

RESUMO

O projeto procura levantar aspectos positivos e negativos de um programa de renda mínima. Examina também experiências de programas de dispêndio para os pobres em países desenvolvidos e comenta sobre aspectos que poderiam ser melhor avaliados por pesquisadores brasileiros.

PALAVRAS-CHAVE

Renda Mínima; Distribuição de Renda; Programa de Dispêndio para os Pobres.

ABSTRACT

The work examines the main reasons against a program minimum income (costs and inducement to stop working).

It also examines expenditures programs for the poor in the developed nations and comments on issues that deserve careful examination by brasilian researchers.

KEY WORDS

Minimum Income; Income Distribution; Expenditure Programs for the Poor.

SUMÁRIO

I.	Introdução	7
II.	Renda mínima e o desincentivo ao trabalho	8
	1. Imposto de renda negativo	14
	2. O excesso de gravame de um subsídio	19
	3. Implicação para a política econômica (social)	21
III.	Os custos de um programa de renda mínima	22
	1. Regime de benefício condicional de uma unidade com alíquota tributária de 25% sobre a renda auferida (regime de limite de isenção)	22
	2. Regimes de dividendos sociais	27
	2.1. Primeiro regime de dividendo social de uma unidade de padrão de vida com uma alíquota tributada de 25% sobre a renda auferida	27
	2.2. Segundo regime de dividendo social de uma unidade de padrão de vida com uma alíquota tributária de 50% sobre a renda auferida	30
IV.	Os modelos de seguridade social	34
	1. O sistema canadense	36
	1.1. As crises e as reformas	38
	1.2. A guinada neoconservadora no Canadá	41
	2. O sistema americano	46
	2.1. Ajuda às famílias com crianças dependentes (Aid to Families with Dependent Children – AFDC)	47

2.1.a. Dependência	48
2.2. Renda de seguridade suplementar (Supplemental Security Income – SSI).....	49
2.3. <i>Workfare</i>	49
2.4. Medicaid.....	51
2.4.a. Estrutura de financiamento do programa	52
2.5. Nutrição infantil e tíquetes de alimentação (child nutrition and food stamps).....	53
2.6. Programas de nutrição infantil (child nutrition programs).....	54
2.7. Assistência para moradia (housing assistance).....	54
2.8. Programa de treinamento para o trabalho (employment and job training)	55
2.9. Programas para aumentar rendimentos – educação	56
3. O sistema francês.....	58
3.1. A questão da renda mínima na França.....	60
4. Fundo permanente do Alasca.....	65
4.1. Como o fundo permanente funciona?.....	68
4.2. A utilização presente do fundo de renda	70
4.3. O programa de dividendos	71
4.4. Quem gerencia o fundo permanente?	71
4.5. Por que o fundo permanente é importante para o futuro do Alasca?...	72

5. A proposta inglesa	73
5.1. Introdução.....	73
5.2. Propostas.....	74
5.3. Argumentos em prol de uma reforma do sistema	75
5.4. Taxação da pessoa física: o sistema atual	76
5.5. Críticas ao sistema tributário.....	77
5.6. Uma alternativa para o sistema atual	79
5.7. A estratégia para alcançar os objetivos almejados	80
5.8. As reformas do primeiro estágio	81
5.9. Imposto de Renda Ampliado (Broad Income Tax).....	82
5.10. Tratamento para os aposentados	82
5.11. Alíquotas.....	84
5.12. Isenções	85
5.13. Benefícios para o cuidado de crianças	87
5.14. Incentivo para a poupança.....	88
5.15. Alívio por juros hipotecários.....	90
5.16. Ganhos de capital.....	91
5.17. Heranças e presentes	91
5.18. Imposto sobre a riqueza	94
5.19. Arrecadação de impostos.....	95

5.20. Melhoras imediatas nos benefícios	96
5.21. Impacto	98
5.22. As reformas do segundo estágio	99
5.23. Renda mínima: objetivos.....	100
5.24. Renda mínima: valores.....	100
5.25. Benefício de renda baixa	103
5.26. Administração do sistema	105
5.27. Impacto	107
V. As propostas brasileiras	108
1. PGRM 1	108
2. PGRM 2	110
VI. Comparação entre a proposta britânica e as propostas brasileiras	110
VII. Conclusão	114
1. Fundo de acumulação	115
2. Contribuições do regime canadense.....	116
3. Contribuições do regime americano ☞ <i>Workfare</i>	118
4. Contribuições do sistema inglês	119
5. Contribuições do sistema francês	120
VIII. Bibliografia.....	123

RELAÇÃO DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Restrição orçamentária para a escolha entre renda e lazer.....	8
Gráfico 2 – Escolha maximizadora de utilidade entre renda e lazer	10
Gráfico 3 – Restrição orçamentária num programa de bem-estar social com uma alíquota de 100% sobre ganhos adicionais.....	11
Gráfico 4 – Decisão para trabalhar num sistema de bem-estar com uma alíquota de 100% sobre ganhos adicionais.....	12
Gráfico 5 – Indivíduo que decide trabalhar na presença de um sistema de bem-estar social.....	14
Gráfico 6 – Restrição orçamentária na presença do imposto de renda negativo	15
Gráfico 7 – Decisão de ofertar trabalho na presença do imposto de renda negativo.....	16
Gráfico 8 – Excesso de gravame de um subsídio para a habitação	20
Gráfico 9 – Regime de benefício condicionado (regime de limite de isenção)	24
Gráfico 10 – Regime de dividendo social – alíquota tributária de 25% sobre a renda auferida.....	28
Gráfico 11 – Regime de dividendo social – alíquota tributária de 50% sobre a renda auferida.....	31

RENDA MÍNIMA GARANTIDA – PRÓS E CONTRAS

Leonardo Fernando Cruz Basso

I. INTRODUÇÃO

O presente trabalho visa avaliar programas de dispêndio para a população de baixa renda.

Quando do começo deste trabalho, éramos mais otimistas quanto à capacidade de um programa de renda básica ser a solução para problemas de desemprego estrutural. Entende-se por renda básica (dividendo social) uma renda que seria destinada a todos os membros da população, independentemente de qualquer atributo da pessoa (raça, sexo, religião). Mudamos de opinião. As razões para isso são o custo imposto às classes que pagarão pelo projeto e o desincentivo ao trabalho que tal projeto apresentaria. Assim sendo, o trabalho começa com um exame dos custos da renda básica e do desincentivo ao trabalho que tal programa produz.

Após a representação dos argumentos que dificultam uma ampla aceitação do programa de renda básica, o trabalho estruturou-se no sentido de buscar alternativas viáveis para serem implantadas ou mais bem discutidas no Brasil.

Examinamos os casos do Canadá, EUA, França e Inglaterra. Exploramos também o que consideramos duas alternativas mais audaciosas. O programa de ampliação do esquema de renda parcial do Partido Democrata Liberal Inglês é uma proposta que aborda inúmeros itens da questão da redistribuição de renda, discutindo, inclusive, o aspecto delicado da tributação da poupança e o Fundo de “dividendos sociais” do Alasca.

O trabalho termina com uma avaliação crítica das propostas, apontando aspectos que necessitam ser amplamente debatidos pela sociedade brasileira.

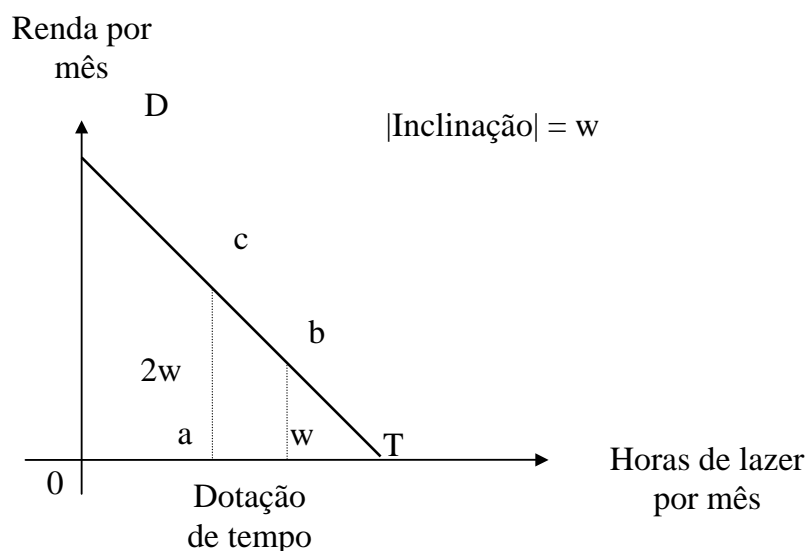
II. RENDA MÍNIMA E O DESINCENTIVO AO TRABALHO

Uma questão essencial para a qual a Teoria Econômica procurou resposta é se podemos inferir se os programas de Renda Mínima desincentivam a participação dos indivíduos no mercado de trabalho e aumentam a dependência dos participantes em relação ao governo.

Podemos procurar uma resposta pela análise das curvas de indiferença da escolha da oferta de trabalho do indivíduo.

Gráfico 1

Restrição Orçamentária para a Escolha entre Renda e Lazer



Vamos considerar um indivíduo que enfrenta o dilema de quantas horas deve dedicar ao trabalho e quantas ao lazer.

O Gráfico 1 mede no eixo horizontal as horas devotadas ao lazer e no eixo vertical as horas devotadas ao trabalho. A escolha do ponto **a** no eixo das abcissas significa que o indivíduo dedica 0a horas ao lazer e aT horas ao trabalho. Este último montante é obtido por exclusão, pois, sendo a quantidade mensal de horas de lazer finita, as horas devotadas ao trabalho são obtidas com o “abandono” de horas de lazer.

Assumindo-se que w seja o salário-hora, para a primeira hora de lazer abandonada, a renda do indivíduo aumenta em w .

Para duas horas de lazer sacrificadas, a renda aumenta para $2w$.

Isso implica que a inclinação da reta em valores absolutos é dada pelo salário-hora.

$0a \Rightarrow$ horas devotadas ao lazer

$aT \Rightarrow$ horas devotadas ao trabalho (por exclusão)

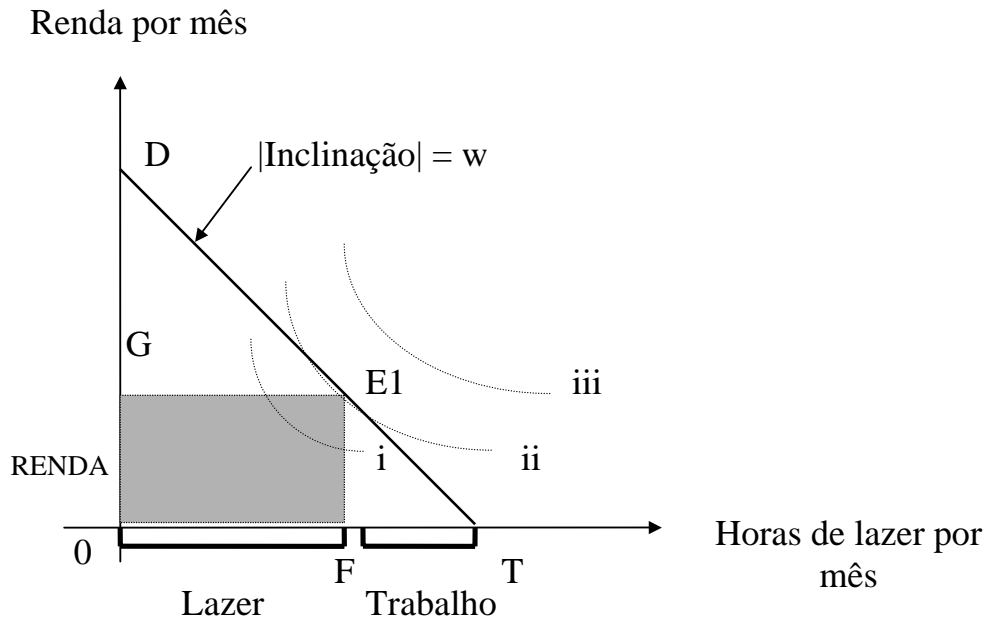
$w \Rightarrow$ salário por hora

1ª suposição \Rightarrow nenhum programa de ajuda está disponível

Renda = w x número de horas

$b \Rightarrow$ combinação de uma hora de trabalho com um salário de w por hora

Inclinação = w

Gráfico 2**Escolha Maximizadora de Utilidade entre Renda e Lazer**

A opção de um indivíduo entre renda e lazer dependerá de seus gostos.

Assumindo uma curva de indiferença normal, o Gráfico 2 mostra que a maximização de utilidade dá-se no ponto E_1 .

Vamos assumir que a pessoa em questão é elegível para receber uma ajuda de 200 reais por mês.

A condição é que o montante seja reduzido de um real para cada real que ela ganhe.

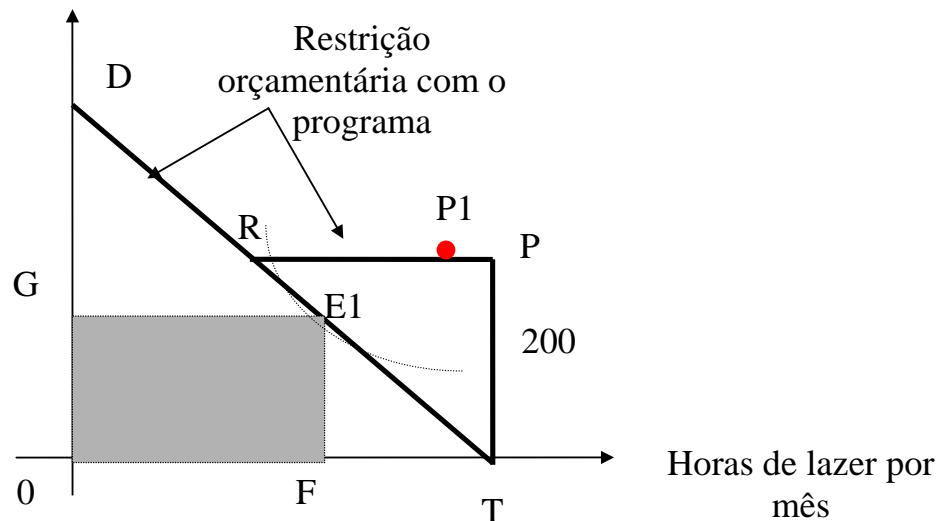
Como o programa afeta a restrição orçamentária?

O Gráfico 3 ajuda a visualizar o problema.

Gráfico 3

Restrição Orçamentária num Programa de Bem-Estar Social com uma Alíquota de 100% sobre Ganhos Adicionais

Renda mensal
(= rendimentos + transferências)



O ponto P é uma opção disponível para o indivíduo (nenhum trabalho e renda de 200 por mês).

Vamos admitir uma opção por um trabalho de uma hora.

O ganho de w (salário-hora) é reduzido do programa (o ponto P1 representa esta opção).

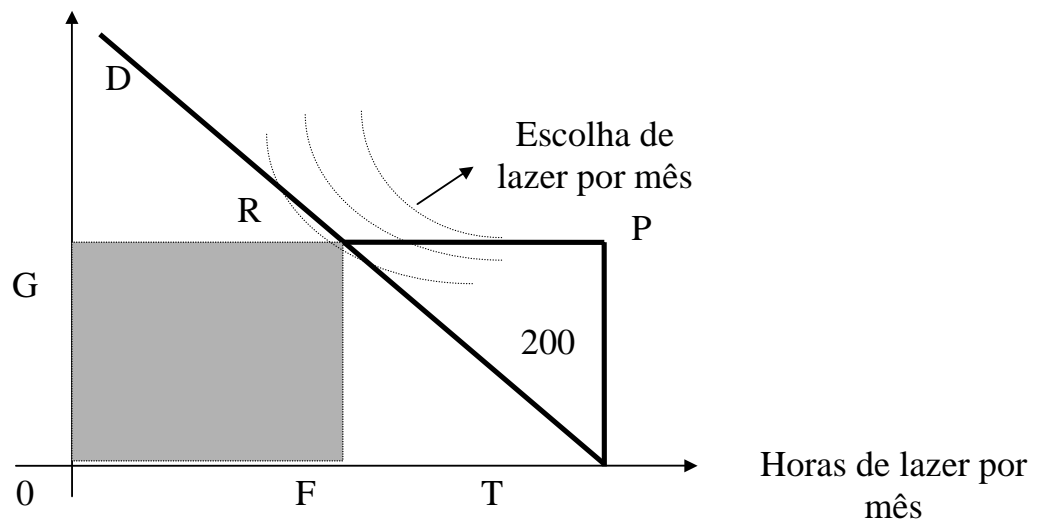
Isto é equivalente à nossa suposição de que os rendimentos marginais do indivíduo são totalmente tributáveis (alíquota de 100%).

O processo continua até o ponto R, no qual a pessoa é excluída do programa de ajuda social.

Gráfico 4

Decisão para Trabalhar num Sistema de Bem-Estar com uma Alíquota de 100% sobre Ganhos Adicionais

Renda mensal
(= rendimentos + transferências)



Como a pessoa irá responder a um incentivo como este?

O Gráfico 4 mostra uma possibilidade. A escolha recairá sobre o ponto P no qual a pessoa maximiza utilidade sem requerer da parte dela nenhum trabalho.

Uma pessoa racional (maximizadora de utilidade) não trabalhará entre P e R. Isto não é surpresa. Por que deveria alguém trabalhar, se pode receber a mesma renda não trabalhando?

Nem todos os indivíduos são afetados da mesma forma. O Gráfico 5 representa as curvas de utilidade para uma pessoa com a mesma restrição orçamentária anterior. O indivíduo maximiza sua utilidade no ponto E_2 sem necessitar do programa de ajuda.

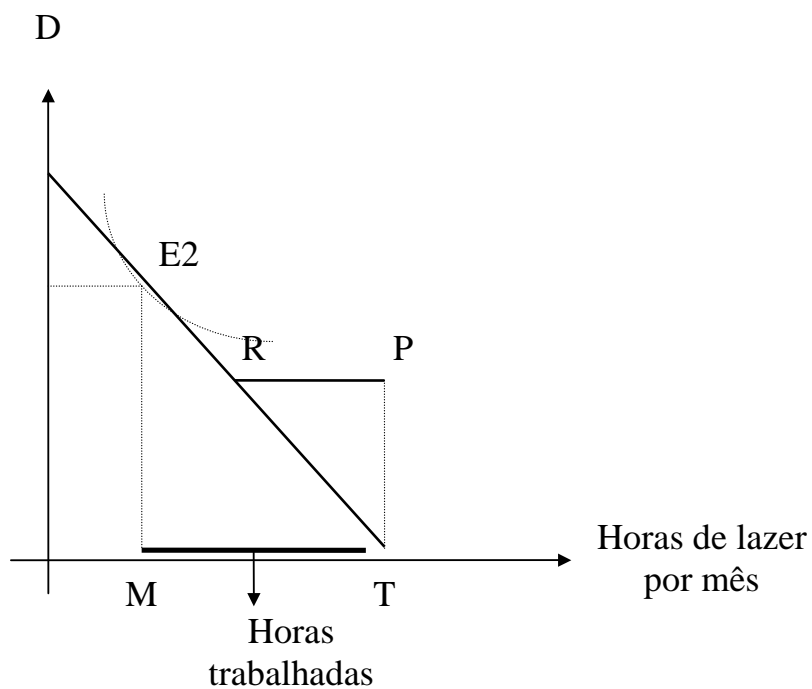
Para os EUA existe um volume de evidências bastante considerável a favor da argumentação de que o sistema reduziu substancialmente a oferta de trabalho dos beneficiados.

Moffitt [1992, citado por Rosen, 1995] realiza uma revisão da literatura sobre o tema e conclui que o programa gerou desincentivos ao trabalho. Isto deve servir como sinal de alerta para pesquisadores brasileiros, pois acreditamos que um programa terá maior possibilidade de ser bem-sucedido se vier acompanhado de um conjunto de medidas que ajam contra o desincentivo do trabalho.

Gráfico 5

Indivíduo que Decide Trabalhar na Presença de um Sistema de Bem-Estar Social

Renda por mês
(= rendimentos + transferências)

**1. IMPOSTO DE RENDA NEGATIVO**

É um benefício do grupo de programas não-categoricos (*noncategorical welfare program*), o que significa que o benefício depende somente da renda e não do fato de o indivíduo pertencer a uma determinada categoria - pai ou mãe solteiros, inválidos, etc.

Gráfico 6**Restrição Orçamentária na Presença do Imposto de Renda Negativo**

Renda mensal
(= rendimentos + transferências)

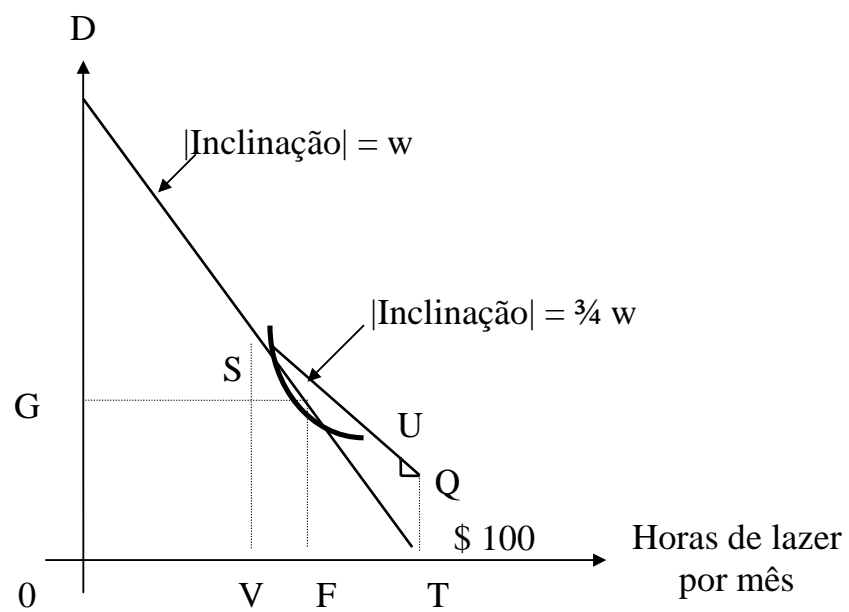
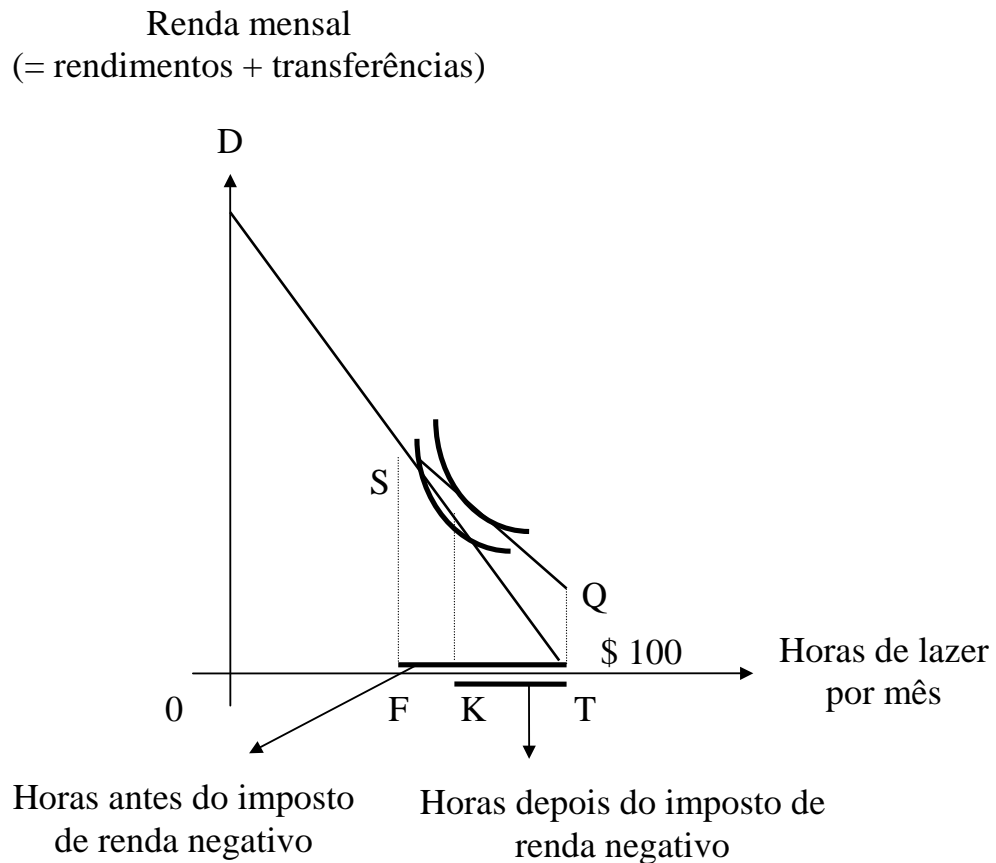


Gráfico 7

Decisão de Ofertar Trabalho na Presença do Imposto de Renda Negativo



Regra de funcionamento - os beneficiários que entram para o mercado de trabalho têm o montante de ajuda reduzido por uma fração dos rendimentos e não pelo seu total.

