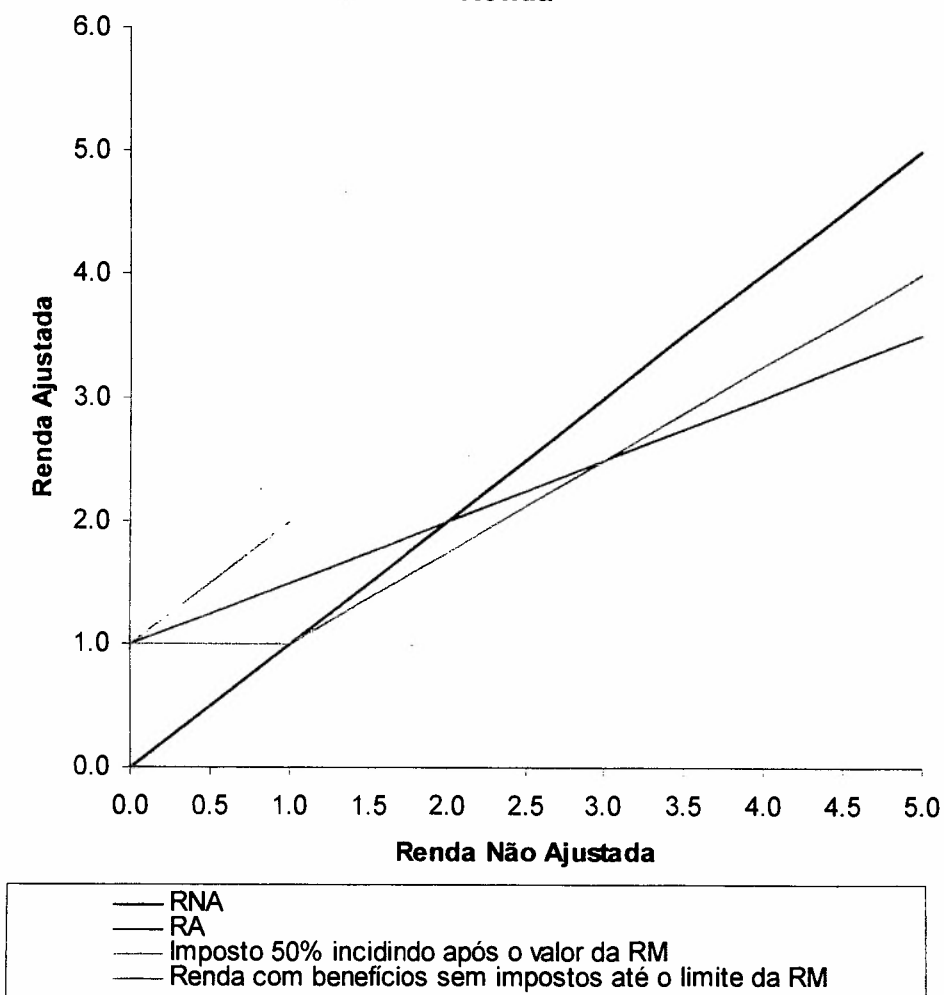
Tabela 4

Cálculo dos índices da RM, da RNA e da RA para a $t = 0,5$ ou 50%

Valores Monetários	Renda Mínima	Índice (RM)	Índice (RA)	Índice (RNA)	Alíquota (t)
R\$0.00	R\$224.00	1.000	1.000	0.000	50%
R\$14.00	R\$224.00	1.000	1.031	0.063	50%
R\$28.00	R\$224.00	1.000	1.063	0.125	50%
R\$42.00	R\$224.00	1.000	1.094	0.188	50%
R\$56.00	R\$224.00	1.000	1.125	0.250	50%
R\$70.00	R\$224.00	1.000	1.156	0.313	50%
R\$84.00	R\$224.00	1.000	1.188	0.375	50%
R\$98.00	R\$224.00	1.000	1.219	0.438	50%
R\$112.00	R\$224.00	1.000	1.250	0.500	50%
R\$126.00	R\$224.00	1.000	1.281	0.563	50%
R\$140.00	R\$224.00	1.000	1.313	0.625	50%
R\$154.00	R\$224.00	1.000	1.344	0.688	50%
R\$168.00	R\$224.00	1.000	1.375	0.750	50%
R\$182.00	R\$224.00	1.000	1.406	0.813	50%
R\$196.00	R\$224.00	1.000	1.438	0.875	50%
R\$210.00	R\$224.00	1.000	1.469	0.938	50%
R\$224.00	R\$224.00	1.000	1.500	1.000	50%
R\$238.00	R\$224.00	1.000	1.531	1.063	50%
R\$252.00	R\$224.00	1.000	1.563	1.125	50%

Para esse modelo, a taxa de imposto de renda é de 50% sobre a renda mínima e sobre a renda não-ajustada, exceto para as pessoas que estão situadas na origem e que, portanto, possuem renda igual a zero. Essas pessoas recebem o valor da renda mínima integral.

Gráfico 6

Dividendo Incondicional com 50% de Imposto de Renda

1.4 O PROGRAMA BOLSA FAMILIAR PARA A EDUCAÇÃO - BRASÍLIA/DF

O Programa Bolsa Familiar para a Educação, criado em Brasília/DF pelo Governador Cristóvam Buarque, de acordo com o Decreto n.º 16.270, de 11 de janeiro de 1995, foi baseado no modelo de renda mínima vinculada à educação, de José Márcio Camargo⁴². Sua gestão ficou sob a responsabilidade da Secretaria de Educação do Distrito Federal, o que facilitou a fiscalização dos seus beneficiários. O foco desse programa, como se enfatiza no próprio nome, é o incentivo à educação das crianças das famílias beneficiadas.

Para possuir direito ao benefício desse programa, o equivalente a um salário mínimo de 1995⁴³ por família, cada família deveria comprovar que:

- (1) todos os seus filhos em idade escolar, entre 7 e 14 anos, deveriam estar matriculados em escola pública;
- (2) residia no Distrito Federal há cinco anos consecutivos. Essa comprovação de residência fez-se necessária para tentar evitar um processo de migração, pois esse programa de renda mínima estava sendo adotado apenas no Distrito Federal e não no país como um todo. Esse programa atraía tanto famílias das áreas onde não havia qualquer benefício semelhante, quanto famílias que possuíam renda inferior ao estabelecido pelo programa, deslocando-as dos seus respectivos locais de origem e acabando por trazê-las ao Distrito Federal, onde se tornariam beneficiárias;
- (3) sua renda *per capita* era menor ou igual a meio salário mínimo⁴⁴.

⁴² CAMARGO, José Márcio. "Pobreza, Renda Mínima Familiar e Educação". In: BARROS, Ricardo & URANI, André (Orgs.) *Pobreza e Desigualdade de Renda no Brasil*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1995.

⁴³ O salário mínimo em maio de 1995 era de R\$100,00.

⁴⁴ De acordo com SABOYA & ROCHA, na prática esse valor foi elevado a 70% do salário mínimo que, como já observamos, em maio de 1995, era de R\$100,00; isso significa que o valor do benefício era de R\$70,00.