Exemplo: ajuda mensal: 100.

Alíquota sobre ganhos adicionais de 25%.

	Período Zero	Período Um
Rendimentos	40	80
Redução de Ajuda	$0,25 \times 40 = 10$	20
Total de Benefícios	90	80
Rendimento Total (rendimentos + total de benefícios)	130	160

O Gráfico 6 ilustra a questão.

Na ausência do programa, um indivíduo trabalha FT horas e ganha F5.

Com o programa, uma primeira opção é Q na qual nenhum trabalho é ofertado.

Se o indivíduo trabalha uma hora, ele recebe w , e o benefício é reduzido por $(w/4)$.

O ganho líquido é $(3/4 w)$.

A restrição orçamentária passa a ser a linha DSQ, que apresenta duas inclinações: w para o segmento DS e $3/4 w$ para o segmento SQ.

Como anteriormente, um resultado que pode ser inferido é o de máxima utilidade no ponto Q. Entretanto, como a alíquota tributária implícita é menor que 100%, o resultado do ponto Q é um pouco menos provável (Gráfico 7).

O dilema em se estruturar um programa de imposto de renda negativo é o *trade-off* entre o montante da ajuda e a alíquota sobre ganhos adicionais.

Quanto maior o montante da ajuda, maior deve ser a alíquota.

Os proponentes qualificam como vantagem o caráter não-categórico que elimina procedimentos humilhantes para provar que são elegíveis para os programas (os custos de administração também são menores).

Entretanto existe uma preocupação que está relacionada ao fato de o programa ser não-categórico. Como os indivíduos não necessitam provar que pertencem a uma determinada categoria, a entrada no programa pode servir de substituto para a entrada deles no mercado de trabalho, diminuindo a oferta de trabalho.

O governo americano patrocinou uma série de experimentos sociais nas décadas de 60 e 70 para avaliar a resposta da força de trabalho.

A análise de Aaron (citado por Rosen, 1995) sugere que o percentual de homens que abandonou o trabalho quando lhes foi oferecida ajuda financeira foi reduzido e a redução no número de homens que trabalhou foi inferior a 10%.

Mas os experimentos também apontaram que, para cada 100 dólares providos para famílias encabeçadas por homens, os rendimentos caíram de 25 a 50 dólares, um resultado nada desprezível e que também serve de advertência para que introduzamos mecanismos que impeçam o abandono de postos de trabalho por longos períodos de tempo.

2. O EXCESSO DE GRAVAME DE UM SUBSÍDIO

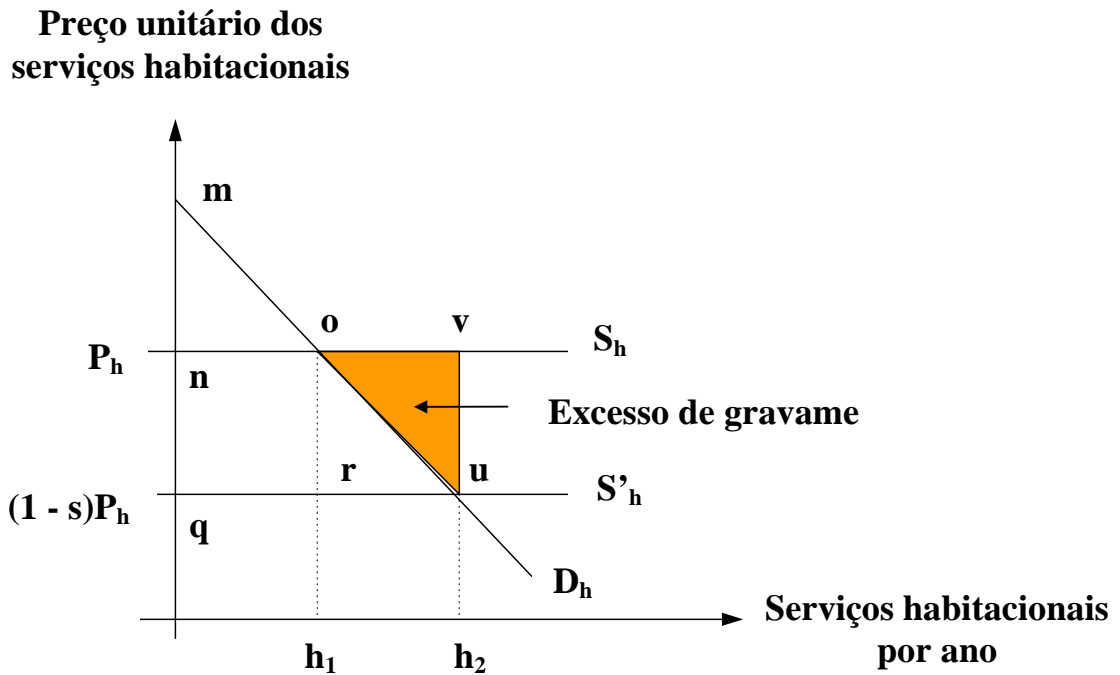
Apesar de a teoria econômica tradicional ser bastante conclusiva no que concerne ao desincentivo que um programa de renda mínima causa em relação à oferta de trabalho, essa teoria apresenta um argumento extremamente favorável à alocação direta de renda para as pessoas (Marlow, 1995; Hyman, 1996; Sliglitz, 1988; Rosen, 1995). Essa argumentação resulta da análise que um subsídio causa em termos de excesso de gravame.

Subsídios são componentes importantes do sistema fiscal de muitos países. O subsídio pode ser considerado como um imposto negativo, pois é concedido com o intuito de diminuir o preço de certos produtos. Como o tributo, ele também causa um excesso de gravame. O cálculo será ilustrado com o subsídio concedido à habitação provida pelo governo federal americano que somente se utiliza de provisões do imposto de renda pessoa física.

O Gráfico 8 apresenta a demanda por serviços habitacionais (D_h). A oferta é horizontal no preço P_n e mede o custo marginal de produzir serviços habitacionais, e qual estamos supondo ser constante. O equilíbrio inicial ocorre na quantidade h_1 .

Gráfico 8

Excesso de Gravame de um Subsídio para a Habitação



Vamos supor a introdução de um subsídio governamental para os produtores, fazendo com que o novo preço seja $(1 - s)P_h$.

A nova curva de oferta passa a ser S'_h e a quantidade demandada de serviços, h_2 .

O subsídio aumentou o consumo de habitações.

Podemos dizer que se maximizou o bem-estar social?

Antes do subsídio, o excedente do consumidor era medido pela área mno . Após sua introdução, ele passa a ser mqu .

O benefício para os consumidores é representado pela área $nouq$ (o aumento no excedente). Mas a que custo foi esse benefício obtido?

O custo do programa é a quantidade de serviços consumida (qu) multiplicada pelo subsídio por unidade (nq) que é igual ao retângulo ($nvuq$).

Conclusão: o custo do subsídio excede o benefício ($nvuq - nouq = ouv$).

Como pode o subsídio de um bem essencial como moradia ser ineficiente?

À direita de h_1 , embora o volume de moradias aumente e conseqüentemente a utilidade total daí derivada, o valor é menor do que P_h , ou seja, que o custo marginal para que a sociedade produza a moradia.

Em outras palavras, o subsídio induz pessoas a consumir serviços (oriundas da moradia) que são cotados abaixo do custo, o que produz a ineficiência.

3. IMPLICAÇÃO PARA A POLÍTICA ECONÔMICA (SOCIAL)

Argumenta-se que uma maneira de ajudar certo segmento social é provendo subsídios para as mercadorias que são consumidas por ele em grande proporção.

Podemos notar no Gráfico 8 que o efeito de um subsídio que custa ao governo ($nvuq$) e uma transferência direta de renda (*grant*) de ($nouq$) causariam o mesmo impacto, com a ressalva de que o subsídio custa mais para o Governo.

III. OS CUSTOS DE UM PROGRAMA DE RENDA MÍNIMA

A apresentação a seguir baseia-se na argumentação de James E. Meade, encontrado em muitos livros-texto de economia.

Segundo Meade para que a economia atinja o pleno emprego, há necessidade de os trabalhadores aceitarem salários mais baixos.

O pleno emprego não é caracterizado pela ausência total de desemprego, mas por um índice baixo (2% a 3%), podendo apresentar similaridades com a taxa natural de desemprego que advém do desemprego friccional (Dornbuch, 1991).

Entretanto a redução dos salários teria como contrapartida uma piora da distribuição funcional da renda.

Para evitar a expansão da desigualdade social e alterar a distribuição salarial em benefício das classes desfavorecidas sem aumentar os salários acima do nível baixo que permitiria manter o “pleno emprego”, são imprescindíveis alterações no aparato tributário. Estas são apresentadas a seguir e constituem-se basicamente de um benefício condicional e de um dividendo social.

1. REGIME BENEFÍCIO CONDICIONAL DE UMA UNIDADE COM ALÍQUOTA TRIBUTÁRIA DE 25% SOBRE A RENDA AUFERIDA (REGIME DE LIMITE DE ISENÇÃO)

Um dividendo social é um benefício em dinheiro pago a qualquer contribuinte independentemente do nível da renda não ajustada (renda bruta) e pode ser considerado dentro do presente estudo como sinônimo para renda básica.

Meade (1989) considera que quer falemos de uma *personal tax allowance*, quer de um benefício condicionado (*conditional benefit*), quer de um dividendo social, o montante seria suficiente para permitir ao indivíduo a manutenção de um padrão de vida adequado. Este padrão representa a unidade de medida de renda. Assim sendo, um indivíduo com uma renda bruta de três unidades é um contribuinte cuja renda é três vezes maior que o mínimo de renda para manutenção do padrão adequado.

No Gráfico 9, a linha OBC representa uma restituição (*personal tax allowance*) igual a uma unidade e uma tributação de 25% para toda renda bruta (*unadjusted income*) em excesso do dividendo social.

No eixo horizontal está representada a renda bruta, com a renda líquida plotada no eixo vertical (a apresentação mais elementar dos esquemas de renda mínima por meio de gráficos pode ser encontrada em Musgrave - 1980).

O segmento OBV representa a renda líquida na ausência de tributação (um segmento de reta com inclinação de 45° graus).

Com uma isenção de uma unidade e uma tributação para rendas maiores que o dividendo social a uma alíquota de 25%, a renda líquida (*adjusted income*) caminha sobre o segmento de reta AB e, a partir de B, caminha sobre a linha BC com uma inclinação de três quartos.

Se a isenção de uma unidade fosse substituída por um benefício condicional de uma unidade, a linha de renda ajustada seria representada por ABC.

Para todas as pessoas sem renda no ponto 0, um benefício condicional seria pago e reduzido pelo mesmo montante à medida que a renda crescesse de 0 para M.

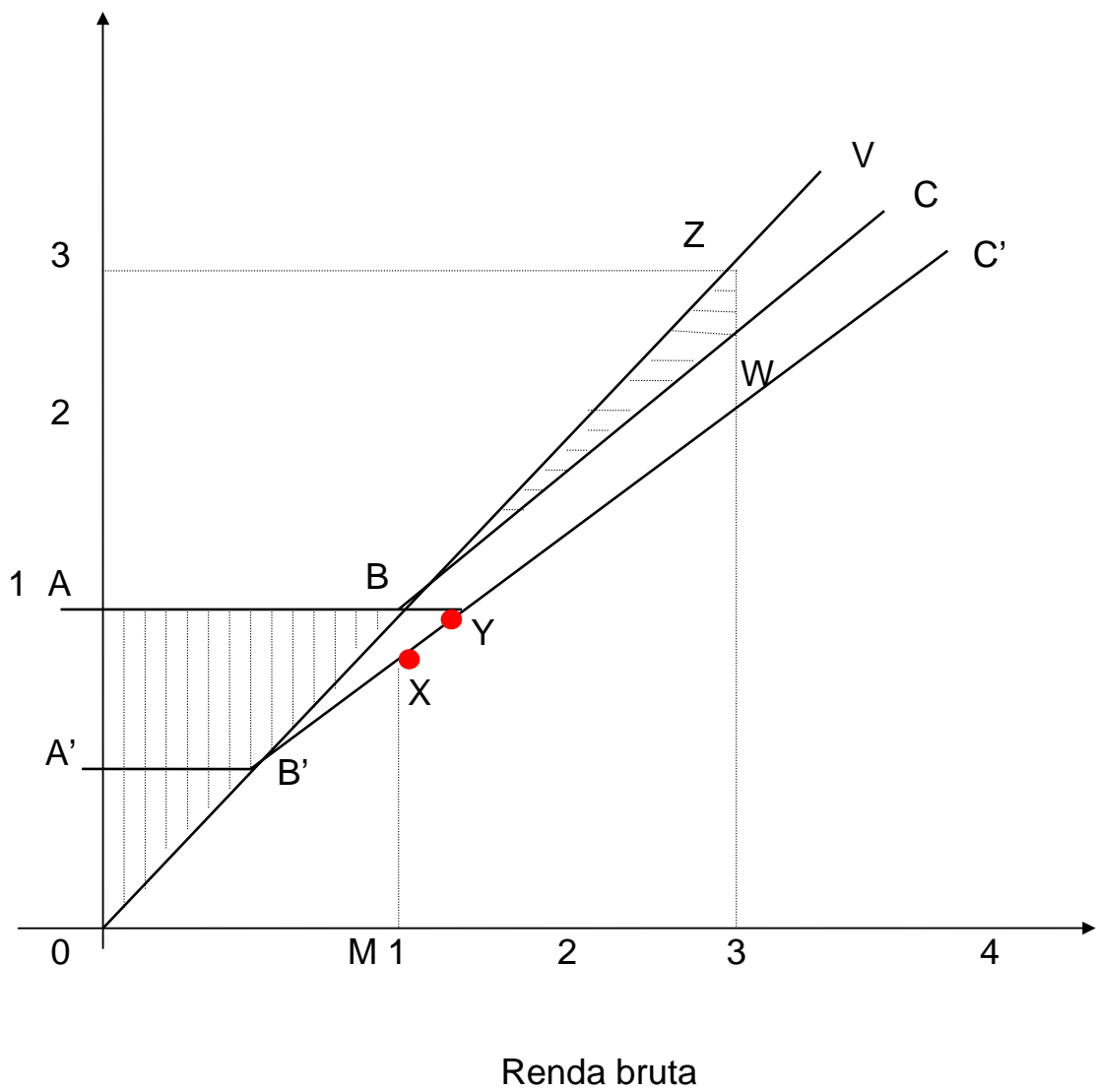
No ponto B o benefício condicional seria reduzido para zero e, a partir de B, a alíquota (25%) reduziria a inclinação de BC para (75%).

Todos os indivíduos à direita de M estariam sujeitos à tributação, receita que é representada pela área hachurada (BZW).

Gráfico 9

Regime de Benefício Condicionado (Regime de Limite de Isenção)

Renda líquida



O dispêndio para rendas baixas seria representado pela outra área hachurada (triângulo $0AB$).

Meade enfatiza que a alíquota de 25% foi escolhida a título de ilustração do processo. Próximos da origem estão concentrados os desempregados e os que ganham pouco ou, ainda, os que não teriam nenhum benefício para trabalhar, pois o dividendo social seria superior à pouca renda que recebem.

Existe um custo adicional que é aumentar o nível de isenção para o nível de renda 1, considerado o nível de padrão mínimo.

Vamos assumir que o nível de isenção seja fixo em $0A'$, metade do benefício condicional adequado. A renda pós-tributação seria representada pela linha $0B'C'$. Até o ponto X , essa renda inadequada seria complementada pelo benefício condicional ao longo da linha AB .

Caso o benefício condicional seja interrompido no ponto B , a renda ajustada cairá abruptamente de B para X à medida que a renda bruta ultrapassar o montante OM (ou o nível M). Isto iria representar uma alíquota marginal maior que 100%.

Para impedir a ocorrência dessa situação anômala, o intervalo da renda bruta, dentro do qual o benefício condicional seria pago, teria que ser estendido de AB para AY , fazendo com que a renda ajustada se movesse sobre a linha AYC' .

Dentro do triângulo $B'BY$, o Estado não ganharia nem perderia renda líquida. Se a tributação sobre a renda fosse paga na fonte, os cidadãos seriam tributados nesta área, mas, ao mesmo tempo, o pagamento do benefício condicional teria que ser aumentado para compensar o crescimento do pagamento de tributo. Isto redundaria num arranjo administrativo burocratizado com os responsáveis pelos pagamentos dos benefícios dando dinheiro aos recipientes que teriam que pagar as autoridades fiscais.

Mas à custa dessa transferência de tributos em benefícios na região delimitada, manter a isenção a um nível de metade do benefício condicional proporcionaria uma receita adicional substancial sem aumento da alíquota (25%).

A receita cuja perda seria evitada se não aumentássemos a isenção para o nível do benefício condicionado seria representada pela área entre as linhas BC e YC'.

À direita de Y, a receita adicional pode ser representada por uma *poll tax* igual a BX arrecadada sobre todos os contribuintes com rendas brutas acima de AY. Poderíamos agora indagar o que esse modelo tem a ver com o Brasil. Diríamos que é o que mais se assemelha ao modelo brasileiro, pois pode ser interpretado como um modelo de limite de isenção, com a peculiaridade de, no caso brasileiro, não complementar a renda dos indivíduos nas situações abaixo do padrão de vida adequado.

Se assumíssemos um benefício condicionado de 100 reais (£ 100 é o valor estipulado por Meade) que seria idêntico ao padrão de vida adequado, a regra para tributação seria a seguinte:

- Renda menor ou igual a 100 reais mensais ☞ isento de tributação;
- Renda maior que 100 reais ☞ tributação à alíquota de 25%.

Na discussão que se segue, assumiremos que a isenção tributária em qualquer regime de benefícios condicionados é igual ao benefício condicionado padrão (uma unidade).

2. REGIMES DE DIVIDENDOS SOCIAIS

2.1. Primeiro regime dividendo social de uma unidade de padrão de vida com uma alíquota tributada de 25% sobre a renda auferida

O Gráfico 10 apresenta o aumento excessivo dos gastos em que incorreríamos, se o benefício condicional do primeiro gráfico fosse convertido em um dividendo social incondicional (*unconditional social dividend*) sem qualquer aumento na alíquota tributária.

A linha ABC é idêntica à do Gráfico 10 e mostra a renda ajustada dos cidadãos na presença de um benefício condicionado, isenção tributária e uma alíquota que equilibraria o orçamento.

A linha pontilhada ADE representa um regime de dividendo social.

Cada indivíduo recebe um dividendo social de $0A$ e, então, sobre o montante global da sua renda bruta é tributada uma alíquota de 25% de tal forma que a linha ADE possui uma inclinação de três quartos a partir do ponto A.

Como consequência da mudança, para todos os indivíduos cuja renda bruta exceda a unidade (em outras palavras à direita dos pontos D e B) ocorre o recebimento de uma *poll-subsidy* que é igual a três quartos do padrão de vida totalmente adequado e cujo montante é medido pelo excesso de DE sobre DC. Este dispêndio extra é representado pela área hachurada vertical entre DE e BC.

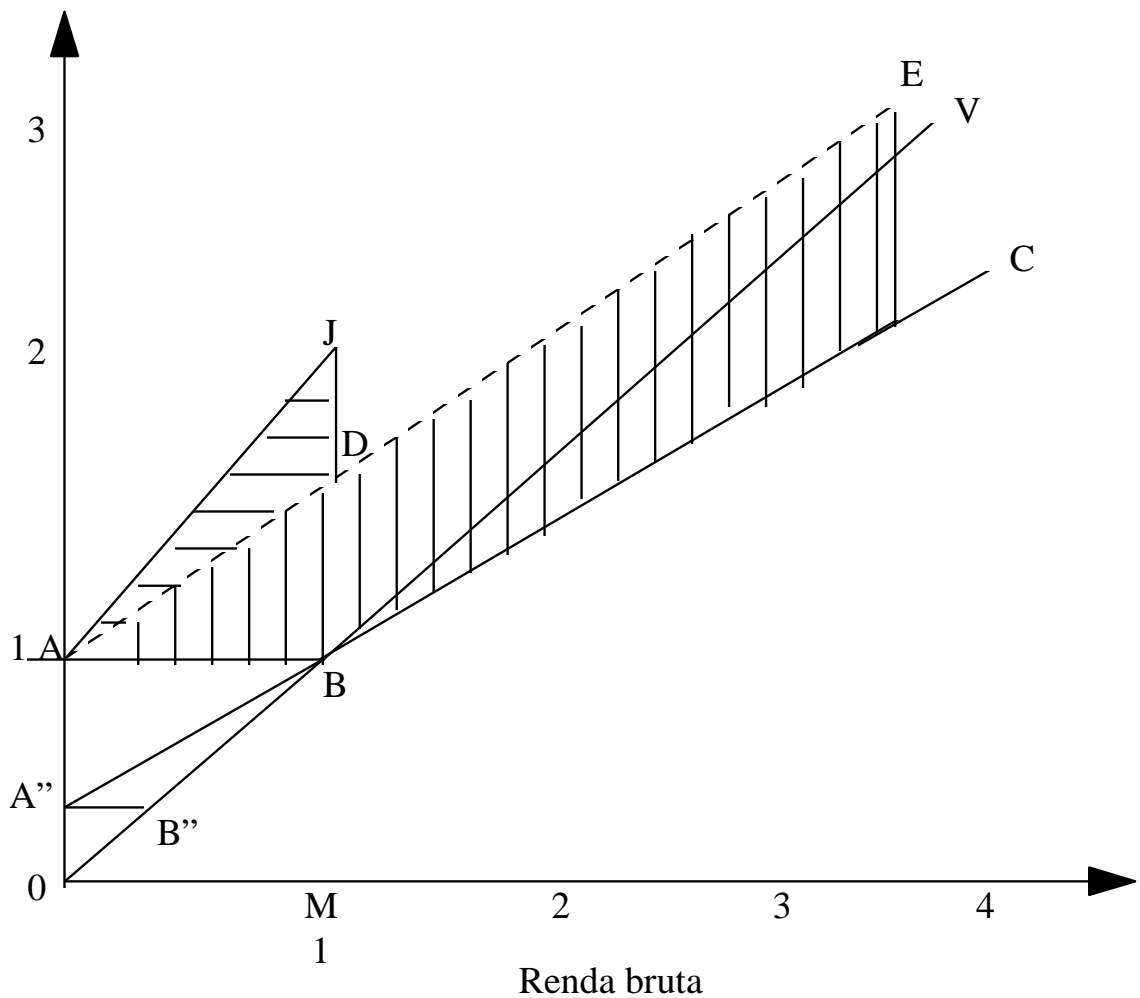
Para muitos cidadãos é como se eles recebessem uma isenção total (*full personal tax allowance*) - MB adicionando-se a ela um subsídio fixo por cabeça (*fixed poll subsidy*) - BD.

Esse *poll-subsidy* é igual a somente três quartos do dividendo social porque um quarto é pago em tributos na primeira unidade da renda bruta dos indivíduos (*citizen's unadjusted income*).

Gráfico 10

Regime de Dividendo Social – Alíquota Tributária de 25% sobre a Renda Auferida

Renda líquida



O resultado pode ser observado estendendo-se a linha CB até o ponto em que ela encontra o eixo vertical no ponto denominado A”.

Podemos observar que, para todos os contribuintes à direita de M com rendas ajustadas na linha BC, não existe diferença se o regime consiste em um limite de isenção não tributável (*tax-free personal allowance*) igual a MB mais um tributo de 25% sobre toda renda bruta em excesso a MB, ou se o regime consiste em um dividendo social livre de tributação de 0A” somado a uma tributação de 25% sobre toda a renda bruta sem qualquer isenção livre de impostos (*tax-free personal allowance*).

O movimento da linha BC em direção à linha DE resultaria no segundo caso num aumento no dividendo social no montante de A”A = BD.

À esquerda de BD haverá um dispêndio governamental adicional na área ADB para os indivíduos (aposentados idosos com alguma renda de capital ou pessoas privadas) que já recebem um benefício condicionado. Sendo x, a renda bruta no intervalo em questão, o Estado paga $1 - x$ no regime de benefício condicionado. No esquema de dividendo social, o Estado paga uma unidade mas recebe em tributos tx, sendo a despesa líquida igual a $1 - tx$.

A despesa adicional para o Estado é igual a $(1 - tx) - (1 - x) = x(1 - t)$.

Como consequência, haverá uma pequena compensação em receitas adicionais no triângulo AJD devido a tributos pagos sobre pequenos rendimentos advindos de pessoas que previamente não tinham incentivo para trabalhar, (na medida em que o benefício condicionado era reduzido globalmente pelo aumento de renda) e que agora possuem incentivos para trabalhos com remuneração pequena, pois poderão reter 75% dos rendimentos.

O que queremos salientar é que, assumindo-se que o orçamento estava equilibrado no regime do benefício social a uma alíquota de 25%, no regime de dividendo social, o déficit seria tremendo (a linha ADE está acima da linha ABC, que pressupõe déficit nulo).

Uma maneira de lidar com o problema seria aumentar a alíquota; um ajuste que pode ser representado girando-se a linha ADE no sentido horário. O resultado do aumento da alíquota de 25% para 50% é apresentado no Gráfico 3 em que a linha AD_1E_1 tem uma inclinação de meio (somente metade da renda não é tributada).

2.2. Segundo regime de dividendo social → dividendo social de uma unidade de padrão de vida com uma alíquota tributária de 50% sobre a renda auferida

No regime de dividendo social proposto pelo Gráfico 11, todos os cidadãos à direita do ponto F (todos os indivíduos com renda bruta três vezes superior ao dividendo social) estão piores comparativamente ao regime de benefício condicionado. O que eles ganham ao obter um dividendo social livre de tributos é mais do que compensado por uma maior alíquota sobre a renda bruta. Esses cidadãos contribuem para o Estado com uma receita adicional líquida representada pela área hachurada entre FC e FE_1 à direita do ponto F.

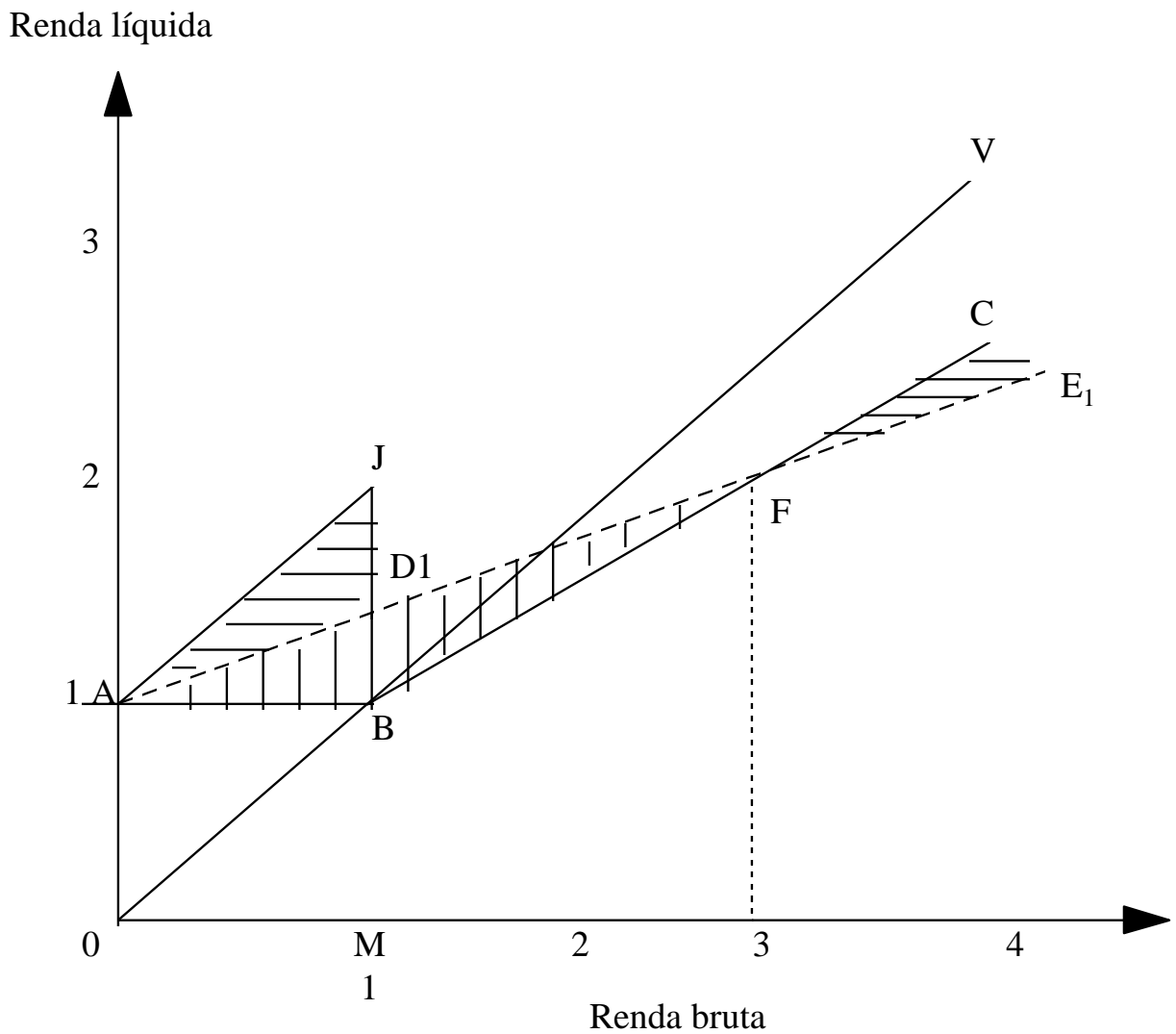
À esquerda de F_1 os indivíduos com rendas brutas positivas ganham mais devido ao dividendo do que perdem pelo aumento na alíquota tributária. A passagem do regime de benefício condicionado para o de dividendo social produz um dispêndio adicional representado pelo triângulo AFB.

Para os indivíduos com renda bruta igual a zero (crianças), não há mudança no dispêndio estatal.

No triângulo AJD_1 , pode ocorrer uma adição moderada de receita advinda da tributação dos baixos rendimentos de pessoas que, no regime de benefício condicional, não teriam incentivo para trabalhar, mas que agora procuram por trabalho porque podem reter 50% dos rendimentos.

Gráfico 11

Regime de Dividendo Social – Alíquota Tributária de 50% sobre a Renda Auferida



O que é importante salientar mais uma vez é que, para saber se a alíquota de 50% será suficiente para cobrir os custos do regime de dividendo social, necessitamos conhecer a distribuição da população ao longo do eixo das abcissas.

Caso existam proporcionalmente mais indivíduos à direita de F, relativamente à esquerda, a receita adicional será grande respectivamente ao dispêndio adicional.

É bastante ilustrativa a comparação dos regimes 1 e 3 (o do benefício condicionado da linha ABC e o de dividendo social da linha AD_1E_1). Ambos os regimes começaram distribuindo aos contribuintes uma unidade de renda inicial no ponto A. O RDC tributa toda renda adicional em 50%. O RBC tributa a primeira unidade adicional de renda em 100% e unidades adicionais posteriores a uma alíquota de 25%.

O RDC apresenta um efeito equalizador mais pronunciado no que concerne à distribuição de rendas ajustadas se comparado ao RBC.

A transformação do último regime para o RDS reduz a renda ajustada dos indivíduos de alta renda posicionados à direita de F e aumenta a renda ajustada de todos os cidadãos de renda “mediana” à esquerda de F.

A implicação deste fato é que existe uma escolha difícil entre:

- (i) um alto grau de equalização de padrões de vida e um possível excessivo grau de desincentivo ao trabalho proporcionado pelo RDS com uma alíquota marginal de 50% incidindo sobre a renda bruta;
- (ii) um baixo grau de equalização de padrões de vida combinado com uma redução da alíquota marginal para 25% incidindo sobre a ampla maioria dos contribuintes à direita de M, a expensas de uma alíquota marginal de 100% sobre os contribuintes à esquerda de M.

Nossos argumentos conduzem à conclusão de que os efeitos redistributivos de um regime de dividendo social (renda básica para todos os indivíduos) impõem um peso excessivo sobre as classes de rendas média e alta, o que o torna politicamente impalatável. Mais do que isto; os cálculos para se verificar qual a alíquota real conduzem a resultados mais sombrios.

Parker (1989) estimou que um programa de renda básica para a Inglaterra necessitaria de uma alíquota que se situaria no intervalo entre 68% - 86%, ou seja, politicamente indefensável.

A procura por alternativas levou à formulação do modelo de renda mínima parcial dos quais podemos citar como exemplo os propostos por Rhys Williams e Parker (Parker, 1989). Assim, três alternativas se apresentam:

- a) procurar, entre os modelos de seguridade existentes, aqueles cujas experiências bem-sucedidas possam ser incorporadas ao modelo brasileiro;
- b) procurar, entre os modelos de renda básica parcial, aqueles com características próximas da realidade brasileira e que possam ser incorporados ao Brasil;
- c) sonhar alto e procurar por esquemas audaciosos, que, mesmo reconhecendo os altos custos de um programa de renda básica, apresentem alternativas para conduzir todos os membros da população ao recebimento de uma renda compatível com o montante necessário para se obter um padrão de vida adequado.

É o que faremos em seguida ao verificar alguns modelos de dispêndio para os menos afortunados, examinando também uma proposta que ainda não foi implantada, mas que reputamos como bastante audaciosa (a do partido liberal inglês).

IV. OS MODELOS DE SEGURIDADE SOCIAL¹

A seguridade social tem como objetivo a inserção do trabalhador no mercado de trabalho o que lhe proporciona condição para pagar contribuições a fim de garantir uma renda em caso de não conseguir ganhar a vida pelo salário. Os modelos de seguro social implantados por Bismarck (Alemanha, 1883) e por Beveridge (Inglaterra, durante a II Guerra Mundial) apresentavam um regime salarial para implementação da proteção social.

Bismarck elaborou projetos de seguro velhice, doença e acidente, sustentados por contribuições de trabalhadores e empresários a uma caixa (fundo) que administrava os recursos, contratava serviços e pagava prestações. Era um sistema vinculado a regiões, que apresentava negociações com corporações médicas e ainda tinha um papel regulador das relações Estado/sociedade para legitimação do governo diante das maiores reivindicações oriundas da classe operária. O modelo beveridgiano visava a uma renda mínima nos momentos de perda da capacidade de ganho e também ao pleno emprego que seria a garantia primordial para a arrecadação.

Para a elaboração dos sistemas de proteção social, existem em ambos os modelos a presença do Estado e do mercado mas, no caso beveridgiano, essa presença é mais marcante pelo financiamento público das políticas sociais relativamente às caixas, no modelo bismarckiano.

Esping-Andersen (1990, citado por Faleiros, 1992), na sua classificação dos *welfare states*, destaca os aspectos econômico-políticos do que denomina de modelo liberal (presença do mercado); conservador (da família e das corporações); social-democrata (o papel redistributivo do Estado). Para Ferrera (1995, citado por Faleiros, 1992), existem quatro tipos de *welfare state*, com acesso universal mais ou menos amplo:

¹ O presente texto é um resumo do trabalho de Vicente de Paula Faleiros, intitulado “As Reformas da Seguridade Social: O Caso Canadense no Contexto Mundial”, 1992.

- escandinavo;
- anglo-saxão;
- Europa Central (França, Alemanha, Áustria e Benelux);
- Europa do sul (Itália, Grécia, Portugal, Espanha) caracterizado pela falta de uma rede mínima de base e manipulação política desse Estado por grupos de interesses privados.

Faleiros (1992) enfatiza que estas tipologias podem ser agrupadas em três sistemas:

- a) de proteção baseado na família;
- b) meritocrático - o sistema de proteção baseado no mercado;
- c) institucional - redistributivo, - o sistema de proteção baseado no universalismo e na lógica do atendimento das necessidades.

O que encontramos, na realidade, é uma mesclagem de vários modelos utilizada na implantação das políticas sociais em diversos países.

Não é nosso objetivo aqui avaliar criticamente todos os tipos de *welfare state*.

Contentaremos-nos em examinar os modelos americano, canadense, francês e inglês, sem nos preocuparmos com sua classificação “rígida” em um dos grupos, mas com as características que julgamos que devem ser melhor exploradas pelos políticos e pesquisadores brasileiros.

1. O SISTEMA CANADENSE

Desde o final dos anos 70, o Canadá vem realizando importantes modificações na sua rede de seguridade social.

O modelo canadense de seguridade social, tido como liberal por Esping-Andersen (1990, citado por Faleiros, 1992), mescla as características de acesso aos benefícios sociais pelo mercado com as de acesso universal e de garantia de renda mínima. A rede de proteção social canadense se estabeleceu em meio a uma disputa entre o Governo Federal e os governos das dez províncias (principalmente a do Québec) pelo controle das políticas sociais. Estas províncias têm autonomia para instituir políticas próprias de saúde, assistência e educação, embora sejam subvencionadas pelo Governo Federal. A política de aposentadoria básica é federal (exceção feita ao Québec), como também a pensão universal de velhice, a suplementação de renda para os idosos pobres, parte das alocações familiares e o seguro-desemprego. Os poderes de políticas sociais dados às províncias têm sua base no Ato da América do Norte Britânica (1867) que deu origem à Federação Canadense. A lei de seguro-desemprego foi aprovada em 1940 e fundamentada em contribuições de patrões e empregados com um financiamento do Governo Federal da ordem de 21%, ou seja, esse sistema necessita de amparo estatal.

Essas diversas políticas integram a rede de proteção social canadense (*social security net*) e contribuíram para a constituição da coesão social canadense ao longo dos últimos cinquenta anos. Anteriormente à II Guerra, as províncias possuíam vários programas de proteção, advindos da Lei dos Pobres da Inglaterra ou do sistema francês, em Québec. Existia uma proteção, ligada às políticas provinciais, para acidentados do trabalho ou para mães necessitadas. Ao nível federal, existia uma pensão de velhice, implantada em 1927, baseada na comprovação do *status* de pobreza. No decorrer da crise de 1930, o Governo Federal implementou uma ajuda (bônus) aos desempregados. Em 1943, Leonard Marsh preparou um relatório sobre a seguridade social. Em 1944, surgiu o programa universal de alocações familiares, e

foi proposto um programa universal para os idosos, e, em 1951, o Governo Federal manteve a pensão universal para os residentes maiores de 70 anos, implantando uma assistência à velhice aos maiores de 65 anos e menores de 70, mediante a comprovação de pobreza. Este regime era administrado pelas províncias, sendo seus custos compartilhados com o Governo Federal. As leis de ajuda aos cegos (1951) e aos inválidos (1954) se fundamentavam na comprovação da pobreza, e uma assistência aos desempregados foi implantada em 1956, apresentando como pré-requisito as necessidades dos beneficiários, sendo seus custos absorvidos por um sistema de partilha entre o Governo Federal e as províncias. A lei de financiamento para habitação, emendada em 1954, apresentou resultados insatisfatórios diante das necessidades da população.

Em 1965, foram introduzidos os regimes públicos de aposentadoria do Canadá e do Québec, limitados a uma garantia de base, deixando margem para a implantação de vários regimes privados de pensão, que atuam como complementos à aposentadoria básica. Em 1966, estabeleceu-se uma política de renda mínima garantida para os idosos pobres que não conseguiam ter acesso à aposentadoria.

Também em 1966, criou-se o RAPC, Regime de Assistência Pública do Canadá, que fornecia assistência social aos mais pobres, capazes de trabalhar, legando o aparato administrativo e os critérios de admissibilidade para os governos provinciais e metade dos gastos para o Governo Federal.

Nesse mesmo ano, o Governo Federal elaborou uma lei para que as províncias estabelecessem um regime universal de saúde. Foi estipulado um critério de repasse global de moeda para as províncias, que iriam operacionalizar o sistema.

É importante frisar que o acesso universal a saúde foi resultado do sistema de competências compartilhadas. Esse sistema permite que, após a decisão sobre o direcionamento de uma política (cobertura universal), haja margem para que o

Governo Federal e províncias (estaduais) tenham autonomia para tomar iniciativas que visem ao cumprimento dos objetivos propostos (cobertura universal).

Na questão da reforma das pensões, em 1980 os grupos econômicos queriam abocanhar os seguros privados, e os sindicatos ficaram divididos. Enquanto isso, o Grupo Parlamentar propunha uma renda mínima para todos os que trabalhassem em casa, apoiados por feministas e movimentos sociais. A nova lei federal de 1984 deu sustentação às características básicas do sistema: administração pública, integralidade, universalidade, transferibilidade e acessibilidade.

Nos anos 70, a rede de proteção social estava estabelecida, centrada na idéia primordial de universalidade, ou seja acesso para todos e constituída de: alocações familiares, pensão de velhice, acesso à saúde e à educação; seguros sociais de base para a velhice com pensões complementares privadas; seguro-desemprego; assistência social como direito e baseada na análise das necessidades com um teto máximo estabelecido pelas províncias. À medida que o Estado Federal e os estados provinciais ampliavam seu papel na área da saúde, de prestação de serviços e de assistência, o setor privado crescia no programa de pensões.

1.1. As crises e as reformas

A partir de 1973, a crise econômica implicou compressões orçamentárias em todos os níveis de governo. Essa crise originou-se de uma conjunção de fatores, tais como a crise energética e a conseqüente recessão, a contenção da dívida, o aumento das despesas com programas sociais, o progressivo envelhecimento da população, e colocou em pauta “a discussão do Estado no caráter de provedor de assistência social”.

Entre 1960 e 1970, os países da OCDE apresentaram um crescimento variado das despesas sociais. Esse mesmo organismo concluiu que, até o final dos anos 80, as

chances de ampliar a ação do Estado protetor eram reduzidas ou nulas, não sendo prudente o aumento das despesas sociais no PNB para não prejudicar o objetivo de um crescimento econômico durável (OCDE, 1985, p. 7 segundo Faleiros, 1992).

Diante da crise dos anos 80, os governos buscaram medidas para conter os gastos e aumentar as contribuições: redução de serviços; aumento/introdução de um pagamento por parte do usuário (*ticket moderateur*), aumento/diminuição da idade de aposentadoria, controle fiscal, controle das fraudes e dos usuários, restrições orçamentárias e aumento das exigências para obter prestações de acordo com a conjuntura de cada país.

No Canadá, as reformas alcançaram várias políticas sociais, entre elas as alocações familiares, no seu valor e na sua forma. Em 1978, o valor das alocações universais e das isenções por criança diminuiu, concomitantemente implantou-se um crédito de imposto por filho, calculado na declaração de rendimentos. Esta medida não protegia os pobres, que não tinham meios para declarar impostos. Em 1993, foram extintas as alocações universais federais, como o crédito de imposto e o crédito não reembolsável que foram substituídos por uma prestação fiscal. O seguro-desemprego, que já em 1971 apresentava avanços expandindo-se à quase-totalidade dos trabalhadores, sofreu os impactos da crise.

Uma nova lei de seguro-desemprego (1990) extingue as contribuições do Governo Federal à sua caixa, aumentando o número de semanas para se ter direito às prestações e estabelece, com punições aos que deixam voluntariamente o emprego.

A assistência social é considerada um programa de último recurso para os pobres, e 68,3% de seus recursos foram para eles. Mas a assistência social varia de província para província. Em 1995, o governo neoliberal de Ontário diminuiu os recursos para ela. Em Québec, desde 1989, as mudanças na assistência social fazem parte de um contexto de reformas neoliberais.

Poderíamos indagar se existe espaço dentro da ideologia liberal para ênfase em programas de assistência social.

Para delimitar mais o espaço de discussão para essa questão, Faleiros (1992) retoma a discussão presente em Marshall (1950, citado por Faleiros, 1992) da distinção entre direitos civis, políticos e sociais.

- Direitos civis: subentendem uma relação negativa do Estado para com o indivíduo, devendo aquele respeitar a liberdade deste.
- Direitos políticos: representam o direito de voto, de o indivíduo poder participar da vida política.
- Direitos sociais: obrigações do Estado para garantia de um mínimo social objetivando a sobrevivência do indivíduo.

Segundo Marshall, esses direitos não interferem na condição de classe dos indivíduos, pois são um *status* decorrente de se pertencer (*membership*) a uma determinada sociedade e de se participar dela. Este é o modelo dominante na formulação da cidadania social (Roche, 1992, de acordo com Faleiros, 1992).

Os direitos originados das contribuições previdenciárias são aceitos pelo pensamento liberal, pois advêm do princípio “pago, logo tenho direito”. Assim os que contribuem estão em uma situação segura e privilegiada.

O mesmo não ocorre com os que vivem de assistência social, considerados por parte da sociedade preguiçosos ou incapazes. A maioria das pessoas assistidas socialmente são mulheres, e os movimentos feministas vêm denunciando o impacto negativo que algumas medidas em andamento acarretam para esses movimentos sociais. Assim o resgate dos direitos sociais, conforme conceituados anteriormente, aparece constantemente nos discursos oficiais mas não é respeitado na prática.

As cartas dos direitos e liberdades da pessoa de Québec dizem que “toda a pessoa em situação de necessidade tem direito, para ela e sua família, a medidas de assistência financeira e a medidas sociais previstas em lei, suscetíveis de lhe assegurar um nível de vida decente” (art. 45), o que é tido como insuficiente para garantia dos direitos sociais. Em diversas fases, existe a figura do Protetor do Cidadão (*Ombudsman*) que tem poder de pesquisa e recomendação. O governo federal canadense, recentemente, realizou uma fusão de organismos de defesa de direitos e reduziu seus recursos.

Ao nível federal, os direitos sociais não pertencem à constituição canadense, e a jurisprudência considera-os sob o ângulo do artigo 7: “Cada um tem direito à vida, à liberdade e à segurança de sua pessoa e não pode haver prejuízo a este direito a não ser em conformidade com os princípios da justiça fundamental” (Faleiros 1992).

Como os direitos sociais não estão assegurados constitucionalmente, as leis federais e provinciais podem alterá-los de forma significativa.

1.2. A guinada neoconservadora no Canadá

A discussão do Estado de Proteção Social já vem sendo feita há vários anos por distintos pontos de vista. As críticas que se fazem visam questionar a intervenção do Estado na garantia dos direitos sociais (conceituados anteriormente) e o sistema de acesso universal a diversos direitos, tais como saúde, educação, assistência social, proteção em casos de deficiência, idade avançada e pobreza.

Faleiros sugere a distinção entre três hipóteses nesta crítica:

- 1) ênfase neoliberal - visa mudar a garantia do bem-estar proporcionada pelo Estado para o mercado;

- 2) ênfase neoconservadora - dá importância à responsabilização da família e do indivíduo;
- 3) social-democrata - reafirma o Estado como provável agente controlador das Políticas de Proteção Social e apóia as propostas de esquerda para a renda mínima.

Em se tratando de mudanças, as duas primeiras ênfases se posicionam a favor da redução do Estado de Proteção Social.

A ênfase neoliberal apresenta três características marcantes:

- a) o papel do Estado deve ser diminuído e expandido o do mercado no tocante às questões sociais, transferindo obrigações do Estado para o setor privado ou criando serviços em parcerias com órgãos privados, filantrópicos, comunitários;
- b) uma nova política econômica deve levar o Estado a desfazer-se de si próprio com estímulo ao mercado por meio da redução de impostos, desregulamentação econômica e social, cortes dos gastos, elevação dos juros, controle da emissão monetária e do déficit público;
- c) deve ficar a cargo do Estado ampliar o grau de abertura da economia pelo estímulo às exportações e incentivar a competitividade internacional numa economia globalizada, estimulando o fluxo de capitais financeiros.

O neoliberalismo se insere no contexto de um novo processo de acumulação capitalista, baseado em mudanças tecnológicas e substanciais na mundialização da economia. Essa transição para uma nova forma de acumulação tem um alto custo social, pois traz consigo arrocho salarial, desemprego e diminuição nos gastos sociais. Atualmente, estamos vivenciando um crescimento econômico sem criação de novos empregos e a substituição do contrato permanente de assalariados

(regulação fordista) por trabalhadores temporários, o que causa impacto negativo na qualidade técnica dos empregados. Isto gera para o Estado de Proteção Social consequências graves, pois este depende de contribuições de assalariados ou patrões.

No caso canadense dos empregos criados em 1994, 63% eram provisórios. As multinacionais demitiriam trabalhadores e contratariam funcionários temporários ou a domicílio. Por sua vez, a terceirização passa por vários intermediários subcontratantes, o que deixa os contratados numa situação cada vez mais difícil.