- (4) no caso de existirem desempregados ou autônomos na família, eles estavam inscritos nos Programas de Emprego e Renda da Secretaria de Trabalho do Distrito Federal;
- (5) a criança realmente freqüentava a escola; se ela possuísse mais de duas faltas por mês, sem justificativa, a bolsa seria suspensa. A justificativa para esse critério foi a de que a manutenção da criança na escola quebraria o fluxo estrutural da miséria na região. Acredita-se que *a pobreza não se limita à insuficiência de renda e que a eficácia de um instrumento desse tipo estaria ligada não apenas à garantia de renda mínima no presente, mas em romper com o ciclo vicioso da pobreza*⁴⁵.

Por que focar um programa de renda mínima na educação de crianças entre 7 e 14 anos? É porque a educação é, comprovadamente, dentro de todas as correntes de pensamento econômico, a variável com o maior poder explicativo sobre a renda das pessoas.

- (6) o benefício era concedido por um prazo de doze meses e podia ser renovado por igual período, enquanto os critérios acima descritos pudessem ser comprovados.
- (7) Os adultos analfabetos deviam participar de cursos de alfabetização e aqueles que se encontrassem desempregados deviam se cadastrar em programas de intermediação de empregos e participar de cursos de formação e requalificação profissional. Essa característica segue a mesma lógica da abordagem segundo a qual a pobreza não se limita a uma renda insuficiente, mas à falta de capacidade ou de qualificação da mão-de-obra para as necessidades da produção. Essa renda mínima, que permitiria aos

beneficiários suprirem as necessidades básicas⁴⁶ de sua família, lhes permitiria também dispor de tempo para serem requalificados para o exercício de uma nova profissão..

Tais exigências, como a necessidade de as crianças entre 7 e 14 anos serem obrigadas a estudar em escolas públicas⁴⁷, a comprovação de frequência dessas crianças à escola e a obrigatoriedade de os responsáveis se inscreverem em cursos de alfabetização e/ou requalificação da mão-de-obra, eram de extrema importância para que o programa pudesse obter êxito como um programa de redistribuição de renda, pois, caso contrário, seria meramente um programa de transferência de renda de caráter temporário, o que não era o seu objetivo.

As exigências descritas anteriormente eram necessárias, mas não suficientes, para garantir o recebimento do benefício. Havia, ainda, um sistema de pontuação para selecionar as famílias requerentes, que, de acordo com Saboya e Rocha, avaliaria a existência de dependentes especiais, o número de dependentes até 14 anos, a situação conjugal, o grau de instrução do requerente, o grau de instrução do cônjuge, a inserção no mercado de trabalho do requerente, a inserção no mercado de trabalho do cônjuge, a condição de ocupação da moradia, a qualidade da moradia, a renda familiar *per capita*, a quantidade de bens de consumo duráveis, a quantidade de bens patrimoniais e a quantidade de animais de criação. A partir do somatório desses itens, as famílias recebiam uma pontuação total que podia variar entre valores negativos (significava que não foram selecionadas para receber o benefício) e positivos. Somente as famílias que

⁴⁵ SABOIA, João & ROCHA, Sônia. "Programa de Renda Mínima: Linhas Gerais de uma Metodologia de Avaliação a Partir do Estudo do DF." In: LOBATO, Ana Lúcia. Garantia de renda Mínima. Ensaios e Propostas. Brasília: IPEA, 1999, p.254.

⁴⁶ As necessidades básicas correspondem ao padrão mínimo de renda capaz de garantir a perpetuação da espécie. No caso do programa de renda mínima de Brasília, corresponde a um salário mínimo por família, quando a renda *per capita* dessa não ultrapassar o valor de meio salário mínimo.

⁴⁷ O governo do Distrito Federal estava adotando medidas voltadas para a melhoria do ensino público, tais como enumeram SABÓYA e ROCHA, o aperfeiçoamento de professores e as características psico-pedagógicas da escola.

obtivessem valor igual ou superior a 140 pontos de valores positivos seriam selecionadas para receber o benefício.

De acordo com as normas estabelecidas, as famílias privilegiadas na pontuação eram aquelas que possuíam dependentes em situação de risco, definida pela Portaria n.º 16 de 9/2/95 - famílias com crianças e adolescentes sob medidas de proteção especial, com crianças desnutridas, idosos, pessoas portadoras de deficiências, etc.; - as que possuíam um maior número de dependentes com até 14 anos (deve-se mencionar que esse fato podia estimular o aumento da taxa de natalidade); requerentes sem cônjuges (esse fato também podia incentivar o aumento do número de filhos, principalmente de mães solteiras, desincentivando a estrutura familiar); os requerentes e cônjuges com baixo grau de escolaridade e com pior inserção no mercado de trabalho (nesses casos, o efeito seria positivo, pois criaria a possibilidade, devido à necessidade de se inscreverem, no caso de estarem desempregados, em cursos de alfabetização e/ou requalificação da mão-de-obra), famílias em piores condições de moradia, com poucos bens duráveis e com menor renda.

De forma geral, essa pontuação privilegiava as mulheres solteiras, com baixo grau de instrução. Embora o objetivo do programa fosse contribuir para a erradicação da miséria no Distrito Federal, ele teve alguns efeitos negativos, como incentivar o aumento do número de filhos de mães solteiras, com baixo grau de instrução, o que gerou um aumento nos gastos com a manutenção do programa e a elevação do índice de miséria.

Durante os anos de 1996 a 1998, foram atendidas 64.339 famílias que atendiam aos critérios de exigibilidade, mas também foram desligadas 9.262⁴⁸ que deixaram de atender a esses critérios.

⁴⁸ Dados obtidos juntos à Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional (FASE) e ao Núcleo de Assessoria, Planejamento e Pesquisa.

O PROGRAMA DE GARANTIA DE RENDA FAMILIAR MÍNIMA - CAMPINAS / SP

O Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM), implantado em Campinas⁴⁹, no interior do estado de São Paulo, também conhecido como Renda-Mínima e Bolsa Escola e que será descrito a seguir, possui características semelhantes ao modelo de Brasília, assim como especificações novas e próprias. Esse PGRFM, todavia, é caracterizado por apresentar menores detalhes nas condições e regras que devem ser obedecidas por uma família que queira ser eleita para o benefício. Para candidatar-se, a família deve comprovar:

- (1) renda familiar *per capita* de R\$35,00. Uma família composta por quatro pessoas, de acordo com esse programa, necessitaria de uma renda inferior a R\$120,00. De acordo com o que definimos como renda mínima, R\$224,00 por pessoa adulta, o valor verificado em Campinas é bastante inferior a essa renda. É, no entanto, bastante interessante a análise desse modelo, pois ele reduz a possibilidade de vazamentos de benefícios para as pessoas com maior renda;
- (2) a existência de filhos na faixa entre zero e 14 anos de idade. Essa condicionalidade, no entanto, pode gerar um incentivo ao aumento da taxa de natalidade, pois quanto maior o número de filhos, maior será a necessidade de complementação. Pode-se verificar esse fato ao se imaginar uma família composta por seis pessoas, das quais quatro são crianças em idade escolar; nestas condições, essa família poderia receber cerca de R\$210,00;
- (3) tempo de residência de dois anos no município. Essa é uma das formas de se evitar uma migração das regiões mais pobres para as regiões que estão implementando o PGRFM; nesse caso, a cidade de Campinas. A necessidade de

comprovação de residência de, no mínimo, dois anos pode gerar um mercado de falsários; daí decorre a necessidade de uma fiscalização eficiente composta pela própria sociedade, com punições rígidas para aqueles que apresentarem documentação falsa, como por exemplo, não serem mais considerados elegíveis ao PGRFM.