Nesse contexto, verifica-se por meio de estatísticas que o desemprego é permanente e estrutural e não está relacionado ao crescimento econômico, já que as grandes empresas aumentam sua produtividade com novas tecnologias sem criar empregos.

Os neoconservadores se posicionam contra o Estado de Proteção Social formulando três justificativas:

- controle do déficit público;
- responsabilização da família pelo bem-estar dos indivíduos;
- proteção da ética do trabalho, levando-se em conta que as políticas sociais estimulam a dependência do indivíduo em relação ao Estado.

Poderiam as políticas neoliberal e conservadora entrar em choque?

Diríamos que sim se o neoliberalismo agir no sentido de desestruturar a família, base de sustentação da sociedade de acordo com os conservadores.

Uma terceira alternativa a essas duas posições é a posição de Rosanvallon, que Faleiros classifica de reformista. Essa posição interessa em particular, porque é

favorável ao *workfare* por nós comentado quando da análise do modelo americano (Rosanvallon, 1995, citado por Faleiros, 1992), que critica o Estado-Providência, considerado uma máquina de produzir indenizações para compensar perdas de renda (seguro-desemprego), e elabora uma proposta para remunerar trabalhadores em vez de indenizar desempregados.

Rosanvallon defende o *workfare* como parte da sua sugestão. Este foi importado das políticas sociais americanas.

Em 1988, nos Estados Unidos, criou-se o Family Support Act cujo objetivo era encaminhar os beneficiários da ajuda social para inserção em pagamento de educação ou de trabalho. Ele solicitava (às vezes obrigava) às pessoas com filhos maiores de 3 anos que participassem de programas de treinamento e educação.

Em 1986, o Governo Federal estabeleceu o programa WIN (Work Incentives Program), um programa de capacitação para o trabalho que apresentava recursos federais reduzidos.

Em 1989, Québec implantou o *workfare*, cujo objetivo era o desenvolvimento do caráter empregatício dos indivíduos capazes de trabalhar. Os inaptos ao trabalho recebiam benefícios mais elevados. A classificação de pobres em aptos e inaptos retomou a antiga classificação da Lei dos Pobres. O programa APTE (Ações Positivas para o Trabalho e o Emprego) é para os indivíduos capazes de trabalhar, e as alocações mensais são diferenciadas de acordo com a participação dos beneficiários em programas de emprego.

O programa APPORT atende os pais com filhos sob sua responsabilidade, e o programa de apoio financeiro SOUTIEN FINANCIER, os que não têm condições de trabalhar. O governo criou medidas para introduzir beneficiários em programas de trabalho, chamadas de “medidas EXTRA”, em que os participantes labutam em organismos comunitários, setores privados ou governamentais.

O Programa de Ajuda à Integração no Emprego (PAIE) tem também como objetivo o retorno dos participantes ao trabalho, por meio de um emprego com subvenção ao empregador. Os indivíduos que dele participam recebem um salário superior à ajuda mensal, maneira encontrada para valorizar os que optam pelo trabalho. O governo de Québec criou uma comissão para elaborar propostas de reforma na política de assistência e propor medidas de maior exigibilidade para os jovens e uma política de complementação de renda para as famílias mais pobres de acordo com o número de filhos. Esses cortes nos gastos com a assistência social têm gerado questionamentos por parte de indivíduos que acreditam que o ajuste do setor público (eliminação do déficit orçamentário) não deve ser feito à custa de cortes de programas direcionados para os menos abastados.

Na reforma do seguro-desemprego (dezembro de 1995), estão presentes medidas para reorganizar a gestão do social, introduzir o *workfare*, estabelecer cortes e reorientar o financiamento e as relações entre governo central e províncias. Se essa reforma for aprovada, o seguro-desemprego passa a ter a conotação seguro-emprego.

Para estimular as pessoas a procurarem trabalho, criando, assim, uma política ativa de busca de emprego, são propostos cinco tipos de prestações acrescidas ao seguro básico:

- a) subvenções salariais a um empregador que ofereça emprego, a pedido do beneficiário;
- b) suplementação de renda para quem abandone o seguro e volte ao emprego;
- c) ajuda para o trabalho autônomo;
- d) subvenção a projetos de parceria entre beneficiários e organizações comunitárias para criação de emprego;

e) empréstimos e subvenções para aperfeiçoamento.

Paralelamente à apresentação do projeto de seguro-emprego no Parlamento Federal, a Assembléia Nacional de Québec reivindicava o controle provincial da política de formação profissional. Aprovou-se também uma proposta de negociação formal com o Governo Federal, que parecia estar disposto a negociações, pois desejava transferir custos e serviços para as províncias.

No Canadá, a reforma da aposentadoria está em aberto, existe uma tendência para se aumentar a idade da aposentadoria de 65 para 67 anos, o que está gerando críticas da juventude que quer a ampliação da oferta de vagas para os jovens.

2. O SISTEMA AMERICANO²

Nos EUA apenas os indivíduos cujos recursos financeiros caem abaixo de um certo nível podem receber benefícios. O quadro a seguir apresenta os montantes para o ano de 1994. O crescimento dos dispêndios governamentais está localizado nos programas em espécie (*in-kind programs*).

Em 1968, a assistência em dinheiro era responsável por 48% de todos os benefícios. Em 1992, essa assistência respondia apenas por 24% [Burke, 1995, citado por Rosen 1995].

Devemos esclarecer que este “orçamento de pobreza” não engloba todos os ângulos da questão, porque a seguridade social nos EUA cumpre a função de redistribuir renda, ou seja, não é apenas um programa de seguro.

Passemos agora a avaliar cada programa individualmente.

² Este texto é baseado no Capítulo “Expenditure Programs for the Poor”, do livro Public Finance de Harvey S. Rosen.

Programas e Proporções em Relação ao Total

Cash transfers:	
Aid to Families with Dependent Children (AFDC)	\$ 16.4
Supplemental Security Income (SSI)	26.7
In-kind transfers:	
Medicaid	87.2
Food stamps	25.5
Child nutrition	7.3
Housing assistance	23.8
Employment and training	7.1
Education for the disadvantaged	6.9

Fonte: Projections from Executive Office of the President - Office of Management and Budget, Budget of the United States Government, Fiscal Year 1995, Analytical Perspectives. Washington, DC: US Government Printing Office, 1994, pp. 99-103 (citado por ROSEN, 1995).

2.1. Ajuda às famílias com crianças dependentes (Aid to Families with Dependent Children – AFDC)

O objetivo do programa é prover dinheiro para famílias com crianças dependentes e pai/mãe desempregado, incapacitado ou ausente. A administração é conjunta (governos federal e estadual).

A maioria das famílias tem na mulher o “chefe-da-casa”, e o programa é bastante controverso porque uma corrente de pesquisadores alega que ele contribui para a desagregação das famílias.

Cada estado determina os requerimentos pelos quais uma pessoa se candidate, e uma família é inapta ao programa se sua renda excede 185% do “padrão de necessidade” (*standard of needs*) de cada estado.

Cada dólar adicional ganho pela família reduz a transferência pelo mesmo montante.

2.1.a. Dependência

A discussão sobre a diminuição da oferta de trabalho dos beneficiados (desincentivo ao trabalho). Dentre as indagações relevantes, podemos citar:

- a) Pode ocorrer de o sistema criar uma mentalidade que reduza para sempre as chances de o indivíduo se tornar independente?
- b) Pode ocorrer de o sistema mudar as curvas de indiferença dos indivíduos, de tal forma que eles se tornem mais “relaxados” em relação ao trabalho?
- c) O programa age no sentido de desestruturar a família?

Estatísticas mostram que 25% das mulheres que receberiam os benefícios permaneceram no programa por mais de 10 anos. (Isto não prova que o programa mudou as preferências da família; simplesmente pode ocorrer que as oportunidades de trabalho continuam sendo escassas). O programa é para famílias com pai ou mãe, o que induziria os pais a deixarem as famílias.

As mães sem dinheiro suficiente não seriam capazes de manter um ambiente propício para criar as crianças e estas se tornariam as dependentes da próxima geração. Entretanto não há evidência de que o AFDC tornou as famílias pobres menos coesas. Isto pode ser atestado por pesquisa (Moffill - 1992, citado por

ROSEN, 1995) que apontou que os benefícios vêm caindo em termos reais desde 1960, ao passo que a proporção de crianças que não vivem com dois pais aumentou.

2.2. Renda de seguridade suplementar (Supplemental Security Income – SSI)

Os beneficiários são idosos, inválidos e cegos. O benefício consiste em uma ajuda mensal; o valor para 1993 foi de 434 dólares para indivíduos sem nenhuma renda e de 652 dólares para um casal.

Os ativos dos beneficiários não podem exceder 2.000 dólares (indivíduos) e 3.000 dólares (casal).

É permitido um rendimento de até 65 dólares por mês, além do qual os benefícios são reduzidos em 50% para cada dólar ganho.

2.3. *Workfare*

Os programas de ajuda para famílias com crianças dependentes e o imposto de renda negativo permitem que o beneficiário escolha as horas que deseja devotar ao trabalho.

Workfare é um esquema alternativo em que indivíduos fisicamente capazes e que participam do programa recebem pagamentos de transferências apenas se concordarem em participar de atividades relacionadas com o trabalho e aceitar emprego.

Os proponentes argumentam que o sistema tem uma série de vantagens:

- 1) a condição de que os beneficiados tenham que trabalhar pode tornar o programa mais popular do ponto de vista político e fazer com que os benefícios sejam mais generosos;
- 2) redução do número de pessoas que querem se aproveitar do sistema, já que a pessoa tem que estar trabalhando para receber benefícios;
- 3) oportunidade para que pessoas se qualifiquem para certos trabalhos, fazendo com que possam sair da pobreza.

Mas esse programa não está imune a críticas; dentre as questões que têm respostas conflitantes, podemos destacar:

- 1) É este sistema uma afronta à dignidade dos pobres? (Lembre-se de que as pessoas devem aceitar o trabalho, ou seja, o caráter é compulsório.)
- 2) Há empregos suficientes para todos os empregados no programa?
- 3) São os custos de administração do sistema proibitivos?
- 4) Conseguirão os administradores diferenciar os indivíduos capazes dos não capazes?

Um certo número de estados nos EUA introduziu variantes do programa, mas os resultados não têm sido muito encorajadores.

Wisconsin instituiu um programa (Community Work Experience Program) que requeria dos participantes o trabalho não pago em serviços comunitários.

Uma análise de Heckman [citado por Rosen, 1995] sugere que o programa não produziu efeitos mais promissores que as alternativas existentes.

2.4. Medicaid

Este é o maior programa de dispêndio para os indivíduos de baixa renda, sendo seu objetivo cobrir os gastos com saúde. Foi implantado em 1965 e cobre um largo espectro de benefícios que incluem cuidados hospitalares dentro e fora do hospital, taxas laboratoriais, serviços médicos, etc. A maioria dos serviços é grátis.

Para alguns estados, existem serviços opcionais, tais como tratamento dentário e distribuição de lentes oculares.

O crescimento do dispêndio é espantoso:

- 1975 ↗ 12,6 bilhões de dólares
- 1993 ↗ 140 bilhões de dólares

Os pagamentos dobraram entre 90 e 93.

Uma questão relevante relaciona-se à razão que levou os EUA a optarem por transferências na forma de serviços médicos como uma parte substancial do sistema de ajuda social. Há pelo menos três explicações para o fato. A primeira de que o aparato de seguridade para a saúde beneficia-se dos programas de financiamento. A segunda assume um caráter paternalista ao afirmar que os pobres não possuem dinheiro e mesmo que tivessem seriam incapazes de obter proteção adequada. A terceira é um argumento importado da Economia por meio do conceito de *commodity egalitarianism* que afirma que algumas mercadorias especiais deveriam ser providas de modo igual para todos.

Existe uma enorme pressão nos EUA para controlar os dispêndios neste sistema, mas gostaríamos de chamar a atenção para o montante de recursos que ultrapassa o PIB de muitos países. Os EUA são considerados extremamente liberais, ao contrário

de países com maior intervenção governamental, que são tidos como social-democratas.

Mas a julgar pelo volume de dispêndio, oxalá pudéssemos ser tão liberais quanto eles.

2.4.a. Estrutura de financiamento do programa

Medicaid é administrado pelos estados e financiada pelo Governo Federal conjuntamente com os estados. Ocorreram mudanças estruturais no sistema: até 1981 - *cost-based reimbursements* ⇒ os beneficiários apresentavam os custos para o Governo e eram reembolsados. Após 1981 outros métodos puderam ser testados - *capitation fee* ⇒ os cuidados médicos são providos para um indivíduo ou grupo mediante uma taxa mensal fixa semelhante ao PAS implantado pela Prefeitura de São Paulo.

O alto aumento de custos é devido ao aumento do custo por beneficiário e número de beneficiários.

Considerando-se o objetivo de prover assistência médica para os pobres, o programa funcionou (o número de consultas com médicos é o mesmo para todas as classes sociais), e a taxa de hospitalização (*hospitalization rate*) de crianças pobres aumentou.

Quanto à qualidade do atendimento (*quality of care*), podemos dizer que melhorou se considerarmos como resultados o aumento da expectativa de vida dos pobres (cinco anos) e o decréscimo da taxa de mortalidade infantil. Entretanto existem estudiosos que querem uma mudança na estrutura do sistema, pois um em cada sete americanos ainda não possui cobertura pública ou privada.

2.5. Nutrição infantil e tíquetes de alimentação (child nutrition and food stamps)

Food stamps são tíquetes emitidos pelo governo que podem ser usados somente para alimentação (comida para animais de estimação, cigarro, bebidas alcólicas e comida importada não são permitidos).

Dados para 1992 \Rightarrow 25,4 milhões de pessoas com um dispêndio de 21,8 bilhões de dólares.

O custo do programa é bancado pelo Governo Federal, mas a administração é estadual.

Beneficiários \Rightarrow pessoas com renda abaixo da linha de pobreza.

O montante de recursos mensais para uma família depende do seu tamanho e de sua renda (valor máximo em 1993 para uma família de 4 pessoas: 370 dólares mensais).

Alíquota implícita \Rightarrow \neq sobre ganhos adicionais 30% (melhor que o AFDC).

Uma análise do consumo de alimentação de indivíduos de baixa renda (Smeeding 1982, citado por Rosen) mostrou que um tíquete alimentação de um dólar valia 97 centavos.

Se *Food stamps* são tão bons quanto dinheiro, por que o governo os prefere? Há duas razões:

- a) as pessoas não vão gastar em comida, caso não recebam tíquetes;
- b) é politicamente mais palatável - pode ser mais fácil conseguir apoio para um programa que vise abolir a fome do que simplesmente repassar dinheiro.

2.6. Programas de nutrição infantil (child nutrition programs)

Os programas de nutrição infantil são direcionados para o atendimento de mães que requerem cuidados médicos, crianças com menos de quatro anos de idade e estudantes. O volume de atendimento é bastante expressivo sendo de 5,4 milhões de crianças (1992). Crianças que se qualificam para esse programa são obrigadas a realizar certos procedimentos que fazem com que o número de participantes não seja maior.

2.7. Assistência para moradia (housing assistance)

O objetivo do programa é a criação de um sistema de subsídios para prover moradia para as classes de renda mais baixa.

O maior programa é denominado *public housing*, e seu principal produto consiste em unidades desenvolvidas, dirigidas e possuídas por autoridades regionais que operam dentro de uma municipalidade ou condado (*county*). O programa é subsidiado pelo Governo Federal no que concerne tanto aos custos de construção como aos de operação. O volume de unidades construídas foi de 1,5 milhão.

Não há moradia para todos que se qualificam, pois existem 36 milhões de pessoas com renda abaixo da linha de pobreza. E os economistas advogam que o subsídio deveria valer também para o setor privado, a fim de aumentar o volume de unidades construídas.

Existem programas alternativos, que permitem que os qualificantes procurem por moradia no mercado privado, cujo custos são subsidiados pelo governo, que paga até 30% da renda familiar em aluguéis. Para esses programas o volume de beneficiários é de 1 milhão de famílias pobres.

Outro programa alternativo é o chamado de *housing allowances* (ajuda de custo para moradia).

Nele, o qualificante recebe do governo um pagamento igual à diferença entre o custo de uma casa padrão (m²) e uma fração da renda. A ajuda pode ser gasta no mercado privado, com a condição de que a moradia preencha um determinado padrão de qualidade.

Evidência empírica para testar o sucesso do programa mostra que um aumento de 10% na renda produziu um aumento de 5% no dispêndio em moradias.

O crescimento de demanda não fez os preços subirem (provável explicação: a oferta de moradias é elástica). Entretanto, a exigência de um determinado padrão de qualidade para as construções fez com que houvesse significativa redução de prováveis interessados em participar do programa.

2.8. Programa de treinamento para o trabalho (employment and job training)

Nos EUA os programas de treinamento para o trabalho foram criados para lidar com uma das possíveis causas da pobreza que é a ausência de capacitação para o mercado de trabalho.

O governo, mediante treinamento, aumentaria a habilidade das pessoas relativamente às demandas do mercado de trabalho.

A legislação de apoio à família (Family Support Act of 1988) criou o JOBS (Job Opportunities and Basic Skills Program), um programa de amplitude nacional. Qualificam-se para o programa famílias que já participam do AFDC e que possuam filhos com pelo menos três anos de idade.

Há evidências suficientes para afirmar que o programa vem dando resultado?

Alguns estudos econométricos sugerem uma correlação positiva entre participação no programa e aumento nos rendimentos. Entretanto, como as pessoas decidem voluntariamente a sua participação no programa, pode ser que os que se matriculam sejam os mais ambiciosos da população de baixa renda e o programa não seja o melhor indicador para o aumento da renda.

O que os experimentos não mostram é se os indivíduos teriam a oportunidade de receber treinamento fora do programa. Não sendo isso possível, este pode ser visto como muito mais eficaz.

Uma outra grande objeção ao programa reside nos seus custos comparados aos incrementos de renda dos participantes.

Heclman [1993, citado por Rosen, 1995] argumenta que, para aumentar os rendimentos de um participante em 5.000 dólares anuais, o programa gasta 50.000 dólares, um dispêndio razoavelmente elevado.

Caso esta mesma desproporção entre custos e benefícios possa ser válida para o Brasil, o programa seria de pouca utilidade prática, a menos que se encontrem formas de se reduzirem substancialmente os custos.

2.9. Programas para aumentar rendimentos – educação

Uma idéia difundida não apenas nos EUA afirma que grande parte da pobreza é devida à ausência de educação.

A legislação americana promulgada em 1965 faz com que a esfera federal proveja indivíduos e distritos escolares com fundos para educação compensatória. Foram

aquinhoodos com recursos o primeiro e o segundo grau e somente estudantes na categoria de “descendência desprivilegiada” (negros, orientais e hispânicos) e brancos de famílias pobres.

Estudos mostraram uma correlação positiva entre anos de educação e rendimentos, mas não existe resposta para quais aspectos da educação conduziriam ao aumento salarial. Isto é crucial, levando-se em consideração o caso brasileiro, pois, ao selecionarmos mal o tipo de educação que deve ser privilegiado, poderemos estar alocando recursos para atividades que são de pouca utilidade para o trabalho no mercado.

Uma idéia que necessita ser mais bem discutida é dar autonomia total às unidades da Federação e escolas privadas para elaborarem seus currículos e deixarem que o mercado recompense as escolas que forneçam melhor estudo, tanto técnico quanto acadêmico.

Tomando como exemplo os EUA e examinando o decréscimo das taxas de pobreza para avaliar a eficácia de um programa, podemos perceber que os programas de dispêndio para os pobres têm sido um grande sucesso.

Dados de 1991 mostraram que as transferências em dinheiro somadas às relativas à comida e à habitação reduziram a taxa de pobreza em aproximadamente 42%. [Committee on Ways and Means, 1993; citado por Rosen, 1995].

O sistema de ajuda para os pobres é considerado bastante desordenado e confuso, mas economistas rejeitam a idéia de substituí-lo por um imposto de renda negativo no grupo dos programas não-categoricos. A razão para isto é que tal programa tornaria difusa a idéia de a ajuda ir somente para os necessitados e não encontraria suporte político para ser implantado.

3. O SISTEMA FRANCÊS³

No final dos anos 80, a França e Québec adotaram novas políticas sociais, denominadas Renda Mínima de Inserção (Revenu Minimum d'Insertion - RMI) e Segurança da Renda (Securité du Revenu). Essas políticas se fizeram necessárias para adaptar o sistema econômico a uma realidade de crise, desemprego, pobreza e transformações no mercado de trabalho.

As mudanças na economia e nos setores produtivos desses países excluíram a mão-de-obra dos setores industriais, não a reabsorvendo e não a conseguindo integrar novamente ao mercado de trabalho. Surge, assim, uma nova classe operária com trabalho precário, instável, subcontratado, terceirizado, com períodos de desemprego mais longos e idade mais jovem. Um paralelo pode ser traçado com o Brasil de hoje em que a situação não é diferente.

A abertura da economia que começou com o Presidente Fernando Collor e que se ampliou com a implantação do Plano Real fez com que empresas abandonassem o mercado ou procurassem introduzir tecnologias que aumentassem a produtividade, o que provocou uma queda significativa no pessoal ocupado, principalmente na indústria paulista.

A Política de Inserção e a de Segurança da Renda têm como base unir a prestação social com a inserção no trabalho e possuem um sistema diferenciado de prestações de acordo com o estado civil, o montante de recursos, a idade, ou ausência ou não de dependentes. A proposta do Québec é substituir o sistema de ajuda social vigente, enquanto a França quer complementar o sistema existente.

³ Este texto é um resumo do paper de Vicente de Paula Faleiros intitulado "A Questão da Renda Mínima - Os Casos da França e do Québec", 1995.

A fim de compreendermos melhor a comparação entre esses dois casos, Faleiros (1995) descreve cinco tipos de garantia de renda tendo como base dois critérios principais:

- a) como são considerados os inaptos ao trabalho em relação aos aptos ao trabalho em situação de necessidade social ou pobreza;
- b) inclusão/exclusão dos necessitados e incapacitados dos direitos sociais e no atendimento público.

Tipos de garantia de renda:

- 1) A assistência aos pobres incapazes.
- 2) A assistência por categorias.
- 3) A alocação universal.
- 4) O imposto negativo.
- 5) Garantia complementar de renda com comprovação de recursos.

A assistência aos pobres incapazes visava relacionar a pobreza à incapacidade e fazia-se pela iniciativa pública ou privada, principalmente por paróquias ou instituições religiosas, sob a justificativa da caridade. Na ótica da caridade ou na liberal-clássica, o Estado não tinha que garantir a sobrevivência dos pobres capazes de trabalhar; eles tinham que consegui-la no mercado. O Estado seria responsável por manter a ordem e controlar os considerados vagabundos. Em tempos de crise, essa assistência tinha um caráter mais abrangente de distribuição de alimentos ou trabalhos temporários em virtude do objetivo de manter-se a paz social.

Com o surgimento dos seguros sociais, os incapacitados foram incluídos em programas especiais de proteção privada ou pública, distribuídos em categorias sociais específicas. Foram estabelecidos níveis mínimos de sobrevivência para essas categorias, e gradualmente foram recebendo ajuda para saúde ou sobrevivência os idosos, os deficientes, as mães solteiras e os inválidos.

A alocação universal prova uma renda básica individual a todo cidadão, sem necessidade de comprovação de recursos. Esta proposta de Collectif Charles Fourier (1987) da Bélgica era denominada *basic income* e objetivava eliminar a pobreza e o desemprego.

O imposto negativo era uma prestação vinculada ao sistema de arrecadação de impostos com um limite de renda, em que, a partir desse limite, pagava-se imposto e, abaixo dele recebía-se imposto. Os ganhos poderiam ser taxados de forma variável.

As políticas complementares de renda visavam extinguir as categorizações (idosos, deficientes, mães solteiras, inválidos) e estavam incluídas nos direitos sociais. Implantadas no Québec e denominadas Segurança da Renda - RMI querem extinguir as categorizações dos beneficiários da ajuda social, mas, reforçando a distinção entre aptos e inaptos ao trabalho, querem organizar programas de integração entre o sistema público e o privado para inserção dos aptos no mercado de trabalho, diminuindo o direito à assistência social.

3.1. A questão da renda mínima na França

No final dos anos 80, na França surgiu um programa de renda mínima, denominado Renda Mínima de Inserção (Revenu Minimum d'Insertion ou RMI). Esse programa é um complemento de medidas que se constituíram a partir da II Guerra Mundial e

se estenderam por um período de 30 anos no pós-guerra, período marcado pelo crescimento econômico e pelas medidas sociais.

A crise dos anos 80 levou o Estado a reorganizar o sistema de proteção social, visando cortar gastos, aumentar as contribuições (implantação da CSG - Contribuição Social Generalizada de 1991 e aumento no valor do *ticket modérateur* - parcela paga pelo usuário dos serviços de saúde), e extinguir a pobreza.

O Estado tem um papel predominante no modelo francês e estabeleceu medidas complexas para questões de seguro social, casos de doença, invalidez, acidente, desemprego e exclusão social.

Antes da Revolução Francesa, a pobreza era combatida pela Igreja ou por trabalhos públicos por parte do Estado (denominados *ateliers de la charité*). A Revolução pretendia implantar um sistema de assistência pública, criando um *Comité de Mendicité* para questionar a indigência e forçar o Estado a carear recursos para os pobres, por meio do trabalho ou da distribuição de meios de sobrevivência.

A Igreja se opôs à ação do Estado e à expansão do capitalismo, quebrando a “segurança” proporcionada pelos feudos, e reproduziu o “estado de pobreza”.

O século XIX foi marcado pelo liberalismo e pela necessidade de seguros para riscos sociais. Em 1908, algumas comunas da Alsácia adotaram experiências de renda mínima local.

No final da II Guerra Mundial, sob a influência do Relatório Beveridge, foi introduzido o Regime Geral de Seguridade Social estabelecendo-se uma “sociedade de seguros”. A Constituição da França (tanto a de 1946 quanto a de 1958) garante o direito à seguridade social ou a uma renda mínima, e o Estado passa a ter o dever de ajudar os incapacitados fisicamente e os necessitados sociais devido a razões conjunturais econômicas e mesmo estruturais.

No Código da Família e da Ajuda Social de 1958 estão estabelecidos os direitos e benefícios da ajuda social, transferindo-se responsabilidades da seguridade social para as regiões por meio de regulamentos. Existem vários benefícios destinados à infância e à família, tais como alocações para crianças pequenas, pais solteiros, complemento familiar, ajuda a crianças com dificuldade, escolarização, bolsa de estudos secundários; todos eles submetidos a um teto de renda familiar. Estão previstas ajuda aos trabalhadores idosos inaptos ao trabalho e ajuda ao lar de acordo com um teto de recursos e alocações suplementares para aposentadoria num montante de até 2/3 do salário mínimo (maiores de 65 anos). Para os idosos e para os deficientes que estão abaixo do teto de renda fixado, estão previstas alocações para incapacidade ao trabalho. Há também benefícios para a educação especial e complementação de renda abaixo do teto estabelecido. São políticas voltadas para os incapacitados para o trabalho e limitadas a um teto abaixo do salário mínimo, para não gerar desincentivos ao trabalho.

A ajuda à moradia objetiva a manutenção em domicílio e pagamento de taxas locativas mediante comprovação de recursos para idosos, inválidos, famílias com menores e jovens assalariados. Existe também uma ajuda especial à moradia coletiva e incentivos para construção de habitação de cunho social. Há fundos para certas urgências, como o não-pagamento do aluguel ou albergamento de emergência. O acesso à saúde não é universalmente gratuito e está sujeito a cotizações à seguridade social e/ou a uma associação mutual. Um terço dessas cotizações pode ser realizado pela ajuda social ou algumas caixas. A ajuda médica depende da comprovação de recursos. Há consultórios médicos nas escolas.

O seguro-desemprego era parte integrante do fundo público do trabalhador. Durante os anos de crescimento, o seguro funcionou bem, mas com a crise econômica agravada com o choque do petróleo ele tornou-se oneroso, e os benefícios mais reduzidos.

Com a crise econômica, o sistema de proteção social e seus gastos foram questionados. Esse “crescimento do social” levou o governo a cortar despesas, aumentar as contribuições (por exemplo: tíquete moderador dos gastos com saúde em 1991) e, em 1990, criar um novo imposto, a CSG (Contribuição Social Generalizada) que atinge principalmente os salários mais elevados.

A implantação do RMI encontra-se num contexto de crise do social, é um sistema complementar de renda mínima e não um substitutivo dos mínimos sociais existentes.

Em 1986, o Conselho Econômico e Social implantou uma política social que visava eliminar a pobreza profunda (absoluta) e prevenir-se contra as situações de precariedade. Nesta ocasião, propunha-se uma renda mínima de inserção.

Em 1988, Mitterrand propôs essa nova política de solidariedade na campanha de seu segundo mandato.

O RMI é aprovado com quase unanimidade na Assembléia Nacional após uma longa negociação para estipular os alocatários (idade, extensão aos estrangeiros), competências nacionais e locais, relação entre obrigação de inserção e direito.

Uma lei de 1988, reforçando o dispositivo constitucional, afirma que toda pessoa em razão de seu estado físico ou mental, ou da situação econômica em que se encontra, na impossibilidade de trabalhar, tem direito de obter da coletividade meios convenientes de subsistência.

O RMI é destinado aos maiores de 25 anos, podendo ser expandido aos de idade inferior que tenham filhos sob sua responsabilidade, residentes na França, tanto nativos como estrangeiros; estes devem possuir um visto de residência permanente, ou temporária de, no mínimo três anos, além de exercer atividade profissional. Com isto pretende-se desestimular a atração de imigrantes estrangeiros e ao mesmo

tempo não discriminá-los. Os habitantes dos departamentos franceses de além-mar (Reunião, Guadalupe, Martinica e Guiana) têm direito ao RMI no valor de 80% do fixado na metrópole, já que aí o salário mínimo também corresponde a 80% do da metrópole, para que não haja desestímulo ao trabalho.

O RMI é uma prestação de valor variável (fixado em regulamento), adaptado à situação de cada usuário, e tem como parâmetro a diferença entre os recursos disponíveis e um teto fixado. É uma alocação subsidiária que não substitui outras prestadas pelo Estado.

O governo central financia a alocação (denominada na lei “O Estado”), mas os custos da inserção ficam por conta dos Departamentos que devem reservar para isto 20% do que o Estado paga em benefícios na região. As demandas para o RMI podem ser indicadas nos serviços públicos locais (principalmente no CCAS - Centro Comunal de Ação Social) ou em entidades privadas credenciadas. O pagamento da alocação é centralizado na Caixa de Alocações Familiares (CAF) para os beneficiários urbanos e nas sociedades mutuais rurais de socorro (MSA) para os trabalhadores do campo. A instrução da demanda é de quem a recebe e as CLIs - Comissões Locais de Inserção fornecem um parecer trimestral sobre o prontuário; nesse período, o beneficiário deve apresentá-la (Declaração Trimestral de Recursos). Se o usuário não apresentar sua DTR, ele será eliminado da lista de usuários. Por sua vez, o usuário tem o direito de apelar, e o governo de recuperar o que foi pago indevidamente; em caso de fraude, há punições previstas no Código Penal.

A política de inserção é determinada por um Conselho Departamental com representantes do Estado, da região, do departamento, das comunas, das empresas, de organismos e instituições de caráter social. O prefeito decide se concede ou não a alocação, baseado em várias informações.

Os mais pobres não têm direito a serviços de saúde e sua inclusão no RMI possibilita-lhe o direito ao seguro-saúde com financiamento do departamento. O Estado também assume gastos com aluguel e taxas, depois de um desconto padrão de acordo com o tamanho da família, e até um teto fixado por região, desde que o usuário viva num parque habitacional social ou seja beneficiário de uma ajuda-moradia, por exemplo para famílias numerosas ou para beneficiários de mínimos sociais. Estes são os direitos sociais originados da inclusão do RMI, em que está inserida também a cobertura de acidentes do trabalho para atividades de inserção. E, de acordo com a lei, haverá uma avaliação trimestral dos recursos. Para estimular o trabalho, é permitido um acúmulo temporário de rendas do trabalho com o RMI.

4. FUNDO PERMANENTE DO ALASCA

O Fundo Permanente do Alasca foi criado para beneficiar todos os moradores desse estado norte-americano de forma igual, ou seja, para que todos dele possuíssem uma fatia de participação semelhante. Neste trabalho identificaremos quais foram seus motivos e como foi o seu processo de criação, sua estrutura administrativa e financeira e quais são seus objetivos.

De acordo com o texto, a história do Fundo Permanente do Alasca teve início em 1969, ano em que o estado leiloou cerca de 164 poços de petróleo em Prudhoe Bay. Devido à grande quantidade de óleo encontrada nessa bacia, as ofertas feitas pelas companhias foram altas; isso permitiu ao Alasca um ganho líquido de US\$ 900 milhões em títulos de arrendamento. Essa venda permitiu, em longo prazo, um desenvolvimento do Alasca, realizado pelas companhias que venceram a concorrência, bem como suas parceiras, dando início a uma lucrativa união.

Esses US\$ 900 milhões eram uma quantia aproximadamente nove vezes maior que o orçamento anual do Alasca e isso levantou novas questões: “O dinheiro deveria ser gasto ou poupado?” No período em que isso ocorreu, a decisão foi por gastar esse

montante para prover as necessidades básicas da população, tais como água, esgoto, rodovias, escolas, aeroportos e algumas necessidades humanas como saúde, educação e serviços sociais. Dois programas tiveram início com esses recursos, um de empréstimos para os estudantes e um outro de títulos de longevidade.

O dinheiro foi gasto, e grande parte da população do Alasca não ficou satisfeita com o resultado. Isto se deveu ao fato de que: o Alasca é um estado muito grande territorialmente e é considerado novo na federação norte-americana. Estes fatos acarretam dois problemas; primeiro, há a necessidade de investimentos de uma soma muito grande de recursos para que possa ser notado e, segundo, a diferença existente entre as condições mínimas entre os demais estados da federação e o Alasca decorre do fato de ele ser um estado novo e que, portanto, não possuía uma infra-estrutura semelhante aos demais estados.

A grande quantidade de petróleo encontrada em Prodhoe Bay necessitava ser transportada para os mercados consumidores e, para isso, iniciou-se a construção do oleoduto Trans-Alasca, considerado o maior do mundo. Novamente o Alasca viveu um período de crescimento, e a pergunta anterior ressurgiu “Gastar ou Poupar?” As pessoas começaram a se perguntar, “como manter a estabilidade sem a necessidade do petróleo para sempre?”, mesmo porque esse produto é esgotável.

O Alasca é um território com muitas riquezas naturais e, por isso, na constituição estadual foi inserido um artigo que determina que “*A legislatura irá prover para a utilização, desenvolvimento e conservação de todos os recursos naturais pertencentes ao estado, incluindo a terra e a água, para o máximo benefício de sua população*”. Esse fato possibilitou que o fundo, criado inicialmente com receitas provenientes da exploração do petróleo, fosse todo destinado à população do Alasca, pois era considerado um direito constitucional.

Retornando aos anos 70, os alasquianos achavam que teriam que ser mais inteligentes quanto à utilização dos recursos minerais, principalmente o petróleo, e,

por isso, decidiram poupar uma parte e não somente gastá-la. Por meio do processo político, a população criou a legislação para o Fundo Permanente do Alasca: *“Pelo menos vinte e cinco por cento de todo arrendamento de aluguel para minerais, royalties, royalties de processos de vendas, fatias de receitas federais provenientes de minérios e títulos recebidos pelo estado deveriam ser adicionados ao fundo permanente, e o principal seria utilizado apenas para a realização de investimentos especificamente designados pelas leis elegíveis para o fundo permanente. Todas as receitas do fundo permanente deveriam ser depositadas em um fundo geral ao menos sustentado pela lei”*.

O Fundo Permanente do Alasca foi estabelecido em 1976, e os alascianos estavam “embarcando” em uma nova “aventura” nunca realizada em outro país, uma inovação em uma política pública não testada. Essa nova política, como foi citada anteriormente, tinha como objetivo gerar um processo de crescimento estável para o Alasca e não o deixar vulnerável ao ciclo do petróleo.

Os quatro anos seguintes foram utilizados para debater questões básicas sobre o fundo: “o fundo permanente deveria ser gerenciado como uma forma de possuir uma poupança por administradores para o futuro com seus benefícios sendo distribuídos e medidos sempre a longo prazo para seus beneficiários, ou ser gerenciado como um banco de investimentos e ser usado como força alimentadora para a economia alasciana no curto-prazo?” Em 1980, o povo votou a favor do conceito de confiança para o futuro.

Esse fundo deveria ser gerenciado independentemente do tesouro do estado para separar a poupança da função gasto, e os investimentos no Alasca deveriam ser realizados quando os níveis de risco e retorno fossem comparáveis a outras oportunidades de investimentos, mas os ganhos do fundo estivessem disponíveis de acordo com a legislatura. Os recursos que não seriam utilizados por qualquer fundo permanente, *the Alasca Housing Finance Corporation, the Alasca Industrial Development and Export Authority, and the Alasca Renewable Resources*

Corporation, caso tivessem sido estabelecidos, esses recursos seriam utilizados em empréstimos subsidiados para o financiamento de casas próprias e novos negócios.

4.1. Como o fundo permanente funciona?

O Fundo Permanente é composto por duas partes: o principal e os ganhos de reservas. O principal, como o próprio nome já revela, é a parte central da composição do fundo, e os ganhos da reserva são as acumulações da renda líquida não distribuída por dividendos, adicionada ao principal para o proteger da inflação, ou de outra forma, apropriada pela legislatura.

A diferença fundamental entre o principal e os ganhos de reserva é que aquele somente pode ser gasto com o consentimento da maioria ampla na eleição geral, e estes podem ser apropriados a qualquer instante pela votação da maioria simples da legislatura.

O investimento do principal produz uma renda contínua que é distribuída ou incorporada a ele a cada ano, de acordo com o que estabelece a legislatura. A renda não distribuída ou adicionada ao principal permanece nos ganhos de reserva e está disponível para a utilização da legislatura.

As fontes principais do Fundo Permanente são:

- 1) Receitas provenientes do petróleo que são automaticamente incorporadas ao fundo sob os termos da Constituição Estadual e do Estatuto do Estado;
- 2) Fundos adicionais depositados pela apropriação legislativa;
- 3) A renda que está sendo transferida para o principal para proteger o fundo principal da ação da inflação.

De acordo com os dados, os recursos provenientes do petróleo possuem uma grande participação no crescimento do fundo; no entanto, verifica-se uma queda dessa contribuição. Para que o fundo continue crescendo, serão necessárias cada vez mais contribuições maiores para a sua conta contra a sua deteriorização pela inflação.

Como o Fundo Permanente investe seus recursos? De forma bastante conservadora, ou seja, ele procura minimizar o risco para não realizar decisões de investimentos ruins; isso significa ganhar menos, mas com um grau menor de incerteza. A principal decisão do Fundo é manter o principal seguro, sendo que maximizar o retorno do investimento é apenas uma consideração secundária. As principais políticas e estratégias de investimento são:

- a) o Fundo somente pode ter investimentos “produtores de renda” e que estejam citados no Estatuto do Alasca;
- b) todos os investimentos devem ser feitos conforme a regra do investidor prudente;
- c) todos os investimentos são feitos diante da linha de nível mais baixo. Nenhum investimento é realizado por questões políticas ou sociais;
- d) nas políticas de investimentos do Fundo, numerosas provisões são feitas para se ter segurança de que:
 - d.1) a grande diversificação é sempre mantida;
 - d.2) um alto nível de liquidez é assegurado;
 - d.3) as taxas de retorno obtidas são sempre competitivas com as do mercado;
 - d.4) todos os investimentos são de alta qualidade.

A longo prazo, a taxa de retorno real anual esperada do fundo é de 3%, o que não é um retorno ambicioso, mas, para as políticas conservadoras do fundo, essa taxa é realista.

4.2. A utilização presente do fundo de renda

As receitas líquidas recebidas durante todo o ano fiscal são creditadas na conta de reservas do Fundo Permanente. No dia 30 de junho de cada ano, as apropriações dessa conta são feitas primeiro para a conta de dividendos e depois para o fundo protetor contra a inflação.

A fórmula do dividendo é calculada para produzir um fluxo estável de dividendos ao longo do tempo: adicionar conjuntamente a renda líquida dos últimos cinco anos, multiplicar esse número por 21% e dividir o resultado ao número ao meio. Essa quantidade é transferida do fundo de reservas para o de dividendos no Fundo geral de acordo com a apropriação legislativa.

A quantidade transferida para o fundo de proteção contra inflação é calculada pela multiplicação da porcentagem da variação média no calendário do ano anterior no índice de preços ao consumidor dos Estados Unidos, para todos os consumidores urbanos, pelo balanço do Fundo Principal no final do ano fiscal. Essa quantidade é automaticamente transferida para a conta de ganhos de reservas para o principal do Fundo Permanente no dia 30 de junho de cada ano, de acordo com a apropriação legislativa.

Quando ocorre uma “sobra” após essas transferências, esse valor irá permanecer na conta de ganhos de reservas como renda não distribuída. Essa renda será utilizada para cobrir necessidades futuras do fundo, para o pagamento de dividendos ou para proteção contra a inflação.

4.3. O programa de dividendos

Nenhum outro estado norte-americano possui um programa de dividendos como o Alasca. Cada residente que faz uma aplicação e qualificação não importando quão jovem ou idoso, rico ou pobre, seja, obtém uma fatia pessoal das receitas do estado provenientes da produção estadual de petróleo, e cada um dos alasquianos pode decidir por si mesmo com o que gastar ou poupar sua parte.

O programa de dividendos do Alasca tem produzido mais impactos macroeconômicos positivos que qualquer outro tipo de gasto do governo. Os dividendos ajudam a criar milhares de empregos a cada ano com grande eficiência e sem paralelo. A forma de igual tratamento para todos os alasquianos aumentam significativamente a renda anual disponível para as famílias do Alasca.

4.4. Quem gerencia o fundo permanente?

O Fundo Permanente é gerenciado por:

- a) um banco que possui a guarda para ajudar a manutenção das seguridades, coletando juros e pagamento de dividendos e transferência de fundos quando as seguridades são comercializadas;
- b) corretores que compram e vendem ações ordinárias;
- c) conselheiro para avaliação na compra, venda e gerenciamento de ativos reais;
- d) analistas independentes que medem e comparam a *performance* desse fundo com a de fundos similares nos Estados Unidos;

- e) contadores independentes que monitoram práticas contábeis e asseguram que o fundo é administrado de acordo com os princípios geralmente adotados.

4.5. Por que o fundo permanente é importante para o futuro do Alasca?

O Fundo Permanente é importante para o futuro do Alasca por três razões primordiais:

- a) porque é maior que qualquer outro fundo de doações;
- b) porque é maior que qualquer fundação privada;
- c) porque é maior que a união dos fundos de pensões.

A isto podemos acrescentar que:

- a) se o fundo permanente do Alasca fosse um fundo de pensão de uma companhia, seria o 13º maior;
- b) se o fundo permanente do Alasca fosse um fundo de pensão governamental, seria o 20º maior;
- c) se o fundo permanente do Alasca estivesse entre os 500 da revista Fortune, estaria entre os 5% das maiores companhias norte-americanas;
- d) se o fundo permanente do Alasca fosse um banco, teria ganho mais renda líquida no último ano (1993) do que em todos os outros anos anteriores.

É mais fácil argumentar, então, que a criação do Fundo Permanente em 1976 foi o passo mais importante em direção à real e duradoura diversificação econômica. Assim, com o tempo, esse fundo irá, mais do que qualquer outro fator individualmente, determinar o nível de prosperidade do estado do Alasca.

5. A PROPOSTA INGLESA

Resumo de: Common Benefit. Liberal Democrat Policies For Reform Of The Tax And Benefits System (Federal Green Paper N° 11)

5.1. Introdução

O nosso objetivo aqui é fazer o resumo de uma das propostas para mudança do sistema tributário e previdenciário inglês.

A proposta escolhida, que foi apresentada pelo partido democrata liberal inglês, possui a vantagem de apresentar vários estágios para a transformação do sistema e um estudo criterioso dos custos envolvidos. Neste sentido, ela contrasta com a proposta brasileira, que não delineia claramente de onde vão surgir os recursos e que programas sociais deverão ser cortados.

Os democratas liberais acreditam que uma das características essenciais de uma sociedade civilizada é a habilidade de ela garantir acesso a serviços públicos de alta qualidade na área de saúde, educação e transporte, bem como a um sistema de suporte financeiro adequado para todos.

A proposta é elaborada a partir do conceito de renda do cidadão (*citizen's income*).

O que vem a ser isto?

Toda a pessoa teria direito à renda do cidadão independentemente de estar empregada ou não, de suas preferências sexuais, da renda que ganhe, ou de ser casada, divorciada, solteira ou separada. Essa renda (livre de impostos) seria garantida para cada indivíduo como um direito constitucional e subsidiaria a isenção para os indivíduos que ganhassem o suficiente para pagar o imposto de renda.

O montante a que cada indivíduo teria direito dependeria da sua situação econômica (ou seja, seria variável), mas os estudos britânicos apontam que essa renda não seria suficiente para um nível de subsistência adequado.

5.2. Propostas

As propostas têm dois objetivos:

- a) a curto prazo: a melhora e o pagamento dos benefícios;
- b) a longo prazo: caminhar em direção a um sistema de renda para os indivíduos, em que cada um receberá um montante livre de impostos mensalmente, que substituirá toda ajuda de custo.

Para que isto seja possível é necessário reformar o sistema tributário para incentivar a poupança e tornar o sistema de taxação da pessoa física mais justo, fácil de compreender e simples de administrar e integrá-lo ao de benefícios previdenciários, para que os registros de pagamentos de tributos possam ser usados para calcular benefícios.

5.3. Argumentos em prol de uma reforma do sistema

Benefícios: o sistema de seguridade social criado por Beveridge foi idealizado para cuidar da pobreza no tempo pós-guerra que era causada por:

- a) desemprego;
- b) provisões inadequadas para a infância;
- c) provisões inadequadas para doenças;
- d) provisões inadequadas para a velhice;
- e) provisões inadequadas para a morte.

Funcionava da seguinte forma: empregadores e empregados contribuía com a assistência do Estado para um sistema que funcionava sobre a égide do princípio do seguro compulsório. Neste sistema, uma série de benefícios seria automaticamente disponível em tempos de necessidade. Entretanto, o sistema entrou em colapso porque a pobreza se tornou prevalente em grupos que não contribuíram para o sistema de seguridade.

Os democratas liberais defendem o ponto de vista de que, em uma sociedade civilizada, a pobreza não deveria ser definida somente em termos absolutos, mas também por medidas de privação relativa, ou mudanças nas rendas relativas.

Vistas por este prisma, as políticas econômico-sociais são decepcionantes na Inglaterra de hoje. Estatísticas mostram que, enquanto 20% das famílias com renda superior experimentaram um acréscimo real de 26% no padrão de vida entre 1979 e 1986 (antes do nocivo corte de impostos para rendas mais altas e antes da imposição da *polltax*), os 20% de famílias com ganhos inferiores viram seu padrão de vida cair em 6%.

5.4. Taxação da pessoa física: o sistema atual

a) Income Tax (Imposto de Renda Pessoa Física)

De acordo com este imposto, qualquer pessoa tem direito a uma fatia de renda livre de imposto. Para uma única pessoa este “desconto” é de £ 2,785 (aproximadamente £ 53.50 por semana). (Estes números precisam ser atualizados para o ano de 1995, o que pode ser feito por meio do Finance Act 1995. Apresentação minuciosa deste é feita por Alan Melville: Taxation, Pitman Publishing, London 1995).

Para homens casados, a fatia sobe para £ 4,375. Para uma mulher casada, é de £ 2,785. (A partir de 1990, as mulheres casadas passaram a ser taxadas separadamente do marido). Isto implicou uma fatia descontável à parte para a mulher.

Existem descontos adicionais para pais solteiros e pessoas acima da idade mandatória de pensão pelo Estado.

Alíquota - 25% (*basic rate*) para os primeiros £ 20,700 da renda taxável, isto é, acima da fatia de desconto. Para rendas acima de £ 20,700 + desconto padrão, a alíquota é de 40%.

b) Employees' NICs - contribuições para a previdência social são um imposto sobre a renda ganha.

Aqueles que ganham menos do que £ 43 por semana nada pagam. Aqueles com renda acima de £ 43 por semana pagam 2% sobre as primeiras 43 libras e 9% sobre o resto, até um patamar de ganho de £ 325 (aproximadamente £ 17,000 por ano). Nada se paga sobre rendas superiores a este patamar.

As contribuições dos empregados são coletadas por meio de um sistema intitulado PAYE, mas são pagas ao Departamento de Seguridade Social (Department of Social Security) em vez de serem pagas ao Tesouro.