Como o valor do benefício é complementar à renda familiar *per capita* de R\$35,00, esse modelo se mostra similar ao modelo de Meade. No entanto, a renda complementar é de 100% sobre a renda familiar *per capita* de R\$35,00, como se pode observar no gráfico abaixo.

O prazo de concessão do benefício é de doze meses, sem limite para renovação. Esse fato decorre da necessidade de manutenção da criança na escola durante todo o período letivo; sendo assim, não pode ser inferior a um ano.

As pessoas elegíveis recebem os benefícios descritos acima, mas, como contrapartida, esses beneficiários devem:

- (1) matricular seus filhos em idade escolar entre 7 e 14 anos, comprovando a frequência de 100%; as crianças, nessa idade, estão proibidas de trabalhar. Esse é o principal objetivo do programa: fornecer condições para evitar a perpetuação da miséria, proporcionando educação às crianças e impedindo que, durante o tempo em que estiverem estudando, elas trabalhem;
- (2) participar de reuniões regulares;
- (3) cadastrar-se em serviços de intermediação de empregos caso estejam desempregados. Essa exigência possui como objetivo estimular as pessoas a não se acomodarem ao receber a complementação de renda. Ao receberem uma oferta de emprego, elas não poderão recusá-la, sob pena de perder o benefício;

⁴⁹ CAMARGO, José Márcio. Op. cit.

(4) participar de programas de formação e/ou requalificação profissional, de projetos ou atividade de geração de renda e de alfabetização. Essas exigências têm o objetivo de aumentar o capital humano dos responsáveis e, assim, criar capacidade para que eles não dependam do PGRFM. Essas exigências, sem dúvida, são capazes de gerar benefícios para a redução da miséria, uma vez que não se atêm apenas ao fornecimento de uma renda monetária livre de qualquer obrigação por parte dos beneficiários, mas os obrigam a se requalificar para retornar ao mercado de trabalho;

Os serviços complementares desse programa, além dos descritos acima, são: a assistência ou orientação familiar individual ou coletiva, creches, apoio a pequenos empreendimentos e serviços de saúde.

Desde a implantação desse programa em Campinas, foram atendidas cerca de 7.761 famílias e foram desligadas dele cerca de 3.858 famílias, por não se incluírem em algum dos itens obrigatórios.

De acordo com Urani⁵⁰, o programa de renda mínima de Campinas é significativamente mais barato que o proposto pelo Senador Eduardo Suplicy e que os propostos por Meade. O valor médio (por pessoa) do benefício do programa de Campinas é inferior a R\$20,00; enquanto o do Senador é R\$XX,00 e o de Meade é de R\$35,00.

⁵⁰ URANI, André. "Renda Mínima: Uma Avaliação das Propostas em Debate. In: LOBATO, Ana Lúcia. *Garantia de Renda Mínima - Ensaios e Propostas*. Brasília: IPEA, 1999 p. 115-6.

Capítulo 2

DEFINIÇÃO DE VARIÁVEIS EMPREGADAS E ESTIMATIVA DOS RECURSOS NECESSÁRIOS À IMPLANTAÇÃO DOS MODELOS DISCUTIDOS

O capítulo dois apresenta os cálculos dos recursos necessários para a execução dos modelos discutidos. Para se chegar a esses cálculos faz-se necessário estabelecer uma metodologia, ou seja, explicitar as definições das variáveis que serão utilizadas para esse fim. Após essa definição, será feita a estimativa para o programa de renda mínima do Senador Eduardo Suplicy, para os esquemas de Meade e, finalmente, para os projetos implantados nos municípios de Campinas/SP e Brasília/DF⁵¹.

2.1 DEFINIÇÕES DAS VARIÁVEIS A SEREM UTILIZADAS NO CÁLCULO DO FINANCIAMENTO DOS MODELOS ESTUDADOS

De acordo com o IBGE, para a realização da PNAD, foram estabelecidos os seguintes conceitos:

- **Salário mínimo** - considerou-se o salário mínimo que vigorava no mês de referência da pesquisa, cujo valor era de R\$112,00;
- **Rendimento mensal** - o rendimento mensal é a soma do rendimento mensal do trabalho com os rendimentos provenientes de outras fontes. Esse conceito é utilizado para as pessoas de 10 anos ou mais e para as economicamente ativas, sendo que o rendimento mensal apresentado para as pessoas não economicamente ativas é composto pelos rendimentos gerados por outras fontes.

⁵¹ Para os modelos de Campinas e de Brasília, os dados foram retirados de DRAIBE, Sônia. "Programas de Renda Mínima para Famílias Carentes: Levantamento das Experiências e Metodologia de Avaliação." In: LOBATO, Ana Lúcia. *Garantia de Renda Mínima - Ensaios e Propostas*. Rio de Janeiro: IPEA, 1999, pp. 217-8.

- **Rendimento mensal de trabalho** - o rendimento mensal de trabalho é o valor do rendimento em dinheiro e em produtos ou mercadorias, proveniente do trabalho principal, do trabalho secundário e dos demais trabalhos que a pessoa possuía, não sendo investigado o valor da produção para consumo próprio.

Os empregados e trabalhadores que recebiam apenas alimentação, roupas, medicamentos, etc. (benefícios), como forma de rendimento do trabalho, foram incluídas no grupo 'sem rendimento'.

Para os empregados, é a remuneração bruta mensal a que normalmente têm direito ou, quando o rendimento é variável, é a remuneração média mensal.

Para os empregadores e para os que trabalham por conta própria, refere-se à retirada mensal ou, quando o rendimento é variável, é a retirada média mensal.

- **Trabalho** - o trabalho como atividade econômica é considerado o exercício de:
 - ocupação remunerada em dinheiro, produtos, mercadorias ou benefícios na produção de bens e serviços;
 - ocupação remunerada em dinheiro ou benefícios no serviço doméstico;
 - ocupação sem remuneração na produção de bens e serviços, desenvolvida durante pelo menos uma hora na semana;
 - ocupação desenvolvida, durante pelo menos uma hora na semana, para o próprio consumo ou na construção para o próprio uso.
- **Rendimento mensal de outras fontes** - o rendimento mensal de outras fontes é concebido pelo recebimento de aposentadorias pagas por institutos de previdência ou pelo governo federal; pela complementação ou

suplementação de aposentadoria paga por entidade seguradora ou decorrente de participação em fundo de pensão; pela pensão paga por instituto de previdência, governo federal, caixa de assistência social, entidade seguradora ou fundo de pensão; pela pensão alimentícia; pelo abono de permanência; pelo aluguel; pela doação ou mesada (proveniente de pessoa não-moradora na unidade domiciliar; pelo rendimento médio mensal proveniente de aplicação financeira (juros de papel de renda fixa e caderneta de poupança, dividendos, etc.); pela parceria; etc.