A justificativa para este procedimento é de que o indivíduo iria contribuir durante toda a sua vida para um fundo que seria usado para pagar benefícios (pensões ou seguro-desemprego) em tempos de necessidade, mas o que ocorre hoje em dia é que os benefícios (auxílios) são pagos das contribuições previdenciárias feitas no mesmo ano.

Não há um fundo permanente e os contribuintes estão pagando pelas aposentadorias de hoje e não acumulando um montante que irá prover suas próprias aposentadorias.

c) Capital Gains Tax é um tributo aplicado a ganhos oriundos da alienação de ativos. Os custos de aquisição são indexados à inflação e somente os ganhos reais são taxáveis. Os ganhos de capital correntemente são taxados como parte da renda dos contribuintes, exceção feita a uma parcela que é isenta.

d) Imposto sobre Heranças

Uma parcela até o montante de £ 118,000 é isenta. Acima deste patamar, existe uma alíquota única de 40%. Doações feitas há mais de sete anos contados a partir da morte de doador são isentas.

5.5. Críticas ao sistema tributário

O sistema britânico sofre pesadas críticas na atualidade e muitas delas são aplicáveis ao Brasil. Pelas lições que podem servir de exemplo para o caso brasileiro, as críticas serão reproduzidas aqui (vamos comparar os sistemas brasileiro e britânico quando possível, após a apresentação das propostas de ambos).

a) O sistema britânico prima pela iniquidade, uma vez que ele é pouco progressivo.

A maioria dos contribuintes paga uma taxa de 34% (25% de imposto de renda e uma contribuição social de 9%). Há apenas uma alíquota acima desta que é de 40%.

Além disto, pessoas com renda acima do teto da contribuição para a seguridade social (mas abaixo da alíquota de 40%) pagam impostos para cada libra adicional de renda a uma alíquota de 25%, enquanto aqueles com rendas menores pagam 34% para cada libra adicional.

b) O sistema é desnecessariamente complicado. Não há necessidade de haver dois tributos sobre a renda (imposto de renda e contribuição previdenciária) com duas entidades governamentais mantendo registros em separado.

c) A ocorrência de evasão fiscal é grande, principalmente pelos ricos. A pouca alocação de fundos para a Secretaria da Receita não a tornou eficientemente preparada para operar um complexo sistema de coleta de impostos.

d) O sistema trata de forma distinta grupos de contribuintes. Prova disto é o montante de isenção maior ao qual estão submetidos os casais legalmente casados em que as duas pessoas trabalham; isenção será menor para a soma da renda de duas pessoas que não são casadas.

e) A taxação sobre doações e heranças se tornou sem efeito. A isenção permitida para doações que ocorrem sete anos antes da morte do proprietário impede na prática a existência de uma tributação efetiva sobre a transferência de propriedade.

f) Os mecanismos utilizados para encorajar a poupança estão distorcidos; certas formas de poupança são altamente privilegiadas: a) compra de casas (juros reduzidos sobre hipotecas e isenção para ganhos de capital); b) contribuições

para fundos de pensões; c) aquisição de ações em companhias que queiram se expandir.

Outras formas de poupança como as compras de ações pela Bolsa de Valores não são isentas.

g) A combinação do sistema de taxaço e dos sistemas de seguridade social não é capaz de lidar com uma característica que se está tornando estrutural nas economias capitalistas contemporâneas, o trabalho temporário.

Aqueles que estão no sistema de suporte de renda não têm incentivo para procurar trabalho temporário que forneça ganhos de mais de cinco libras por semana, pois acima deste nível o benefício é perdido.

O sistema tributário força também um decréscimo dos salários para mulheres casadas (abaixo de £ 40 por semana), pois acima deste valor paga-se imposto e concomitantemente a contribuição para a seguridade social.

5.6. Uma alternativa para o sistema atual

A proposta alternativa que vamos apresentar aqui é a do Partido Democrata Liberal. Embora não seja a única e talvez nem a mais aceitável, ela serve como marco de referência por envolver vários estágios para ser implantada, o que contrasta com a proposta brasileira.

A questão a ser colocada é: não seria prematura ou até mesmo inconseqüente (no sentido de utilizar uma idéia boa de forma atabalhoada diminuindo as possibilidades de poder voltar a ser aceita posteriormente) a implantação de um Programa de Renda Mínima no Brasil sem levar em consideração a experiência inglesa que

mostra que, para isso, diversos estágios terão que ser percorridos sem ter alguma possibilidade de vitória?

5.7. A estratégia para alcançar os objetivos almejados

Os proponentes são cuidadosos em insistir numa implantação gradual da proposta. Esta estaria terminada ao final de três estágios:

PRIMEIRO ESTÁGIO

- a) Substituir a dependência que muitos pensionistas possuem para com os esquemas de complementação de renda (*income support*) outorgando a todos uma renda mínima suficiente para a subsistência (a proposta prevê que isto seja feito independentemente de contribuições feitas à seguridade social, o que achamos bastante discutível, principalmente se transportarmos este esquema para o Brasil, que se vê em dificuldades de pagar os aposentados, pessoas que contribuíram para o sistema e não possuem uma aposentadoria digna no final de suas vidas).
- b) Aumentar os níveis de auxílio às crianças.
- c) Começar os trabalhos para introduzir uma década flexível de aposentadoria para todos com idades entre 60 e 70 anos.
- d) Converter a pensão para ajuda aos inválidos (*invalid care allowance*) em um novo auxílio para a profissão (*carer's benefit*).
- e) Reformar o sistema tributário e substituir as isenções contra a renda tributável por isenções contra as obrigações tributárias (*tax liability*).

- f) Incentivar a poupança e tratar a aquisição de riqueza por meio das heranças ou doações e ganhos de capital como equivalentes de renda.

SEGUNDO ESTÁGIO

Estender a renda do cidadão para englobar um universo maior que o dos aposentados e crianças. Como estudos mostram que isto não é possível para a população toda, um esquema de auxílio complementar de renda para os mais necessitados teria que ser posto em operação.

TERCEIRO ESTÁGIO

Aumentar a renda do cidadão num horizonte de tempo dependente da taxa de crescimento para a economia.

5.8. As reformas do primeiro estágio

As reformas do primeiro estágio visam:

- a) Integrar o imposto de renda e a contribuição para a seguridade em um amplo imposto sobre a renda (Broad Income Tax).
- b) Tratar toda poupança igualmente em termos de obrigação tributária (incidência).
- c) Pagar para todos os aposentados um nível de pensão adequado para sua subsistência.
- d) Proporcionar um aumento imediato para o Auxílio para as Crianças e a manutenção real dos aumentos.

5.9. Imposto de Renda Ampliado (Broad Income Tax)

O que pretende a reforma com esta nova forma de tributação?

O sistema britânico atual contempla quatro impostos pessoais separados:

- a) dois incidindo sobre a renda (imposto de renda e contribuição para a seguridade social);
- b) um incidindo sobre ganhos de capital realizados;
- c) um incidindo sobre heranças.

A proposta contempla a abolição destes quatro tributos e a sua substituição por um único imposto cujo fato gerador seria a capacidade de gasto que o contribuinte adquiriu durante o período, não importando se ela é derivada dos salários, pensões, dividendos, ganhos de capital realizados, doações, heranças ou de qualquer outra fonte. Essa capacidade seria taxada uma única vez e receberia o nome de imposto sobre a renda ampliado (*Broad Income Tax - BIT*).

Como parte do processo de criação do BIT, as contribuições aos empregados e o imposto de renda seriam combinados para formar uma alíquota única. Por exemplo: se a alíquota do imposto de renda é de 25% e a da contribuição é de 9%, a alíquota conjunta seria de 34%. Ela incidiria sobre toda a renda que é agora sujeita ao imposto de renda.

5.10. Tratamento para os aposentados

No presente, pessoas aposentadas contando somente (ou na maior parte) com proventos advindos de pensões estatais compõem uma das principais categorias de

pessoas que vivem abaixo da linha de pobreza, de acordo com os padrões britânicos.

A proposta do imposto de renda ampliado contempla um aumento imediato no nível básico da pensão estatal para £ 48 libras para pessoas sozinhas e £ 75 para casais, todos abaixo da idade de 75 anos (como este estudo é de 1989, estes dados devem ser indexados pela inflação ocorrida no período).

A proposta também considera a reestruturação da ligação que existia antes de 1980 entre rendimentos e pensão, por meio da qual o nível da pensão subia juntamente com a subida do nível médio de rendimentos.

A renda dos aposentados não é no, presente, sujeita à contribuição para a seguridade social. Mais do que isto, os que permanecem no trabalho após a idade necessária para obter a pensão estatal não pagam a contribuição sobre o salário.

Para evitar que os aposentados sejam taxados em excesso, a proposta prevê a aplicação de 25% para aqueles acima da idade de aposentadoria, até um teto de £ 17,000. Prevê-se, também, a manutenção, em termos reais, dos valores de aposentadoria recebidos por aqueles que se aposentam antes da idade ou incapazes de trabalhar por invalidez.

A pensão estatal básica é isenta de imposto. Essa isenção substitui o auxílio pessoal e o auxílio pela idade para os aposentados e cria também um auxílio a ser contraposto às obrigações tributárias sobre outras formas de renda.

Um outro problema sério com o atual sistema, principalmente no que diz respeito à unificação do imposto de renda e da contribuição previdenciária em um sistema único (Imposto de Renda Ampliado), é que empregados que pertencem a algumas categorias ou esquemas de pensões pessoais pagam contribuições menores mas não se qualificam para as pensões relacionadas ao ganho advindo do Estado (State Earnings - Related Pensions - SERPs).

A proposta prevê a extinção das SERPs, exceção feita aos direitos adquiridos de contribuições já feitas. Um meio-termo, até que a extinção aconteça, é estender, para os operários que pagam menos, o pagamento integral das taxas, com a ressalva de que o Tesouro fará uma contribuição em nome dos contribuintes para os planos de pensão, reduzindo o pagamento dos contribuintes.

Os autônomos (*self-employed*), empregados por conta própria, pagam alíquotas menores de contribuição previdenciária e não são elegíveis no que concerne a certos auxílios (auxílio-desemprego).

A proposta prevê que, no segundo estágio de reformas, com a substituição do auxílio-desemprego pela renda do cidadão (mais auxílio para rendas baixas, quando for o caso) a desvantagem dos autônomos será eliminada. Entretanto, estes devem contribuir para o esquema como os outros empregados, ou seja, pagar a alíquota total e receber complementação do Tesouro quando necessário.

5.11. Alíquotas

A posição da proposta é em favor da progressividade e da redistributividade.

No sistema atual, a maioria dos contribuintes paga impostos a uma alíquota marginal de 34%, ou seja, para cada libra a mais ganha, 34% são deduzidos na forma de imposto de renda e contribuições previdenciárias, mas a maior alíquota (para as rendas mais altas) é de apenas 40%.

Levando em consideração a isenção, a proporção da renda total de um indivíduo que ganha £ 100 por semana é de 19%, crescendo para apenas 29% quando a renda aumenta para £ 300 (note que a renda triplicou).

A proposta prevê uma alíquota de 34% aplicada sobre todos os rendimentos, com uma dedução da isenção, contraposta às exigibilidades tributárias. Para pessoas ganhando acima de um certo patamar, a alíquota de 40% seria mantida, e os **aposentados empregados** pagariam alíquota de 25%.

Para níveis muito altos de renda (duas vezes o patamar em que a alíquota de 40% começa a vigorar, ou seja £ 50,000), seria imposta uma alíquota de 50%.

Os proponentes são contrários à introdução de novas alíquotas abaixo das alíquotas padrão pelo fato de que não ajudaria em nada os muito pobres no cumprimento de suas obrigações tributárias.

5.12. Isenções

A proposta pretende abolir as isenções quando da introdução da renda do cidadão.

Todas as pessoas pagariam impostos sobre uma base de cálculo composta do total das rendas obtidas e receberiam uma renda do Estado em vez de terem um montante dedutível dos impostos que pagam.

Isto não é muito fácil de ser implementado, iria requerer alguns anos e uma alteração na maneira como a isenção é calculada.

Propõe-se, em vez de permitir, a cada contribuinte, determinado montante de renda como benefício e sobre o qual o contribuinte não seria taxado, atribuir a cada um, um montante específico que seria contraposto ao total de exigibilidade (débito) tributária resultante do imposto de renda ampliado.

Como resultado, esta fatia de isenção contra as exigibilidades teria o mesmo valor para todos os contribuintes, ao passo que, pelo sistema atual de isenção, ela tem um maior valor para alíquotas maiores.

Os proponentes reconhecem que, ao considerar-se a renda de investimento, entretanto, quase todos os contribuintes com essa fonte de renda, independentemente de quão pequena seja, acabam pagando mais imposto do que atualmente sob o regime BIT. Não considerando que isso seja aceitável, propõe o estabelecimento de uma restituição para a renda de investimento em nível superior a £ 16,50, de forma que aqueles com baixa renda somada à receita total não fiquem em situação pior do que atualmente. O nível da restituição será determinado à luz das circunstâncias no momento em que o BIT for introduzido; não é possível especificar uma quantidade exata neste momento.

Esse sistema pode, posteriormente, ser convertido de forma bastante simples num sistema de Renda Mínima, no segundo estágio das reformas, substituindo a restituição sobre o imposto de renda devido por uma quantia a ser paga a todos, inclusive àqueles sem esse imposto contra o qual debitar a restituição. Os principais beneficiários serão, portanto, as mulheres casadas que não recebem salário. (Será uma questão a ser resolvida num estágio posterior ao processo e dependerá principalmente da conveniência administrativa, se a Renda Mínima será paga em dinheiro a todos ou se, no caso dos contribuintes, será creditada no imposto de renda devido e paga em dinheiro apenas aos não-contribuintes.)

No sistema atual, a restituição de imposto de renda para os cônjuges é indevidamente favorável àqueles em que ambos tenham renda, se comparadas à restituição recebida pelo casal em que somente um dos cônjuges tenha renda. Isso também é incoerente com o princípio geral de que o casamento deve ser fiscalmente neutro. Esse favorecimento não pode ser eliminado gradativamente durante o período intermediário, sem provocar dificuldades para os casais em que um cônjuge tenha renda; porém, uma vez que o sistema de Renda Mínima for introduzido, os

cônjuges que não trabalham receberão o pagamento de uma certa quantia. Isso substituirá, e melhorará, a reposição para casais atualmente paga ao cônjuge que trabalha. Nesse estágio, será reduzida progressivamente a reposição até que seja eliminada totalmente. Os casais em que ambos tenham renda e crianças pequenas serão compensados com benefícios fiscais para o cuidado de crianças e com aumentos nos Benefícios para Crianças (explicado a seguir).

5.13. Benefícios para o cuidado de crianças

Atualmente, as creches nos locais de trabalho são tributadas da mesma forma que os benefícios não-monetários, como os carros cedidos pela empresa. O fato de se tratar um serviço tão essencial, como se fosse um “benefício não-monetário”, é um absurdo e prejudicial para a causa da igualdade de sexos e para a maior mobilidade de força de trabalho. Como medida imediata, a proposta advoga que as creches nos locais de trabalho sejam tratadas como benefícios isentos de imposto, e não como benefícios tributados.

Entretanto, muitos empregadores, por exemplo os que têm um número muito pequeno de funcionários, não são capazes de proporcionar creches no local de trabalho. Pensando nisso, os proponentes sugerem um novo sistema de vales para o cuidado de crianças a ser instaurado assim que possível. Vales intransferíveis seriam proporcionados pelos empregadores aos pais de crianças abaixo da idade escolar. Esses vales seriam gastos deduzíveis para os empregadores, mas não seriam tributados nas mãos do empregado. Poderiam ser usados apenas para o pagamento de cuidados com crianças, proporcionados por pessoas cadastradas, sendo que a escolha do provedor de cuidados - local de trabalho, autoridades locais, creche privada ou profissionais qualificados - estaria nas mãos dos pais e seu valor poderia ser completado pelos pais, se necessário. Poderiam valer mais para pais solteiros ou para aqueles com crianças que requerem cuidados especiais.

Os proponentes acreditam que um sistema de vales para gastos com cuidados para crianças é preferível a permitir que os pais tratem esses gastos como deduções do imposto de renda. O sistema de vales seria mais fácil de monitorar, simplificaria a administração fiscal e ajudaria a tirar os serviços de cuidados para crianças da desregulamentada economia informal. Também proposto não apenas ampliaria as possibilidades de escolha, como também tornaria esse tipo de assistência igualmente disponível a todos os pais que trabalham fora.

5.14. Incentivo para a poupança

A proposta apregoa que o tratamento fiscal ideal para a poupança é de que todos os tipos existentes devem ser tratados da mesma forma pelo sistema tributário. Não quer dizer que o governo nunca deva intervir de qualquer forma para incentivar ou desincentivar formas específicas de poupança; porém o atual sistema tributário vem resultando numa discriminação excessiva.

As disposições das atuais leis fiscais podem ter tido, em algum momento, uma justificativa razoável, mas em muitos casos ela não existe mais.

Não parece haver nenhum motivo, por exemplo, para que o investimento na indústria manufatureira seja submetido a uma tributação mais elevada do que o investimento em habitação.

O país atualmente tem um sistema tributário que concede privilégios substanciais a algumas formas de poupança e impõe penalidades a outras. A proposta advoga que todas elas sejam tratadas da mesma forma. Em princípio, isso poderia ser conseguido eliminando-se todas as formas de alívio fiscal sobre a poupança ou ampliando-se esse alívio a todas as formas de poupança. Como acreditam que a segunda alternativa seja aceitável, os proponentes sugerem a extensão do alívio

fiscal a todas as formas de poupança, o que, segundo eles, apresenta muitas vantagens.

Como o alívio fiscal já é outorgado à maior parte da poupança - destacando-se habitação e aposentadorias -, o custo de ampliá-lo a todas as formas de poupança provavelmente não seja elevado. Propõe-se que esse alívio seja dado permitindo-se que todas as pessoas abram uma Conta de Poupança Registrada (CPR). Os contribuintes poderiam colocar parte de sua renda numa CPR, até um teto máximo especificado e obter alívio fiscal (ou a restituição do imposto retido na fonte) sobre a sua contribuição. Se reinvestidos, a renda e os ganhos de capital provenientes da CPR também estariam isentos de imposto de renda. O efeito da CPR seria tornar financeiramente neutra a escolha entre diferentes formas de poupança e tornar a poupança mais atrativa como um todo.

Os fundos depositados CPR podem ser úteis para qualquer tipo de investimento, seja em fundos unitários, fundos de investimentos, ações, títulos do governo ou outros investimentos a juros (mas não em uma segunda casa, carro ou outro tipo de ativo de uso pessoal). As CPRs seriam administradas pelos bancos e outras instituições, e os investimentos poderiam ser selecionados pela instituição ou pelas próprias pessoas. Os saques das CPRs seriam tratados como renda e, portanto, tributados da mesma forma que qualquer outro tipo de renda. De fato, uma CPR seria muito parecida a um esquema de aposentadoria pessoal regida pela Lei de Seguridade Social de 1986, com a única diferença de que os saques em dinheiro poderiam ser efetuados em qualquer momento, em vez de terem de esperar até a aposentadoria, e esses saques poderiam ser em valores diferentes e não em quantias anuais fixas. Entretanto, as CPRs não poderiam dar lugar a pagamentos únicos livres de imposto.

5.15. Alívio por juros hipotecários

Se o alívio fiscal por juros hipotecários for permitido à taxa BIT unificada de 34% em vez da taxa atual de 25%, seu valor para os contribuintes evidentemente aumentaria de modo considerável, já que o único efeito seria elevar os preços de habitação mais uma vez.

Reconhecendo este inconveniente, a proposta argumenta que não há necessidade de a taxa de alívio fiscal concedido nos acordos MIRAS (Mortgage Interest Relief) ser a mesma que a atual taxa de imposto de renda, portanto se manteria em 25%. Isso também se aplicaria às rendas nas alíquotas de 40% e 50%, a fim de que ninguém pudesse solicitar alívio por juros hipotecários superior a 25%.

A longo prazo, será necessário empreender reformas na estrutura do financiamento para introduzir uma nova forma de apoio chamada “alívio pelo custo de habitação”, calculada sobre os custos de habitação acima de um certo piso e abaixo de um determinado teto, também levando-se em consideração a renda do lar. Esse alívio fiscal seria aplicado igualmente aos aluguéis e aos juros hipotecários. Estes permaneceriam nos casos daqueles que já os pagam, se assim o desejarem, mas todos os novos compradores receberiam um alívio por custo de habitação (Observação: esta reforma do financiamento da habitação é explicada mais detalhadamente no documento *Habitação: o Tempo de Agir*, publicado pelos Democratas Liberais na Inglaterra).

O alívio fiscal por juros hipotecários e o alívio fiscal via CPR evidentemente não poderiam ser outorgados juntos para a compra do mesmo imóvel, já que o comprador seria beneficiado duas vezes. Os compradores teriam de ter a possibilidade de escolher uma das duas formas de alívio fiscal.

5.16. Ganhos de capital

A fim de manter coerência com o fato de que a poupança seria tributada quando gasta (pelo mecanismo da CPR), os proponentes advogam a tributação dos ganhos de capital, quando distribuídos, da mesma forma como é feito atualmente. Portanto, propõe-se cobrar o BIT (como é atualmente feito com os ganhos de capital) somente sobre os ganhos realizados. Os ganhos de capital das pessoas já são adicionados a suas rendas para fins tributários, e isso não deve resultar em problemas administrativos. Entretanto, a proposta não vê nenhuma justificativa para a considerável restituição específica para ganhos de capital, atualmente no valor de £ 5,000 ao ano. Em vez disso, propõe-se que deveria haver uma isenção fiscal limitada a um certo montante como, por exemplo, as primeiras £ 1,000 em ganhos de capital, de forma que aqueles que detêm poucas ações não estejam sujeitos ao pagamento de impostos independentemente da quantia dos ganhos.

5.17. Heranças e presentes

Argumenta-se, na proposta, que a transferência de riqueza é um ponto apropriado para tributação e é muito provável que se torne cada vez mais relevante no futuro próximo. Com a recente elevação dos valores da terra na Inglaterra, atualmente há muitas pessoas que morrem deixando propriedades com valor bem acima de £ 100,000. Dada a esperança de vida média, os filhos dessas pessoas provavelmente estarão na meia-idade e bem-estabelecidos em suas próprias casas no momento em que venham a receber a herança.

Apoiando-se nestes fatos, propõe-se que seja restabelecido um imposto efetivo sobre a transferência da propriedade por morte ou como presente (doação). A argumentação para este imposto baseia-se em quatro razões principais. A primeira é de que um presente ou herança representa um aumento na capacidade de consumo do receptor, e é mais lógico ter como base de tributação o aumento na capacidade de

consumo do que a renda no sentido convencional. Em segundo lugar, embora reconhecendo que o desejo de deixar um patrimônio para os filhos é um sentimento natural e na medida em que aumenta o incentivo a poupar, benéfico, acredita-se que permitir a acumulação da propriedade hereditária sem tributação alguma e de forma não distribuída é socialmente indesejável. O terceiro motivo é de que um imposto ineficiente, como o que existe atualmente, não beneficia ninguém a não ser a indústria da evasão fiscal. Em quarto lugar, como as alíquotas do imposto estariam baseadas na renda do sucessor e não no tamanho da propriedade, haveria um incentivo para os testamentários distribuírem a sua riqueza da forma mais ampla possível.

Resumindo, poderíamos dizer que os proponentes acreditam que o sistema tributário deve ser desenhado de forma que desestimule a concentração da riqueza em poucas mãos e estimule a sua ampla distribuição.

Os proponentes advogam que seria possível restabelecer um eficiente Imposto sobre a Transferência de Capital trazendo as doações recebidas em vida para a malha impositiva. Uma alternativa seria tributar o receptor da propriedade no lugar do doador ou do patrimônio de onde provém, por meio de um imposto exclusivo para aquisições. Eles optaram pela solução de tributar presentes e heranças como renda ampla.

Evidentemente é muito simples apenas dizer que as receitas de presentes e heranças estão sujeitas à tributação da mesma forma que a renda. Ao contrário das receitas, as heranças não constituem um fluxo regular de renda e sim quantias recebidas de uma só vez que poucos contribuintes receberão mais de uma ou duas vezes na vida. Num sistema de imposto de renda progressivo, isso significa que os contribuintes poderiam passar para a maior alíquota no ano em que receberam as receitas provenientes do espólio do pai, mesmo que sem essa receita a renda seja muito baixa.

Existem duas formas de lidar com este problema. Primeiro, acredita-se que seja correto dar a possibilidade (como no atual sistema) de uma isenção anual do imposto. Porém, no novo sistema, a isenção seria evidentemente outorgada ao beneficiário e não ao doador. A isenção anual cobriria os presentes comuns (de acordo com a definição atual) mais uma quantia em dinheiro fixada, talvez, no atual nível de isenção fiscal de £ 3,000. Para lidar com o problema de “quantias recebidas uma única vez”, poder-se-ia permitir que as isenções não utilizadas pudessem ser aplicadas no futuro, digamos, até dez anos, e estabelecidas com base nas heranças por morte; ou poder-se-ia dar dar uma isenção específica e maior que seria requisitada apenas sobre as heranças recebidas no momento da morte de um dos pais.

Em segundo lugar, o valor dos ativos herdados poderia ser depositado numa CPR, o que retardaria a cobrança do imposto até o momento em que esse valor fosse sacado para ser gasto em consumo. Qualquer saque seria tributado com a alíquota apropriada ao ano em que o valor foi sacado, de forma que alíquotas menores não utilizadas poderiam ser aproveitadas. Os ativos ainda depositados na CPR quando da morte do titular seriam tratados como tendo sido sacados imediatamente antes da sua morte.

O direito de depositar heranças numa CPR estaria sujeito a um determinado teto que variaria dependendo do tipo de ativo. Tetos maiores seriam aplicados a ativos que não pudessem ser vendidos para o pagamento dos impostos sem causar dificuldades. Esses ativos incluiriam aqueles que atualmente são aprovados para alívio do imposto sobre herança para propriedades comerciais ou agrícolas (por exemplo, granjas familiares); ou uma casa que tem sido a residência principal para a pessoa que morreu e o beneficiário da herança.

A proposta prevê a manutenção da isenção atual para transferências entre cônjuges. Essa é uma brecha no princípio, de que o casamento deveria ser fiscalmente neutro. Entretanto, acredita-se que os cônjuges deveriam ser incentivados a adotar uma

abordagem de “comunhão de bens” com relação aos ativos de ambos; por exemplo, quando o cônjuge mais rico dá o dinheiro para o pagamento da casa do casal, mas esta é comprada em nome dos dois. Também seria impossível policiar as transferências entre os cônjuges, como as resultantes de joalheria fina ou em que um dos dois faz todos os pagamentos hipotecários da casa do casal. Embora o argumento de “comunhão de bens” não se aplique no caso de transferência de propriedade por morte de um dos cônjuges, tal propriedade não estaria sujeita à tributação porque muito provavelmente seria necessária para a manutenção do cônjuge sobrevivente.

Várias questões técnicas ainda devem ser examinadas. Regras especiais teriam de ser definidas para as propriedades mantidas em fundos (*trusts*). As atuais isenções e alívios do imposto sobre heranças precisariam ser examinadas; advoga-se a manutenção de algumas delas, como as isenções para presentes de caridade ou para presentes de propriedades herdadas colocadas para exposição ao público. Outros casos, como o alívio fiscal para propriedades comerciais e agrícolas, provavelmente poderiam ser substituídos pelo uso de uma CPR.

5.18. Imposto sobre a riqueza

No novo sistema, as Contas de Poupança Registradas, e a aplicação do Imposto de Renda Amplo às heranças e às doações tornam bastante desnecessária a existência de um imposto sobre a riqueza. De qualquer forma, esse tipo de imposto apresenta muitas desvantagens, inclusive o requerimento de freqüentes avaliações e a provável necessidade dele excluir a residência e posses do contribuinte e os ativos comerciais, o que resultaria numa base muito estreita. Os países que adotaram um imposto sobre a riqueza o têm feito tributando as transferências de riqueza pela inclusão de presentes e legados no Imposto de Renda Amplo, mais do que por um imposto anual sobre a riqueza.

5.19. Arrecadação de impostos

Na atualidade, o Departamento da Receita tem adotado um elaborado sistema de arrecadação de impostos a fim de evitar a comunicação com os contribuintes. O PAYE foi desenhado para que, na medida do possível, ao longo do ano fiscal, cada contribuinte pague exatamente o valor correto de imposto e, ao final de cada ano, o Departamento da Receita não precise solicitar que o contribuinte pague mais, nem fazer restituições. O custo dessa precisão é um sistema de codificação extremamente elaborado e muito trabalho para os empregadores no cálculo do valor do imposto a ser deduzido dos salários dos contribuintes. Além disso, existe um sistema inteiramente à parte para a arrecadação de NICs (Contribuições para a Seguridade Social), que devem ser calculadas separadamente pelos empregadores e registradas pelo Departamento do Seguro Social e não pelo Departamento da Receita.

Os proponentes argumentam que tudo isso é muito complicado. A proposta torna possível uma ampla simplificação do sistema, facilitando também a vida dos empregadores. Para começar, o Departamento do Seguro Social deixará de desempenhar um papel na arrecadação de impostos. Os empregadores continuarão a deduzir o imposto líquido (BIT), mas somente terão de calcular o imposto relativo a cada período de pagamento (semana ou mês). Todos os contribuintes terão direito a uma restituição, somente no caso do imposto de alíquota padrão, que seria a mesma para todas as pessoas com mais de 16 anos e abaixo da idade de aposentadoria pública.

Para a grande maioria dos contribuintes empregados, tudo o que o empregador teria de fazer seria calcular o imposto correspondente à alíquota padrão sobre a parte do salário semanal ou mensal que excedesse à taxa semanal ou mensal de restituição pessoal. Não teria necessidade de nenhum tipo de codificação. Haveria poucos casos especiais: o imposto sobre os rendimentos daqueles acima da idade de aposentadoria pública seria deduzido conforme a alíquota menor para aposentados, e ajustes teriam de ser feitos para os contribuintes sujeitos a alíquotas mais altas de tributação e para

aqueles com mais de um emprego. Algumas das atuais restituições - como a restituição para pai ou mãe solteiro - poderiam ser pagas por meio do sistema de seguro social como benefícios, em vez de serem tratadas como restituições do imposto de renda, da mesma forma que as restituições de imposto por dependentes menores foram transformadas em Benefícios para Dependentes Menores.

O sistema proposto facilitaria muito a vida dos empregadores, mas significaria que o sistema PAYE não corrigiria automaticamente as deduções, de forma a considerar as semanas em que o empregado não trabalhou ou não ganhou o suficiente para cobrir a restituição do imposto. O Departamento da Receita teria, portanto, que fazer restituições com maior frequência do que hoje em dia (o que provavelmente não seria um efeito colateral impopular!). Aqueles que tivessem pago menos do devido, incluindo os contribuintes sujeitos a alíquotas mais elevadas, receberiam uma cobrança. Essa é a forma como o imposto adicional foi pago até 1972.

A longo prazo, o sistema PAYE poderá requerer outras mudanças. Em primeiro lugar, uma das opções submetidas para a apreciação é a de que o Benefício para Rendas Baixas seja pago por meio do sistema PAYE se o solicitante estiver empregado. Em segundo lugar, o sistema PAYE provavelmente será utilizado na implementação do imposto de renda local que os Democratas Liberais pretendem usar para substituir o *poll tax*.

5.20. Melhoras imediatas nos benefícios

Além das mudanças tributárias e do aumento proposto na aposentadoria pública básica, há uma série de reformas imediatas para o sistema de benefícios que se pretende realizar enquanto é feita a preparação para a introdução do esquema de Renda Mínima. A maior parte dessas reformas está relacionada à eliminação das mais inequitativas ações governamentais recentes.

O Benefício para Dependentes Menores é provavelmente o mais eficaz de todos os benefícios na obtenção do objetivo proposto, mas em anos recentes, o governo tem permitido que esse benefício seja corroído pela inflação, aumentando a suspeita de que se pretende eliminá-lo totalmente. A proposta prevê um aumento do Benefício para Dependentes Menores em £ 1 por semana imediatamente (até atingir o valor de £ 8,25) e a indexação, por lei, ao aumento no índice de preços ao consumidor a partir desse momento.

Entretanto, conforme se argumenta na proposta, é preciso dar mais ajuda às famílias mais pobres. Seria eliminado a proibição (*clawback?*) do Benefício para Dependentes Menores no caso das famílias que solicitam Apoio de Renda, e se ajustariam os prêmios para dependentes menores para que tivessem um aumento líquido de £ 2 por semana; a partir desse ponto, essas famílias se beneficiariam como todos com os aumentos posteriores no Benefício para Dependentes Menores. Também se aumentaria o prêmio-família para Apoio de Renda e Crédito Família em algumas libras.

Os Liberais Democratas têm-se oposto constantemente à taxa menor de Apoio de Renda para aqueles com menos de 25 anos, que o Governo introduziu como uma das Reformas de Fowler. Como consequência dessa introdução, aquela taxa seria eliminada para pessoas solteiras entre 18 e 25 anos de idade e paga a todas as pessoas solteiras com mais de 18 anos de idade.

A proposta é favorável à eliminação do *poll tax* e à sua substituição por um imposto de renda local; entretanto, isso levaria vários anos para ser concertizado. Por isso, a prioridade intermediária seria tornar o *poll tax* mais justo. Seu principal problema é a sua natureza regressiva, pois exige de quase todos o pagamento da mesma quantia, independentemente da renda. Apenas aqueles abaixo de um piso relativamente pequeno têm direito a algum tipo de abatimento, e o abatimento máximo é de 80% - todos, sem importar seu nível de pobreza, têm que pagar pelo menos um quinto do valor da quantia fixada. Os autores consideram isso inaceitável e sugerem a

mudança do sistema de forma que aqueles que estão abaixo do nível de Apoio de Renda tenham direito a um abatimento de 100% sobre o *poll tax*.

Finalmente, apresenta-se para discussão uma série de mudanças no atual sistema de pagamentos para necessidades especiais. A maior parte desses pagamentos é atualmente administrada pelo Fundo Social, que conta com pouco dinheiro, é discriminatório e proporciona ajuda principalmente na forma de empréstimos, mais do que de subvenções. Embora a sua base discriminatória, em combinação com a sua limitação de dinheiro, lhe confira um grau de flexibilidade que falta em grande medida no sistema anterior de benefícios definidos, o fato de ser discriminatório tem resultado em níveis inadequados de ajuda. Sugere-se a introdução de novos critérios claros para a aprovação de pagamentos especiais em circunstâncias especificadas, com um elemento menos discriminatório a fim de permitir a contemplação de circunstâncias pouco comuns. Elimina-se o limite em dinheiro e proporciona-se a maior parte da ajuda mediante subvenções e não empréstimos. Também seria estabelecido um direito de apelação bem definido contra as decisões dos gerentes locais do Fundo.

Além dessas reformas do Fundo Social, a proposta sugere a introdução novamente de uma série de subvenções que seriam financiadas em separado. Entre elas, a subvenção por óbito no valor de £ 400 à qual todos teriam direito, mas que seria recuperável por meio do procedimento de legitimação testamentária de qualquer patrimônio cujo valor (exceto a residência do casal no caso do cônjuge sobrevivente) exceda um piso especificado, e a subvenção por maternidade de £ 150 pelo primeiro filho de cada família e de £ 75 por filho subsequente.

5.21. Impacto

Como foi mencionado anteriormente, o principal objetivo das políticas apresentadas na proposta seria a erradicação da pobreza. Portanto, principalmente à luz das

mudanças fiscais introduzidas pelos conservadores, as quais têm amplamente favorecido os ricos, os autores admitem que um certo grau de redistribuição de renda é parte essencial da nova estratégia.

Por isso, é evidente que aqueles com rendas elevadas terão de pagar mais imposto como resultado das propostas. Essas pessoas seriam afetadas pela redução do contraste entre o teto NIC e o início da alíquota de 40%, pela nova alíquota máxima de 50% e pela restrição do benefício de alívio fiscal por juros hipotecários e das restituições do imposto de renda. Aquelas com uma quantidade substancial de ativos também seriam afetados pelo aumento na alíquota do imposto sobre renda de investimentos e pela introdução de um imposto eficaz sobre doações e heranças. Mesmo assim, os proponentes afirmam que estariam deixando até os mais ricos contribuintes em melhor situação do que antes do orçamento de 1988 (quando as alíquotas máximas do imposto de renda e do imposto sobre a riqueza eram de 60%) e ainda melhor do que na época da eleição de 1979.

Para outros contribuintes em geral, as mudanças propostas não aumentariam a carga da tributação pessoal direta. No primeiro estágio, os principais beneficiários do aumento na tributação das pessoas com rendas elevadas seriam os aposentados e os pais, principalmente como resultado das mudanças nos benefícios.

5.22. As reformas do segundo estágio

As reformas delineadas para o segundo estágio levariam mais tempo para ser implementadas do que as descritas para o primeiro. Entre as principais propostas estão:

- a introdução do pagamento do novo sistema de Renda Mínima;

- a substituição do Apoio de Renda e do Seguro-Desemprego por um novo Benefício unificado para Rendas Baixas;
- a integração dos sistemas de benefícios e impostos na maior medida possível.

5.23. Renda mínima: objetivos

O principal impulso das reformas do segundo estágio é iniciar um movimento em direção ao fornecimento de uma renda básica não tributável a todos os cidadãos, independentemente do estado profissional e do civil, denominada Renda Básica. Esse sistema tomará o lugar do atual sistema de restituições de impostos.

Nas reformas do primeiro estágio, já teriam sido substituídas as aposentadorias que dependem dos registros de contribuições por Rendas Básicas livres de impostos em valores suficientes para a subsistência daqueles acima da idade de aposentadoria. Os proponentes elaboraram um plano para a introdução, em cinco anos, de um ainda limitado plano de Rendas Mínimas de aproximadamente £ 10 por semana para todas as pessoas. Esse plano é explicado detalhadamente a seguir. Julgam também que, com o subsídio da experiência operacional, estarão aptos a caminhar para um sistema no qual cada adulto receberia uma renda mais elevada livre de impostos, sendo que os valores dos benefícios tributáveis pagos às pessoas que ganham pouco ou nada poderiam ser reduzidos na mesma quantia.

5.24. Renda mínima: valores

A Renda Mínima será o pagamento a cada pessoa de uma quantia livre de impostos que dependerá apenas da idade, independentemente de qualquer renda ou benefício que possa estar recebendo. Haverá duas alíquotas básicas diferentes, com uma série de acréscimos possíveis. Todas as pessoas com idade maior ou igual a 16 anos e

menor que 65 receberão uma Renda Mínima de £ 10,30 por semana (a valor de 1989). Obviamente, a quantia será muito maior quando a situação econômica do momento permitir. Nesse caso, a Renda Mínima seria aumentada anualmente de acordo com a mediana das receitas.

Para aqueles acima da idade de aposentadoria, a Renda Mínima simplesmente será a sua aposentadoria reformada, que já teria sido aumentada em valor e definida como livre de impostos nas reformas do primeiro estágio. Aposentadorias maiores serão pagas às pessoas entre 75 e 80 anos; novamente, todas as aposentadorias serão indexadas às receitas.

O atual Benefício para Dependentes Menores já é um direito universal da mesma natureza que a Renda Mínima proposta. Os autores pretendem mantê-lo no novo sistema e continuar a pagá-lo ao responsável pela criança, normalmente a mãe, e por toda criança até os 16 anos de idade (a partir do 16º aniversário, a pessoa passaria a receber uma Renda Mínima na alíquota padrão). Nas reformas do primeiro estágio, o Benefício Dependentes Menores seria aumentado em £ 1 por semana e indexado pelo Índice de Preços ao Consumidor; agora, no segundo estágio, seria possível aumentá-lo em mais £ 1,25, a fim de atingir um total de £ 9,50 por semana (a preços correntes), e indexá-lo às receitas.

Os pais ou mães solteiros, como um grupo, tendem a ser particularmente propensos a sofrer dificuldades e a cair na pobreza e atualmente têm uma restituição do imposto pessoal mais elevada a fim de compensar esse fenômeno. No novo sistema de Renda Mínima, essas pessoas receberiam um acréscimo de £ 13,50 por semana, além da alíquota padrão, o que proporcionaria uma Renda Mínima total de £ 23,80 por semana, indexada às receitas. (Todos os valores apresentados aqui para as Rendas Mínimas estão expressos em preços de 1989 e, como de fato estariam indexados, obviamente teriam de ser revisados à luz da situação econômica no momento da introdução do sistema. Esses valores são mostrados aqui apenas para ilustrar as reformas e foram usados a fim de estabelecer que as propostas podem ser

conduzidas de forma neutra em termos de renda, se desejado, e conseqüentemente em termos de impacto.)

Um sistema de imposto de renda simples e básico tributaria toda a renda que não fosse a Renda Mínima a partir da primeira libra, mas isso seria incoerente com a desconsideração das primeiras libras de renda no cálculo dos benefícios. A proposta sugere a tributação da renda das pessoas que recebem acima de £ 20 por semana (além da Renda Mínima). Isso substituiria todas as restituições de imposto pessoal, mas o valor da Renda Mínima junto com a quantia desconsiderada é aproximadamente igual à restituição atual de uma pessoa solteira; portanto, os contribuintes na alíquota padrão não ficariam numa situação pior. Cada avaliação do imposto da pessoa seria efetuada de forma completamente separada.

Os autores argumentam que a idéia fundamental por trás da Renda Básica é a mesma descrita no passado pelos artigos do Partido Liberal sobre créditos fiscais. No presente, referem-se a esses créditos como Rendas Básicas porque esse conceito passou a ser mais usado.

A introdução de Rendas Básicas aumentaria a renda líquida dos casais em que apenas um cônjuge recebe remuneração, compensando-os pela perda da restituição do imposto de renda para casais. Entretanto, se os dois fossem remunerados, a renda cairia significativamente se essa restituição fosse eliminada de uma só vez. Em face deste inconveniente, propõe-se, para esses casos, uma eliminação gradativa num período de aproximadamente seis anos. Inicialmente, haveria uma restituição para homens casados cujas esposas também fossem remuneradas e, mais tarde, essa restituição seria reduzida anualmente durante um período de transição.

O imposto sobre uma renda acima do nível de £ 20 por semana seria arrecadado pelo sistema de Imposto de Renda Amplo (BIT) delineado no primeiro estágio, que já teria sido introduzido. A alíquota padrão seria, portanto, aproximadamente igual à soma da atual alíquota de imposto padrão e a alíquota de Contribuição de Seguro

Nacional. As alíquotas de imposto mais altas de 40% e 50% e a menor banda de imposto de 25% sobre a renda dos aposentados continuariam em vigência.

5.25. Benefício de renda baixa

Como seria impossível pagar a todas as pessoas uma Renda Mínima adequada para a sua subsistência, ainda haveria a necessidade de manutenção ou implantação de alguns benefícios relacionados à renda para aquelas pessoas necessitadas abaixo da idade de aposentadoria. (Os aposentados teriam direito a um nível de Renda Mínima adequado para a sua subsistência.) É razoável tomar a família como a unidade de avaliação para o novo Benefício de Renda Baixa (em vez da pessoa física, que seria a unidade de avaliação para a tributação), porque os gastos de um casal são menores do que o dobro dos gastos de uma pessoa solteira que mora sozinha.

Seria introduzido um único Benefício de Renda Baixa, que iria substituir o Apoio de Renda e o Auxílio-Família, eliminando-se a atual descontinuidade entre eles. Da mesma forma que o Auxílio-Família, o Benefício de Renda Baixa seria eliminado numa taxa de 70% à medida que a renda líquida (após impostos) aumentasse. Ao contrário dos benefícios atuais, este não seria negado às pessoas com mais de uma determinada quantia de capital, mas a renda, que de fato deriva, ou poderia derivar desse capital, seria levada em consideração.

Esse Benefício de Renda Baixa seria fixado a uma taxa adequada para evitar que alguém que ganhe pouco ou nada fique em situação pior com as modificações descritas acima. A preços correntes, esse benefício atingiria um valor de £ 26,90 por semana para pessoas solteiras e de £ 46,80 para casais, com complementos para crianças. Essa quantia seria paga integralmente a qualquer família ou pessoa solteira com renda inferior a £ 20 por semana, além da Renda Básica. Daqueles que ganham acima desse nível de remuneração, seria retirado o benefício numa taxa de 70% da renda líquida (excluída a Renda Básica) após impostos acima de £ 20; em outras

palavras, uma renda líquida adicional de £ 10 por semana, após impostos, reduziria o benefício em £ 7, para um nível de £19,90 para uma pessoa solteira. Os casais em que os dois são remunerados estariam, portanto, qualificados a receber o Benefício de Renda Baixa com rendas brutas de até £ 110 por semana; essa quantia seria maior se tivessem filhos. (Da mesma forma que os valores de Renda Básica citados acima, as taxas de benefícios são incluídas apenas para fins ilustrativos e orçamentários e poderão ser mais altas se a situação econômica permitir no momento da implementação das reformas.)

Em concordância com o incremento à Renda Mínima para pai e mãe solteiros, o pagamento do Benefício de Renda Baixa também precisará ser mais alto. Cada pai e mãe solteiros receberá, portanto, esse benefício adicional de £ 13.50 por semana sobre os níveis estabelecidos acima.

Os benefícios para a viuvez não mudarão sob o novo sistema; entretanto, algumas alterações serão feitas nos sistemas existentes de assistência às pessoas incapacitadas e aos responsáveis pelas crianças. Tipos especiais de assistência precisariam ser definidos para todas as pessoas entre 16 e 18 anos de idade no tocante à educação e treinamento.

Além de substituir o Apoio de Renda e Crédito Família, como explicado anteriormente, o Benefício de Renda Baixa também deveria ser capaz de substituir o Seguro-Desemprego com uma exceção. As únicas diferenças que atualmente existem entre este e o Apoio de Renda residem na desconsideração de níveis mais elevados de receita e capital e no fato de que não há uma taxa menor para as pessoas com menos de 25 anos de idade no que se refere ao Seguro-Desemprego. Como o novo Benefício de Renda Baixa desconsideraria um nível de £ 20 por semana, acima da Renda Mínima, e não apresentaria diferenças nas taxas entre as pessoas com menos e mais de 25 anos, o Seguro-Desemprego de fato não teria nada adicional a oferecer e, portanto, não haveria necessidade de mantê-lo.

Os proponentes reconhecem uma exceção no caso dos cônjuges que trabalham, já que atualmente suas receitas não são consideradas para efeitos de Seguro-Desemprego. Portanto, seria necessário tomar uma providência especial para a desconsideração de todas as receitas de um cônjuge, e não apenas as primeiras £ 20, de forma que as pessoas, recebendo Seguro-Desemprego, não percam o complemento de benefício para dependente adulto. Isso se aplicaria durante um ano a partir do início do desemprego com períodos de qualificação atualmente estabelecidos. Estes teriam de ser definidos pelo registro tributário da pessoa desempregada, já que não haveria mais um registro de Contribuição de Seguro Nacional.

5.26. Administração do sistema

A proposta é cuidadosa ao afirmar que os detalhes da administração do novo sistema precisariam ser definidos em parceria com o Tesouro, o Departamento da Receita, o “*lobby* de pobreza” e outros interessados. Serão necessárias a modificação e a integração dos programas de computador do Departamento da Receita e do Departamento do Seguro Social (que seriam administrados por um novo Departamento de Transferência de Impostos), o que, na opinião dos autores da proposta, levaria aproximadamente um ano. O Benefício de Habitação, com sua própria estrutura administrativa, somente seria integrado ao esquema principal de impostos-benefícios depois de, pelo menos, dois anos, o tempo necessário para o sistema se assentar.

Algumas outras considerações importantes precisam ser feitas. Os Benefícios para Dependentes Menores e as aposentadorias continuariam a ser pagos pelos métodos atuais, inclusive a opção de pagamento periódico em conta corrente. A possibilidade de tratar a Renda Mínima para adultos abaixo da idade de aposentadoria como um crédito tributário (similar à restituição do imposto de renda) pode até ser levada em consideração, mas os autores da proposta chegaram à conclusão de que, dada a

necessidade de um método alternativo de pagamento para aqueles contínua ou intermitentemente desempregados, seria mais simples efetuar o pagamento a todos. Há uma variedade de opções disponíveis aqui - pagamentos mensais ou trimestrais, depósito em conta corrente ou por meio de giro bancário e assim por diante; na medida do possível seriam atendidas as preferências das pessoas.

Todas as pessoas com qualquer tipo de renda teriam que identificar seu principal empregador, que seria autorizado a deduzir impostos na alíquota padrão de toda a renda acima de £ 20 por semana. Qualquer empregador adicional teria de deduzir os impostos do salário total pago.