- **Benefícios** - compreendem parte ou totalidade da remuneração das pessoas que são empregadas ou trabalhadoras domésticas. Os principais tipos de benefícios são: auxílio para moradia, alimentação, transporte, educação ou creche e saúde ou reabilitação.
- **Aposentado** - a pessoa aposentada é aquela considerada jubilada, reformada ou aposentada pelo Plano de Seguridade Social da União ou por instituto de previdência social federal (INSS), estadual ou municipal, inclusive pelo FUNRURAL.
- **Pensionista** - a pessoa considerada pensionista é aquela que recebe pensão das Forças Armadas, do Plano de Seguridade Social da União ou de instituto de previdência social federal (INSS), estadual ou municipal, inclusive do FUNRURAL, deixada por pessoa da qual era beneficiária.
- **Criança em idade escolar** - a criança considerada em idade escolar é aquela com idade inferior a 14 anos, ou seja, aquela que está no período do ciclo básico de ensino, que compreende o período da pré-escola até a conclusão da oitava série. Essa definição foi utilizada para se estabelecer um padrão geral para todos os modelos.

- **Tipos 999.999.999.999 e -1** - as definições dos tipos 999.999.999.999 estabelecidos por Fanny Elisabete Moore, funcionária do IBGE/SP e que possibilitaram incluir as pessoas com renda zero na referência do tipo -1, referem-se:
 - 999.999.999.999 a valor ignorado. É, portanto, um dado que foi perdido, ou por erro do entrevistador, ou simplesmente porque a pessoa não forneceu o dado e foi impossível calculá-lo;
 - 1, a valores não-aplicáveis, ou seja, a remuneração é zero. Tem-se, como exemplo, o trabalho não remunerado ou daquelas pessoas que recebem somente os benefícios e que são consideradas como renda zero, fazendo parte, então, desse tipo -1.

2.2 ESTIMATIVAS DOS MODELOS

Nesta parte, serão realizadas as estimativas da demanda financeira total de cada programa de renda mínima discutida anteriormente, ou seja, nela pretende-se evidenciar o volume de recursos necessários para fornecer os benefícios a todas as pessoas elegíveis; chegar ao valor total dos salários que estão disponíveis para sofrerem a tributação para as diferentes propostas e, finalmente, determinar a alíquota dos tributos a ser imposta sobre o diferencial do salário para a renda mínima quando aquele for maior que esta.

2.2.1 ESTIMATIVA PARA O PROGRAMA DE GARANTIA DE RENDA MÍNIMA DO SENADOR EDUARDO SUPPLY

Serão elaboradas duas estimativas para o Programa de Garantia de Renda Mínima proposto pelo Senador Eduardo Suplicy. A primeira será para a complementação de 30% entre o valor da renda mínima e a renda bruta recebida pelo beneficiário.

De acordo com o que foi descrito no capítulo anterior, e supondo o valor da renda mínima igual a R\$224,00, a equação para a determinação do benefício é:

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

$$R = w \text{ se } w > RM \quad (2)$$

Assim, o valor encontrado para a demanda mensal é de R\$1.983.785.106,00, o que corresponde a um valor de R\$23.805.421.272,00 anual, o que corresponderia a aproximadamente 3,16% do valor do PIB para o ano de 1996⁵². Este valor, de 3,5% do

⁵² Ambos os valores estão calculados utilizando valores correntes do ano de 1996. O PIB total em milhões de reais em valores correntes de 1996 é de 753.820,00

PIB, estaria contemplado na proposta do Senador Eduardo Suplicy, que estipula um valor de 3,5% do PIB para a realização de seu projeto. No entanto, outro ponto considerado pelo Senador é o de que os recursos necessários para financiar esse programa seriam provenientes de recursos destinados a programas e entidades sociais, que deixariam de existir. De acordo com Fernandes⁵³, no entanto, as despesas sociais em 1996 representaram cerca de 12,3% do PIB o que significa cerca de R\$92.766.700.000. Desses recursos, 1,21% poderiam ser teoricamente realocados para o PGRM e seriam aqueles destinados ao seguro desemprego, à assistência social e à conta outros, o que compreenderia um montante de R\$9.121.222.000,00 e representaria apenas cerca de 38% dos recursos necessários para o financiamento de 30% entre o diferencial da renda mínima e a renda bruta.

Cabe ressaltar que o valor total da renda a ser tributada é o diferencial entre a renda bruta e a renda mínima, quando a renda bruta for maior que a renda mínima. Nesse caso, o valor estimado foi de R\$21.664.685.850,00 mensais e R\$259.976.230.200,00 anuais.

Caso nenhum valor seja realocado para o fornecimento do benefício da renda mínima, a alíquota necessária para provê-lo será de 9,16%; se, no entanto, o valor de R\$9.121.222.000 for destinado ao financiamento do programa de renda mínima, a alíquota de imposto será reduzida para 5,65%.

O que se pode perceber, pelo exposto, é que se necessitaria de um maior volume de recursos provenientes do orçamento da União para viabilizar esse programa, sem que houvesse qualquer alteração na carga tributária. Isso implicaria um grande embate político ou um aumento do déficit público. Para se evitar o aumento do déficit público, seria necessário aumentar a arrecadação, o que poderia ser feito impondo-se uma

⁵³ FERNANDES, M.A. da Cunha et alii. Op. cit.

alíquota de imposto sobre o diferencial entre o salário bruto e a renda mínima como foi demonstrado nos parágrafos anteriores.

Assim, as novas equações para o projeto seriam:

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

$$R = w - (w - RM) * t \text{ se } w > RM \quad (2)$$

em que t é a alíquota do imposto de renda a ser determinada para que se mantenha o orçamento equilibrado.

A segunda estimativa será feita para um percentual de 50% de complementação entre a diferença da renda mínima e da renda bruta do beneficiário⁵⁴.

A demanda mensal de recursos para essa complementação de renda seria de R\$3.306.308.510,00 e o valor anual atingiria o montante de R\$39.675.702.120,00, correspondendo a, aproximadamente, 5,26% do PIB. Esse valor, atualmente, estaria descartado pela proposta do Senador Eduardo Suplicy, pois o limite imposto para o gasto com esse programa foi estabelecido em 3,5% do PIB.

Para efeito comparativo, será estimada a alíquota de imposto de renda necessária para manter o orçamento equilibrado para o percentual de complementação da renda de 50%, tanto com a realocação de recursos dos gastos sociais, quanto sem qualquer realocação de recursos.

Não havendo a realocação de recursos, o valor de R\$39.675.702.120,00 deve ser financiado utilizando-se os recursos ofertados para serem tributados, aqueles em que a renda bruta é superior ao valor da renda mínima. O valor da renda tributável total é de R\$259.976.230.200,00. Para se financiar a demanda existente do programa de renda mínima, seriam necessários aproximadamente 15,26% do valor da renda tributável total. Com a realocação dos recursos, destinados ao seguro-desemprego, à assistência social e

⁵⁴ Também aqui o número de beneficiários foi levantado com base nos dados da PNAD/96.

a outros programas sociais, cujo montante é de R\$9.121.222.000,00, seria necessário o financiamento de R\$30.554.480.120,00, o que implicaria na redução da alíquota de imposto de renda de 15,26% para aproximadamente 11,75%. As equações para a determinação da alíquota de imposto de renda continuam as mesmas.

2.2.2 ESTIMATIVA PARA OS MODELOS TEÓRICOS DE MEADE

Os modelos de Meade, diferentemente do Programa de Renda Mínima Garantida do Senador Eduardo Suplicy, estabelecem o valor da renda mínima e estimam a alíquota de imposto de renda necessária para promover esse benefício monetário. No entanto, vale a pena enfatizar que para Meade o orçamento do governo deve permanecer em equilíbrio e isso significa que um aumento no valor do benefício ou o aumento da base de beneficiários irá provocar o aumento da alíquota do imposto de renda e toda a sua influência no mercado de trabalho.

Também para Meade, serão feitas análises de dois modelos. O primeiro a ser analisado será o da *Personal Tax Allowance* e sua variação. O segundo será o modelo que apresenta o *mix* entre a *Personal Tax Allowance* e o Dividendo Social Incondicional. Ambos os modelos utilizam a alíquota de 100% para a complementação do diferencial entre a renda mínima e a renda não-ajustada⁵⁵. Isso implica que, se o indivíduo possui renda não-ajustada igual a zero, ele possuirá um complemento de R\$224,00.

Para o primeiro modelo a ser estimado as equações são as seguintes:

$$RA = RM \text{ para } RM \geq RNA \text{ pois } t = 0 \text{ e,} \quad (1)$$

⁵⁵ Para o projeto do Senador Eduardo Suplicy a renda não-ajustada é equivalente à renda bruta.

$$RA = RM + RNA \times (1 - t) \text{ para } RM < RNA \text{ pois } 0 < t < 1 \quad (2)$$

A primeira equação determina a demanda pelo benefício monetário da renda mínima e também permite calcular seu montante. Para se encontrar o número de beneficiários basta somarem-se todas as pessoas, incluindo as crianças de 0 a 14 anos. O volume total de benefícios é encontrado observando-se a seguinte seqüência:

- 1º. estabelece-se o valor de complemento da renda até o valor da renda mínima. Para as crianças esse valor é constante e igual a R\$112,00;
- 2º. multiplica-se esse valor pelo número de pessoas que possuem o direito a essa complementação. Dessa forma, encontra-se o volume de recursos necessários para cada faixa de renda;
- 3º. realiza-se o somatório desses valores até o valor da renda não ajustada coincidir com o valor da renda mínima. Obtém-se, então, a demanda total pelo benefício ou o volume de recursos a ser financiado.

O volume de recursos necessários para o financiamento desse modelo é obtido da mesma forma que o modelo do Senador Eduardo Suplicy, ou seja, é calculado entre o diferencial da renda não ajustada e a renda mínima. Esses recursos são obtidos observando-se as seguintes etapas:

- 1º. calcula-se a diferença entre a renda não ajustada e a renda mínima;
- 2º. multiplica-se esse valor pelo número de pessoas. Será determinado o volume de recursos para cada faixa de renda;
- 3º. somam-se todos esses recursos e obtém-se a oferta de renda a ser tributada.

Os valores estimados para esse modelo, tanto para a demanda de benefícios, incluindo as crianças, quanto para a oferta de recursos tributáveis foram, respectivamente, de R\$12.008.108.492,00 e R\$21.664.685.850,00 mensais, enquanto os

valores anuais são de R\$144.097.301.904,00 e R\$259.976.230.200,00. Vale ressaltar que a demanda anual representaria 19,12% do PIB e aproximadamente 55,43% dos recursos tributáveis, ou melhor, representaria uma alíquota de imposto de renda, para o financiamento desse benefício, de 55,43%.

A alteração proposta por Meade, para aumentar a arrecadação do governo, seria reduzir a *Personal Tax Allowance* para 50% do valor da renda mínima. Dessa forma, as pessoas que possuísem renda ajustada superior a R\$112,00 passariam a pagar impostos, mas, em compensação, receberiam subsídios do governo para complementar a renda mínima de R\$224,00.

De acordo com esse novo modelo, o volume de recursos necessários para financiá-lo, incluindo as crianças, seria de R\$12.644.279.817,25 mensais e R\$151.731.357.807,04 anuais. Pelo lado da oferta de recursos, cujo objetivo seria aumentar a arrecadação, esse aumento no número de indivíduos, mantendo-se a alíquota tributária fixa, provocaria uma elevação da renda tributável total para R\$314.160.919.179,35, o que levaria ao aumento da arrecadação do governo.

O segundo modelo apresentado por Meade utiliza tanto o instrumento de *Personal Tax Allowance* quanto o Dividendo Social Incondicional, sendo que a equação matemática que demonstra esse modelo é:

$$RA = (RM - RNA) \times t + (1 - t) \times RM$$

De acordo com essa equação, enquanto $RM > RNA$, o t significa subsídio e para $RM < RNA$, o t é a alíquota positiva do imposto de renda.

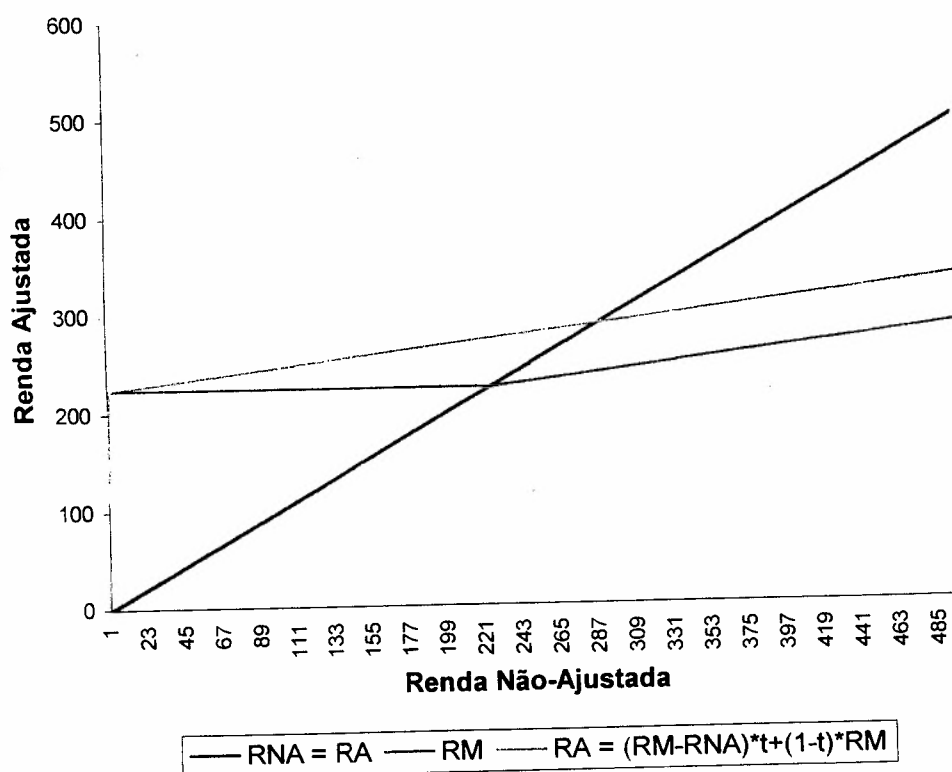
Ao se estabelecer o valor de $RM = R\$224,00$, faz-se necessário encontrar a alíquota tarifária que permita financiar esse montante. De acordo com os dados fornecidos pela PNAD/1996 e por essa equação, a alíquota necessária para financiar esse programa é de aproximadamente 78,02%. Esse modelo, com a renda mínima de

R\$224,00 e a alíquota de 78,02% gera uma demanda anual de recursos de R\$149.644.599.086,60 e uma oferta de R\$149.648.707.910,97. Esses valores correspondem a aproximadamente 19,85% do PIB de 1996.

Graficamente esse resultado possui as seguintes características:

Gráfico 7

Modelo de Meade com P.T.A. e D.S.I.



A pouca inclinação apresentada pela linha verde deve-se à elevada alíquota de imposto de renda necessária para financiar esse modelo com a renda mínima estabelecida em R\$224,00 para pessoas com idade superior a 25 anos e em R\$112,00 para crianças entre 0 e 14 anos.

2.2.3 ESTIMATIVA PARA O PROGRAMA BOLSA FAMILIAR PARA A EDUCAÇÃO

- BRASÍLIA/DF

O Programa Bolsa Familiar para a Educação de Brasília/DF, segundo Draibe, não possui um percentual fixo do orçamento destinado ao seu financiamento. Pode-se observar que essa proposta é parecida com a do Senador Eduardo Suplicy no que se refere à realocação de recursos orçamentários para o financiamento do programa. No entanto, as coincidências não continuam porque o programa de Brasília vincula o benefício de um salário mínimo para as famílias à comprovação da frequência de seus filhos em idade escolar, entre 7 e 14 anos, às aulas e da renda *per capita* familiar inferior a meio salário mínimo.

De acordo com dados referentes ao ano de 1996, previa-se uma demanda para o programa Bolsa-Escola de cerca de R\$22.600.000,00; no entanto, registraram-se até novembro de 1996, gastos apenas na ordem de R\$17.339.108,00. No período de maio de 1995 a novembro de 1996, foram gastos, aproximadamente, R\$20.000.000,00 referentes ao benefício Bolsa-Escola, que atendeu a 19.366 famílias e mais de 39.000 crianças.

Esses dados permitem inferir que as famílias tiveram, em média, um benefício mensal de, aproximadamente, R\$57,00, muito próximo do valor de 25% da renda mínima de R\$224,00 por pessoa, que corresponde a R\$56,00. Dessa forma, pode-se presumir que a necessidade de recursos financeiros para prover esse benefício específico para o Brasil como um todo, desse programa específico, seja bastante inferior aos analisados até o momento. É importante destacar ainda, a vinculação desse benefício à educação, que é tida por especialistas, como Camargo, como uma das formas mais eficazes de redução da miséria.

2.2.4 ESTIMATIVA PARA O PROGRAMA DE GARANTIA DE RENDA FAMILIAR

MÍNIMA - CAMPINAS/SP

O programa de Campinas/SP prevê um limite de gastos com o programa de até 1% das receitas correntes do município e para o ano de 1996, esperava-se atingir o valor de R\$4.600.000,00 e atender a 4.000 famílias.

A grande diferença entre os modelos de Campinas/SP e Brasília/DF é que o primeiro possui como objetivo fazer com que a renda familiar *per capita* atinja o valor de R\$35,00, enquanto o segundo fornecia o valor de um salário mínimo. Ao estabelecer que a renda familiar *per capita* deve atingir o valor de R\$35,00, os formuladores do programa estão interessados em atingir somente as classes sociais mais pobres da sociedade. Contudo, esse programa não contempla apenas o fornecimento do benefício monetário, mas também vários outros benefícios, que foram analisados no capítulo anterior e que tratam de fornecer bases para as famílias receptoras do programa quebrarem o ciclo vicioso da miséria.

Como se está avaliando apenas o aspecto financeiro⁵⁶ dos programas, esse, de Campinas/SP, é o que apresenta o menor custo para a sociedade, pois, além de não necessitar de recursos extras, prevê uma reordenação nas contas públicas municipais para atendê-lo. A complementação da renda familiar *per capita* em R\$35,00, é dentre todos os modelos analisados, aquele que de menos recursos financeiros necessita.

⁵⁶ Os aspectos de requalificação de mão-de-obra, de redução do analfabetismo assim como as outras ações sociais do projeto apresentam custos para serem executadas. O cálculo desses custos são importantes, mas não fazem parte do objetivo dessa dissertação.

Conclusão

Serão realizadas, nesta parte, as considerações finais a respeito dos modelos estudados, com base nos cálculos da sua abrangência social, do volume de recursos necessários a serem financiados - não considerando os custos administrativos e de implementação do programa - e das alíquotas do imposto de renda.

A implementação do projeto de PGRM do Senador Eduardo Suplicy, que estabelece a taxa de complementação, do diferencial entre a renda mínima e a renda bruta do beneficiário, em 30%, de acordo com os dados apresentados, pode ser considerada viável pois sua necessidade financeira está dentro do limite de 3,5% do PIB, estabelecido pelo próprio Senador. É válido salientar, também, que seria necessária num primeiro momento, uma alíquota de imposto de renda de 5,65% sobre a diferença entre os valores da renda bruta e da renda mínima, considerando $RM < w$. Essa alíquota não estimularia a redução da oferta de trabalho na mesma proporção. Não se deve esquecer, no entanto, do grau de informalidade do mercado de trabalho brasileiro, como já foi visto, de aproximadamente 50% da população economicamente ativa nas regiões metropolitanas. Esse fato, sim, seria um limitador do programa e, por isso, se fazem necessárias tanto uma burocracia treinada para evitar fraudes contra o programa, quanto a adoção de severas leis, como, por exemplo, a exclusão de pessoas do programa quando cometerem fraudes. Não resta dúvida, portanto, que o PGRM do Senador Eduardo Suplicy pode ser implantado, desde que sejam utilizados todos os mecanismos que combatam as possíveis fraudes e que evitem que ele caia em descrédito para a parte da população que o irá financiar.

Os modelos de Meade, por tratarem de renda complementar, o que, em tese, contribuiria para reduzir a desigualdade social, necessitam de alíquotas de imposto de

renda muito elevadas, principalmente os últimos modelos, nos quais a alíquota do imposto de renda deveria ser superior a 50%. Essa alíquota teria um impacto bastante significativo sobre a oferta de trabalho, principalmente por parte daqueles trabalhadores que possuem renda não-ajustada duas vezes ou mais superior ao valor da renda mínima. Essa alíquota poderia provocar dois fenômenos: a total informalização da economia ou a generalização da não oferta de mão-de-obra para o trabalho e, tanto numa situação quanto noutra, todos seriam considerados elegíveis para o recebimento do benefício, mas não existiria forma de financiá-lo. O programa, portanto, deixaria de existir.

Acredita-se que, de acordo com os dados, analisados, os programas de renda mínima de Brasília/DF e de Campinas/SP sejam os que, a curto prazo, melhor se adaptariam à realidade brasileira. Isso se deve, sobretudo, a dois motivos. O primeiro diz respeito à questão dos recursos financeiros necessários à sua implantação: ambos são os que apresentam as menores necessidades. O segundo motivo é porque ambos apresentam a educação de crianças como condição essencial para o recebimento do benefício monetário. Vale também ressaltar que esses programas não afetam negativamente a oferta de mão-de-obra e são mais fáceis de fiscalizar, pois basta conferir a frequência das crianças das fam às aulas.

Ao final dessa Dissertação, a conclusão a que se chega é a de que, dada a situação atual do país - apresenta uma grande desigualdade na distribuição de renda e em que aproximadamente 50% da população economicamente ativa é considerada informal - , apenas os modelos de Meade e do Senador Eduardo Suplicy que utiliza taxa de 50% de complementação do diferencial entre a renda mínima e a renda bruta do beneficiário não estariam em condições de ser aplicados com o objetivo de reduzir a pobreza e possibilitar uma melhor condição de vida para aquela grande parte da população brasileira que ainda vive em condições de miséria.

BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, H. e CAMARGO, J. M. *Educação, Pobreza e Políticas Sociais*. Brasília: IPEA/CPS. 1993. (mimeo)

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).

-----, *Renda Mínima Garantida - Prós e Contras*. São Paulo : FGV / Escola de Administração de Empresas de São Paulo, dez, 1997. (Projeto de pesquisa. Núcleo de Pesquisa e Publicação).

HAPMAN, David. *Reforming the Tax and Benefit System to Reduce Unemployment*. Democracy Desing Forum Coles House, Buxhall, Stowmarket, Suffolk IP14 3EB, UK, 25, agosto, 1998. (Mimeo)

DISTRITO FEDERAL, Governo. *Avaliação do Programa Bolsa Familiar para a Educação*. -Brasília: 1996.

-----, *Bolsa-escola, poupança-escola*. . -Brasília: 1995.

DRAIBE, Sônia Miriam (Coord.). *Estratégias para Combater a Pobreza do 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.

FALEIROS, Vicente de Paula. *A Questão da Renda Mínima. Os Casos da França e do Quebec. (mimeo). 1992.*

-----, *As reformas da Seguridade Social: o Caso Canadense no Contexto mundial. (mimeo). 1996.*

FERNANDES, M. A *et alii. Dimensionamento e Acompanhamento do Gasto Social Federal. - Brasília: IPEA / Dipos, 1997. (Texto para discussão, n.547).*

FRIEDMAN, F. *Capitalism and Freedom. -Chicago: University of Chicago Press, 1962.*

INCREMENTO da Renda e Políticas Públicas. "Renda Mínima / Bolsa Escola e Ações Complementares". Home Page <http://www.geração.org.br/texto 12.htm>

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Microdados da Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios. Vol. 18 n.º 1. Rio de Janeiro: IBGE, 1996 (CD-ROM).*

LAVINAS, Lena & VARSANO, Ricardo. *Programa de Garantia de Renda Mínima e Ação Coordenada de Combate à Pobreza. - Rio de Janeiro: IPEA, 1997. (Texto para Discussão, n.534)*

LOBATO, Ana Lúcia. *Garantia de Renda Mínima - Ensaio e Propostas. Rio de Janeiro: IPEA Publicações. 1999.*

LUNDE, Thomas. *The Family Basic Income Proposal. 9 de março de 1998. (mimeo).*

MANNING, Lowell. "Introducing a Universal Income in New Zealand" - In: The 7th International Congress on Basic Income 10th-12th september 1998, Amsterdam, the Netherlands. (mimeo).

MEADE, James. *New Politics of Poverty. The norworking poor in Ameria. - New York: Basic books, 1992.*

- , *Full Employment Regained? An Agathotopia Dream*. Cambridge: University of Cambridge, 1995.
- , *Agathotopia: The Economics of Partnership*, Aberdeen: University Press. David Hume Institute (Hume Paper nº16), 1989.
- , *Liberty Equality and Efficiency, Apologia pro Agathotopia Mea*, Londres, Macmillian Press, 1989.
- PARKER, Hermione. "Basic Income of Minimum Income?" In: *European Conference on Basic Incomes*, 15 a 17/11/89, Windsor, 1989.
- , "Instead of the Dole." *An enquiry into integration of the tax and benefit systems*. Introduction and summary. Routledge, Londres, 1989.
- PELZER, Helmut. *Funding of an Unconditional Basic Income in Germany via a Modified Income Tax / Transfer System.*, (Mimeo).
- RIGOTTO, Germano. *Relatório e voto do Projeto de Lei nº2561 de 1992, de autoria do senador Eduardo M. Suplicy*. Brasília: Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados.
- SUPLICY, Eduardo Matarazzo. *Programa de Garantia de Renda Mínima*. Brasília: Senado Federal, 1992.
- , "O imposto de Renda Negativo nos EUA e no Brasil". In: O Estado de São Paulo. 11 ago 1993
- , "A utopia realista". In: *Folha de São Paulo*, São Paulo, 5 set, 1993.
- , "A paixão pelo possível". In: *Folha de São Paulo*, São Paulo, 22 dez. 1994.

----- . "Agathotopia: Liberdade, Igualdade e Eficiência". In: *Revista de Economia e Política* n° 58, abr./jun. 1995

----- . "As pessoas em primeiro lugar, para valer". In: *Folha de São Paulo*, São Paulo, 15 fev., 1995.

----- . "O Fundo Brasil de Cidadania?". In: *Folha de São Paulo*, 17 jul.1995

----- . "Partilhar Melhor os Recursos da Nação". In: *Folha de São Paulo*, São Paulo 04 ago. 1995

THE Alaska Permanent Fund Corporation. *An Alaskan's Guide to the Permanent Fund*. 1994.

URANI, André. *Renda Mínima: Uma avaliação das propostas em debate no Brasil*. Rio de Janeiro : IPEA, jul. 1996. (Série Seminários n° 06/96)

VAN PARIJS, P. *"Arguing for Basic Income, Ethical Foundations for a Radical Reform"*, Londres Verso, 1992.

----- . *O que é uma sociedade justa?* Ed. Ática, São Paulo, 1997.

ANEXO



Renda Mínima e Bolsa-Escola

Síntese das principais informações

- Informações Gerais sobre os Programas
 - Critérios de Elegibilidade dos Beneficiários
 - Valor e Forma de Cálculo dos Benefícios
 - Número de Famílias Atendidas (1996-1998)
-

Informações Gerais sobre os Programas

Localidade	UF	Gestão	Início	Nome do Programa
Amapá	AP	GE	1996	Programa Bolsa Escola
Amazonas	AM	GE	1996	Direito à Vida
Belém	PA	PM	1997	Programa Bolsa Escola
Belo Horizonte	MG	PM	1997	PEBE - Programa Executivo Bolsa Escola
Brasília	DF	GDF	1995	Programa Bolsa Escola
Campinas	SP	PM	1995	Programa Renda Mínima
Catanduva	SP	PM	1997	Programa Bolsa-Escola
Goiânia	GO	PM	1997	Programa Renda Mínima
Jundiaí	SP	PM	1996	Produção Associada com Garantia de Renda Mínima
Mundo Novo	MS	PM	1998	Programa Bolsa Escola
Osasco	SP	PM	1996	Programa Renda Mínima
Ourinhos	SP	PM	1998	Programa Renda Mínima

Paracatu	MG	PM	1998	Programa Bolsa Escola
Piracicaba	SP	PM	1997	Programa Cesta Básica e Vale Escola
Porto Alegre	RS	PM	1997	NASF - Núcleo de Apoio Sócio Familiar
Presid. Bernardes	SP	PM	1998	Programa Renda Mínima
Presid. Prudente	SP	PM	1997	Programa Renda Mínima
Recife	PE	PM	1997	Programa Bolsa Escola
Ribeirão Preto	SP	PM	1995	Programa Renda Mínima
Santo André	SP	PM	1998	Renda Mínima (Família Cidadã)
Santos	SP	PM	1998	Programa Nossa Família
São Luiz	MA	PM	1998	Programa Bolsa Escola
Tocantins	TO	GE	1996	Pioneiros Mirins
Vitória	ES	PM	1996	Família Cidadã

- GE - Governo Estadual
- PM - Prefeitura Municipal
- GDF - Governo do Distrito Federal

CrITÉRIOS de Elegibilidade dos BeneficiÁrios

Localidade	Limite de Renda Familiar	Limite de Renda Per Capita	Tempo de Residência (em anos)	Faixa Etária dos Filhos
Amapá	½ SM		5	7-14
Amazonas	R\$ 72,00		--	0-18
Belém	½ SM		3	4-14
Belo Horizonte	63 UFIR		5	7-14
Brasília	½ SM		5	7-14
Campinas	R\$ 35,00		2	0-14
Catanduva	--	2 SM	3	7-14
Goiânia	R\$ 40,00	2 SM	2	0-14
Jundiaí	¼ SM	1 SM	2	--
Mundo Novo	½ SM	1 SM	4	6-14
Osasco	R\$ 46,44		2	0-14
Ourinhos	½ SM	2 SM	2	7-14
Paracatu	R\$ 30,00	200,00	2	7-14
Piracicaba	51 UFIR		3	0-14
Porto Alegre	1 SM		--	0-17

Presid. Bernardes	37,7% SM	2 SM	3	0-14
Presid. Prudente	37,05% SM		4	0-14
Recife	1/3 SM		5	7-14
Ribeirão Preto	--	2 SM	5	0-14
Santo André	½ SM		3	0-14
Santos	R\$ 50,00		1	0-16
São Luiz	½ SM		3	7-16
Tocantins	--	2 SM	--	7-14
Vitória	R\$ 42,32		2	0-14

- SM - salário mínimo
- UFIR - Unidade Fiscal de Referência

Valor e Forma de Cálculo dos Benefícios

Localidade	Valor Médio (em R\$)	Forma de Cálculo
Amapá	130,00	Fixo 1 SM
Amazonas	30,00	Fixo em reais
Belém	130,00	Fixo 1 SM
Belo Horizonte	131,65	Fixo em UFIR
Brasília	130,00	Fixo 1 SM
Campinas	117,00	Complementar a R\$ 35,00 per capita
Catanduva	56,39	R\$ 50,00 p/ fam. com 1 filho e R\$ 10,00 por filho adicional
Goiânia	106,57	De R\$ 20,00 a R\$ 220,00
Jundiaí	110,00	R\$ 55,00 mais R\$ 27,50 por filho até 12 anos
Mundo Novo	84,00	Fixo em reais
Osasco	170,00	Complementar a R\$ 46,44 per capita
Ourinhos	120,00	Complementar a ½ SM per capita
Paracatu	50,00	Fixo em reais
Piracicaba	43,00	Complementar a 51 UFIR per capita
Porto Alegre	150,00	Fixo em reais

Presid. Bernardes	80,00	Fixo em reais
Presid. Prudente	78,00	Complementar a 37,05% SM per capita
Recife	—	½ SM p/ fam. c/ 1 filho; 1 SM p/ fam. c/ mais de 1 filho
Ribeirão Preto	60,00	De R\$ 40,00 a R\$ 100,00
Santo André	170,00	Complementar a ½ SM per capita
Santos	—	R\$ 50,00 p/ fam. c/ 1 filho: R\$ 80,00 p/ fam. mais de 1 filho
São Luiz	130,00	Fixo 1 SM
Tocantins	30,00	Fixo em reais
Vitória	189,24	Complementar a R\$ 42,32 per capita

- SM - Salario Mínimo
- UFIR - Unidade Fiscal de Referência

Número de Famílias Atendidas (1996-1998)

Localidade	1996	1997	1998
Amapá	923	1.200	1.200
Amazonas	---	87.000	55.800
Belém	---	3.000	4.500
Belo Horizonte	---	400	1.640
Brasília	19.800	21.800	22.700
Campinas	2.700	2.700	2.400
Catanduva	---	550	610
Goiânia	---		160
Jundiaí	100	200	130
Mundo Novo	---	---	70
Osasco	88	270	250
Ourinhos	---	---	120
Paracatu	---	---	200
Piracicaba	---	---	600

Porto Alegre	---	80	740
Presid. Bernardes	---	---	25
Presid. Prudente	---	300	460
Recife	---	---	780
Ribeirão Preto	2.200	2.200	1.840
Santo André	---	---	320
Santos	380	---	70
São Luiz	---	---	800
Tocantins	---	18.850	29.220
Vitória	96	170	200

- 1996 - Dados de agosto de 1996
- 1997 - Dados de agosto de 1997.
- 1998 - Dados do 2º semestre (agosto a novembro) de 1998

[Retorna](#) para a página principal ...