No futuro, todas as pessoas teriam de fazer uma declaração de imposto de renda. Nessa declaração anual, todos aqueles que se considerassem no direito de receber Benefício de Renda Baixa precisariam notificar o nome do cônjuge ou companheiro e as idades de todos os filhos com menos de 16 anos. (No caso das outras pessoas, essas informações não seriam obrigatórias, mas os dados seriam necessários - da mesma forma que atualmente o é para Apoio de Renda ou Crédito Família - para se verificar se a pessoa tem direito ao Benefício de Renda Baixa.) Além de verificar se todas as pessoas pagaram o valor correto de impostos e de emitir restituições ou requerer pagamentos adicionais, o Departamento de Transferências de Impostos, tendo correlacionado as declarações de imposto de renda dos casais, verificaria se teria havido a possibilidade de pagamento de Benefício de Renda Baixa e o seu valor, compararia esse valor com a quantia paga de fato e informaria às pessoas que não tinham solicitado seu direito. Portanto, os registros tributários seriam utilizados para impulsionar a solicitação de benefícios, proporcionando uma malha de segurança, tanto para o pagamento de benefícios atrasados como para aconselhar aqueles com direitos a solicitá-los no futuro.

O pagamento do Benefício de Renda Baixa poderia ser efetuado pelo empregador aos que trabalham, ou diretamente, por conta corrente bancária, às pessoas ou famílias correspondentes. O pagamento por meio do sistema PAYE garantiria a

solicitação do benefício e o ajustaria imediatamente nos casos de renda flutuante; já o pagamento por meio de conta corrente talvez fosse melhor no caso das famílias com crianças, pois seria emitido diretamente em nome do adulto responsável, normalmente a mãe. As duas opções precisariam ser discutidas. (Benefício para Dependentes Menores, é claro, como indicado anteriormente, continuaria a ser pago ao adulto responsável. Terão de ser discutidas as complicações que surgiriam quando houver mais de um empregador).

Uma consequência da integração dos departamentos de benefícios (previdências) e de impostos seria a de que, no futuro, todas as mudanças relacionadas a eles deverão ser efetuadas nos Orçamentos Financeiros Públicos e totalmente debatidas no Parlamento, em vez de serem definidas em prazos curtos mediante instrumentos estatutários inadequadamente debatidos.

5.27. Impacto

Segundo os autores da proposta, o custo de aumentar o Benefício para Dependentes Menores para £ 9.50 por semana é de aproximadamente £ 1,4 bilhão. O objetivo deles é aumentar o gasto público com crianças, aposentados e pessoas incapacitadas. A decisão de gastar mais, e se for o caso, quanto mais em pessoas com todas as suas capacidades físicas entre 16 e 65 anos de idade, consideradas como um grupo, dependerá da situação econômica no momento da implementação. A decisão seria efetivada pela determinação de uma alíquota padrão de imposto de renda (BIT). Se esta fosse de 34%, o custo anual líquido seria de aproximadamente £ 1,5 bilhão no momento em que essas propostas fossem implementadas (calculados a preços de 1989).

Desconsiderando esse aumento no Benefício para Dependentes Menores e supondo que a alíquota padrão do BIT permanecesse em 34%, os principais beneficiários do novo sistema seriam os casais, atualmente tendo Apoio de Renda, que receberiam £

12.60 a mais por semana porque teriam duas Rendas Mínimas. O pai ou mãe solteiros sem rendimentos teriam seus benefícios aumentados em £ 20 por semana. Também haveria algum ganho para os desempregados solteiros, principalmente aqueles com menos de 25 anos de idade que não seriam mais discriminados desfavoravelmente como o são atualmente pelo Apoio de Renda. Os maiores ganhos individuais seriam para aqueles com renda de meio período abaixo do atual piso de Seguro Nacional como única renda familiar (não são muitas as pessoas nesse caso).

Segundo os autores, o custo total dos benefícios adicionais para aquelas famílias e pessoas solteiras com pouca ou nenhuma renda seria de aproximadamente £ 3 bilhões (preços de 1988). A isso deve adicionar-se uma quantia para estudantes e pessoas entre 60 e 65 anos de idade, a qual é difícil de estimar, mas que totalizaria várias centenas de milhões de libras. As 500.000 famílias aproximadamente que atualmente teriam direito ao Crédito Família, das quais não mais da metade reivindica esse direito, estariam em melhor situação porque receberiam £ 10 adicionais por semana, e algumas delas com renda ligeiramente superior passariam a ter direito a esse benefício; portanto o custo adicional seria de aproximadamente £ 300 milhões. Isso não inclui os valores devidos às famílias que não reivindicaram seus direitos sob o atual sistema, os quais deveriam ser inseridos no custo real desse sistema para fins de comparação de custos. Portanto, o valor total que seria redistribuído entre as famílias, diferente da distribuição dentro das famílias, passaria a ser de aproximadamente £ 4 bilhões.

V. AS PROPOSTAS BRASILEIRAS

1. PGRM 1

Nome: Programa de Garantia de Renda Mínima.

Os requisitos para participar do programa são:

- Idade: maior de 25 anos;
- Renda bruta: menor que R\$ 200,00.

O valor a ser pago a cada participante está em uma porcentagem: entre 30% e 50% da diferença entre o rendimento e o limite estabelecido. As alíquotas variam de acordo com a renda mensal (renda menor, alíquota maior).

O financiamento adviria de dotação orçamentária específica (até 3,5% do PIB).

As propostas aqui apresentadas são de autoria do Senador Eduardo Matarazzo Suplicy, sendo que a primeira foi aprovada no Senado e aguarda votação na Câmara dos Deputados (Projeto de Lei da Câmara, nº 2.561, de 1992).

Devemos salientar que:

- a) o projeto será implantado gradualmente, em oito anos, a começar pelos maiores de 60 anos;
- b) o Poder Executivo desenvolverá, de preferência em convênio com os estados, capacidade de orientação e apoio aos municípios, visando à instituição de programas de treinamento de mão-de-obra para os beneficiários do PGRM, quando necessário ao seu aperfeiçoamento ou ao seu ingresso no mercado de trabalho (art. 7º);
- c) à medida que o PGRM for sendo implementado, serão desativadas as entidades de política social compensatória, no valor igual ao seu financiamento (art. 9º).

2. PGRM 2

É uma alternativa que visa induzir à melhoria salarial, evitando o risco de se declarar renda zero ou menor que a recebida no mercado informal para obter o benefício máximo.

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

Segundo esta proposta, a complementação de renda às pessoas com renda bruta mensal inferior a R\$ 300,00 (3 SM) seria paga:

$$R = 0 \quad B = \$ 20,00$$

$$R < \$ 100,00 \quad B = \$ 20,00 + 40\% \text{ de } R$$

$$\$ 100 < R < \$ 150,00 \quad B = \$ 60,00$$

$$R > \$ 150,00 \quad B = \$ 60,00 - 40\% \text{ de } R \text{ que ultrapassar } \$ 150,00$$

O custo estimado para o programa é de 2,4% do PIB.

VI. COMPARAÇÃO ENTRE A PROPOSTA BRITÂNICA E AS PROPOSTAS BRASILEIRAS

As críticas (sugestões) que fazemos às propostas aqui apresentadas podem ser englobadas em duas categorias: uma, de caráter geral, aplicável a ambas as propostas, e outra, de caráter próprio, oriundas da comparação dos pontos específicos das duas propostas. Começemos pela crítica geral:

Um dos argumentos essenciais para a implementação de um programa de renda mínima é a constatação de que o sistema de produção de mercadorias não consegue gerar empregos suficientes para absorver todas as pessoas em idade apta para trabalhar e de que um grande contingente dos que trabalham não ganha o suficiente para uma vida decente (acima de um limite socialmente definido para a pobreza).

Neste sentido, a proposta inglesa e a do Senador Suplicy (abstraindo-se as diferenças que podem ser constatadas em uma das propostas inglesas), visam melhorar a situação de todas as pessoas, independentemente de estarem trabalhando ou não. Assim, são positivas, pois dão condições de sobrevivência às pessoas que procuram inserir-se novamente (ou pela primeira vez) no mercado de trabalho. Mas elas incorrem num problema que, a nosso ver, é grave.

O sistema capitalista constantemente altera a estrutura das forças produtivas, substituindo o homem pela máquina sempre que esta puder fazer um trabalho mais rapidamente e melhor do que aquele. Em outras palavras, o desemprego é condição que faz parte da estrutura de produção capitalista. Assim, dar uma renda básica para as pessoas não implica que individualmente todas terão condições de encontrar trabalho. Salvo raras exceções (das quais é exemplo o crescimento capitalista após a Segunda Guerra), uma parcela delas não vai encontrar trabalho.

A renda mínima (ou básica) é parte da solução para o problema; mas não o resolve completamente. Ao instituímos um programa de renda básica, podemos cair na ilusão de abandonarmos todos os programas sociais de controle (não individuais), já que isso tornaria esses programas administrativamente muito menos onerosos e seria deixada para as pessoas a tarefa de buscar uma colocação no mercado de trabalho. Desse modo, como não haverá emprego para todas as pessoas, a frustração pode ser grande. É por isso que não devemos abstrair programas institucionais que forcem o sistema de produção capitalista a lidar com um problema que ele engendra: o desemprego. Assim, nunca se deve deixar de lado programas comunitários, institucionais (privados e públicos), municipais (no sentido restrito de uma

instituição de bairro, ou abrangentes envolvendo municípios, estados e a União) que lembrem ao sistema que ele deve adaptar-se (criando empregos mesmo que para isto todos tenham que trabalhar menos, para que isso todos possam trabalhar) e cuidar de um problema que ele próprio criou. Em outras palavras, renda básica é necessária, mas não é suficiente.

Devemos, portanto, preocupar-nos em escolher propostas que sejam o mais consistentes possível; consistência esta que deve ser observada entre arrecadação e dispêndio, sob a pena de, não o fazendo, colocar em risco a tão necessária transparência das contas públicas, o que contribuirá mesmo que inconscientemente, para inviabilizar qualquer programa de estabilização econômica.

Esta consistência necessária que deve existir entre arrecadação e dispêndio (nenhum gasto será efetuado sem que seja estabelecido de onde virão os recursos) obriga-nos a examinar os estágios para a implantação de cada proposta, com os respectivos períodos de tempo e discriminação rigorosa dos recursos envolvidos.

Neste sentido, a proposta inglesa é bastante útil, pois discrimina o tempo para ser implantada e os recursos necessários.

No que concerne às críticas específicas, poderíamos comparar as propostas de acordo com duas óticas:

a) pelo lado da arrecadação;

b) pelo lado do dispêndio.

Pelo lado da arrecadação, diríamos que valem para o Brasil todas as críticas apontadas para o sistema inglês e escolhemos a que julgamos mais grave: o sistema brasileiro sofre do mesmo mal que o sistema inglês, ou seja, é pouco progressivo.

Isto pode ser constatado em um estudo de Vilella (Renato Vilella. *Progressividade e Regressividade Nominais e Efetivas em Aspectos da Questão Tributária no Brasil*, Editora da FGV, 1995) que mostra que a redução do número de alíquotas que ocorreu a partir de 1988 foi deletéria. (O efeito redistributivo era maior até 1988.)

Brasil e Inglaterra, em termos de alíquotas, estão em pior situação que os EUA (os EUA possuem quatro alíquotas: 15%, 28%, 36% e 36,9% - Mikesell, John L. *Fiscal Administration*, 1994).

A sugestão é de que devemos agir para aprimorar o sistema de arrecadação brasileiro no sentido de torná-lo mais progressivo, mas que esta progressividade não contribua para piorar a redistribuição de renda, o que poderá ser feito com o aumento do número de alíquotas).

Pelo lado do dispêndio, quando comparamos as propostas brasileira e inglesa no que concerne à implantação do programa de renda mínima, notamos que as diferenças são cruciais e diríamos que devemos olhar com mais atenção para o que os ingleses estão fazendo: a proposta inglesa está baseada em fases (estágios) nos quais claramente estão expressos os volumes de recursos envolvidos. Na proposta brasileira, estima-se um dispêndio de aproximadamente 3% do PIB, mas não é explicitado claramente de onde os recursos serão obtidos. Para todos os que se preocupam com uma maior transparência da apresentação e controle dos gastos públicos, diríamos que isto é inaceitável. Não somos contrários ao programa e acreditamos que este terá maior credibilidade quando claramente expressar o quanto vai custar e de onde serão tirados os recursos, sob pena de, não o fazendo, estarmos colaborando inconscientemente para a hibernação de uma boa idéia (no sentido de que vai demorar para que esta volte a ser cogitada novamente).

Visto desta forma, julgamos que, o combate à pobreza de forma descentralizada, conforme está sendo implementado em diversos municípios, a ser recebido com aplausos. Isto vai dar uma idéia melhor (mais precisa) dos recursos necessários e

poderão ser estabelecidos canais de ligação entre o Tesouro Federal, Estadual e Municipal para a ampliação do programa com corte concomitante de recursos de outros programas julgados mais ineficientes.

Devemos salientar também que algumas propostas que podem ser facilmente digeríveis para os ingleses não o são no caso brasileiro. Referimo-nos aqui à proposta de aumentar os auxílios para as crianças.

A Inglaterra vive um problema diferente do Brasil onde a taxa de natalidade é alta. Neste sentido, qualquer ajuda às crianças deve estar condicionada, no caso brasileiro, à inserção da família num programa de controle de natalidade, pois, caso contrário, estaríamos incentivando os pais a gerarem cada vez mais filhos para usufruírem de benefícios maiores.

Devemos manter também os pés no chão porque, como mostra a proposta inglesa, para que a renda básica garanta um nível de subsistência considerado adequado, todas as outras rendas teriam que ser taxadas com uma alíquota próxima de 70%, o que tornaria a proposta inaceitável. Isto mostra que a renda mínima não é uma panacéia.

Nosso próximo passo será fazer um levantamento de todos os programas assistenciais e previdenciários, tanto brasileiros como ingleses, para comparar os custos envolvidos.

VII. CONCLUSÃO

Esta conclusão foi estruturada de forma a incorporar comentários sobre aspectos que julgamos significativos e/ou inovadores relativos aos modelos de dispêndio para os pobres e até mesmo de uma proposta que não foi ainda implantada.

Começamos pela idéia de um fundo de acumulação para proporcionar dividendos futuros.

Em seguida, divididas em itens, exploramos características (dos sistemas canadense, americano, francês e inglês) que reputamos merecerem uma análise mais aprofundada visando à incorporação de algumas delas no sistema brasileiro.

1. FUNDO DE ACUMULAÇÃO

Tendo como ponto de partida o Fundo do Alasca e o Fundo de Aposentadoria Americana, somos favoráveis à exploração da idéia de se criar um Fundo de Acumulação no Brasil com um certo volume de ações (nacionais e internacionais) sendo distribuídas às classes sem renda. Não há nada de novo com esta sugestão, pois o próprio governo brasileiro instituiu recentemente a legislação para o FAPI, que pretende ser um fundo complementar de aposentadoria.

Esse fundo funciona mediante contribuições dos interessados e está gerando opiniões controversas entre os assalariados e discussões sobre a legislação estabelecida. Qual o motivo da controvérsia?

O FAPI é um fundo de investimento e não de aposentadorias; o depositante pode ter rendimentos, como também ter prejuízo, quando for retirar o dinheiro. Ele não pode ser visto como uma aposentadoria complementar, pois não apresenta nenhuma garantia ao depositante.

O risco que o FAPI apresenta é o de o depositante contribuir com parte do salário dez anos ou mais e, ao final do período, ficar sem nada. De acordo com as regras estipuladas, o depositante do FAPI está sujeito à seriedade da empresa financeira que administra seu fundo e da empresa para a qual trabalha ou do seu grupo de aplicação.

O FAPI apresenta-se, então, mais como um fundo de investimento e acumulação do que como um fundo de aposentadoria e aproxima-se mais da idéia de gerador potencial de dividendos (sociais, por que não?) para os que dele participarem por meio de contribuições. Acontece que os indivíduos de renda baixa não possuem recursos para as ações, devendo o Estado agir em seu nome.

Poderíamos indagar se não corremos o risco de vermos o valor das ações evaporar-se.

Como mostra o processo de privatização brasileiro, investimentos em obras de infraestrutura (hidrelétricas, rodovias, ferrovias, exploração de recursos naturais, telecomunicações, metrô) têm retorno garantido e acreditamos que a aposta na proposta com certeza gerará dividendos, porém inferiores aos desejados.

Mas, para não incorrerem em erros de má administração de recursos, fato comum no Brasil das últimas décadas, a questão do gerenciamento do patrimônio deve contemplar os diversos segmentos interessados que geralmente serão os trabalhadores, a iniciativa privada (nacional e internacional) e o Estado, podendo até se pensar (ou abrir a possibilidade para) Estados internacionais.

Para sermos “precavidos”, como são os americanos que proíbem o investimento dos recursos do Trust Fund (Fundo de Aposentadoria) em outros títulos que não os públicos, parte do dinheiro poderia ser alocada para a compra de títulos internacionais de seguridade máxima, como as letras do Tesouro inglês e americano.

2. CONTRIBUIÇÕES DO REGIME CANADENSE

No bojo de reformas neoliberais e/ou conservadoras (para nos atermos à distinção entre reformas neoliberais e conservadoras apresentadas por Faleiros, 1992), o sistema de proteção social canadense passa por profundas reformas.

Da experiência canadense e das reformas que poderiam servir de reflexão para o caso brasileiro, gostaríamos de citar:

- a) programa *workfare*, importado dos EUA, em que a inscrição no programa obriga o provável beneficiário a aceitar trabalho quando proposto, ou seja, existe a compulsoriedade do trabalho, característica programática que julgamos essencial por tornar um programa de dispêndio para os pobres politicamente palatável;
- b) a subvenção para empregadores que aceitam empregar mais trabalhadores, pois acreditamos que isto incentiva o trabalho e combate um ponto extremamente vulnerável do programa de renda mínima, qual seja o desincentivo ao trabalho;
- c) que julgamos mais apropriado que, em vez de um crédito de imposto a famílias com crianças, ou até mesmo benefícios pecuniários alocados para essas famílias, seria muito mais sensata a alocação deste dinheiro para o fortalecimento do sistema de educação (incluindo alimentação e saúde) a crianças e adolescentes. A opção aqui é direcionar os recursos para um serviço (educação) que contribuirá para aumentar a renda dos indivíduos no futuro (como comprovam vários estudos) em vez de alocar o dinheiro para famílias que poderão direcioná-lo para outros fins (a Inglaterra também possui um sistema de benefícios para crianças);
- d) que acreditamos ser extremamente gratificante do ponto de vista acadêmico analisarmos com mais cuidado e ponderação as críticas apresentadas por Rosanvallon (citado por Faleiros, 1992), pois corremos o risco de o Estado-Providência se transformar numa máquina de produzir indenizações para compensar perdas de renda oriundas do desemprego em vez de se transformar em uma máquina para remunerar trabalhadores no emprego.

Acreditamos que todas as sugestões canadenses são bem-vindas:

- a) subvenções salariais para empregadores que ofereçam emprego a pedido do beneficiário;
- b) suplementação de renda para quem abandone o seguro e volte a ser um empregado;
- c) ajuda para o trabalho autônomo;
- d) subvenção a propostas de parceria entre beneficiários e organizações comunitárias para criação de emprego;
- e) empréstimos e subvenções para aperfeiçoamento e retreinamento.

3. CONTRIBUIÇÕES DO REGIME AMERICANO *WORKFARE*

O *Workfare* se originou nos EUA e, conforme salientamos, obriga o provável beneficiário a aceitar o trabalho quando proposto.

O programa não funcionou nos EUA (até em nível teórico há críticas), pois os americanos preferem programas de incentivo ao trabalho em vez de programas compulsórios de trabalho porque os últimos infringem o direito de escolha do indivíduo.

A nosso ver, o indivíduo não é obrigado a ser tutelado pelo Estado mas, na medida em que precise, por fatores conjunturais (perda momentânea de emprego) ou até mesmo estruturais (reestruturações produtivas em que trabalhadores braçais não serão mais necessários) deve ater-se a algumas características compulsórias. Dentre estas, seguramente está a obrigatoriedade de aceitar o trabalho, mas esta não é a única característica.

O programa deve ter caráter de compulsoriedade em relação a certas características.

Para todos os indivíduos que se enquadram no programa, deve existir a obrigatoriedade da sua inscrição (e dos membros da família) em programas de educação. Esta age como um poderoso alavancador do nível de renda, pois estudos comprovam um aumento de 16% no nível de renda anual para cada ano a mais de estudo (dados extraídos do número especial da Revista Exame sobre Educação). Nada mais razoável, portanto, que usar a educação como fator para melhorar a distribuição de renda, embora não estejamos certos de que este objetivo será alcançado, pois o efeito alavancador pode ser mais pronunciado para as classes mais abastadas. Entretanto, podemos assegurar, com certeza, que a educação eleva a renda dos menos afortunados para níveis mais próximos do nível de padrão de vida adequado, conforme entendido por Meade (1989).

4. CONTRIBUIÇÕES DO SISTEMA INGLÊS

A Inglaterra possui um sistema de auxílio às crianças (Benefício para Dependentes Menores).

Conforme frisamos anteriormente, nossa posição em favor da melhoria da qualidade do sistema educacional julga como mais sensata a canalização desta forma de benefício diretamente para esse sistema, pois o auxílio às crianças, se deixado ao controle dos pais, pode significar direcionamento dos recursos para outros fins que não o educacional.

Mas a contribuição que julgamos primordial é o tratamento dado à poupança na Inglaterra. É verdade que esse país tem atualmente um sistema tributário que concede privilégios substanciais a algumas formas de poupança e impõe penalidades a outras. Mas o sistema possui mecanismos institucionais para incentivar a poupança.

A discriminação que algumas formas de poupança sofrem pode ser facilmente eliminada estendendo-se o alívio fiscal para todas.

O aumento da poupança teria como macroefeito econômico o aumento da formação bruta de capital fixo e subsequentemente o aumento da produtividade, fazendo com que um volume maior de bens de consumo fosse colocado à disposição da população a um preço menor, permitindo que fosse mais facilmente alcançado o padrão de vida adequado para todos os residentes de um país.

A Inglaterra possui também um sistema para alívio de juros hipotecários que deveria ser mais bem explorado no Brasil.

5. CONTRIBUIÇÕES DO SISTEMA FRANCÊS

A Renda Mínima de Inserção francesa (RMI) se assemelha à nossa discussão teórica de benefício condicionado conforme conceituado por Meade (1989).

A RMI é uma prestação de valor variável adaptada à situação de cada beneficiário e tem como parâmetro a diferença entre os recursos disponíveis e um teto fixo.

Devido ao alto custo imposto às classes média e alta para o financiamento da renda básica (dividendo social), a RMI pode não ser ideal mas há possibilidade de ser implantada.

Como qualquer sistema de renda mínima acarreta um desincentivo ao trabalho, o foco da discussão se volta para a questão de como minorar ou eliminar isso.

Na França é permitida a manutenção temporária da renda mínima (inserção) conjuntamente com as rendas oriundas do trabalho como seu fator incentivador.

Acreditamos que o mecanismo pode ser incorporado a um programa similar caso seja implantado no Brasil. Mas o beneficiário teria que “patrocinar” outro recipiente de renda mínima por um montante retirado da sua (renda mínima) e este teria que ser suficiente para assegurar um outro montante de renda mínima regionalizado.

A idéia aqui é a de que os padrões de vida mínimos diferem de região para região devido às distintas necessidades sociais e ao custo dessas necessidades e nada mais justo que as rendas mínimas serem regionalizadas e distintas.

Este raciocínio somente é válido no sentido de renda mínima maior bancando renda mínima menor.

A idéia é fomentar a solidariedade entre os desassistidos. Quem passou por uma situação desagradável e não encontrou ajuda consegue avaliar melhor o quanto essa ajuda teria sido importante caso tivesse ocorrido no momento de necessidade.

Mas a sugestão mais desafiadora que fica aqui para encerrar este trabalho é produto da influência que recebemos da proposta inglesa e dos modelos denominados *tax-benefit models* na literatura em inglês (Tax-Benefit Models, 1988). Esses modelos defendem uma integração dos sistemas de arrecadação e dos sistemas de pagamento de benefícios. Num futuro que esperamos estar bastante próximo, todas as pessoas necessitariam fazer uma declaração de imposto de renda. A declaração seria anual e todos aqueles que se considerassem no direito de receber o dividendo social (renda mínima) precisariam notificar o nome do cônjuge ou companheiro e a idade de todos os filhos menores de idade. Para eliminar o grau de burocracia do sistema, as pessoas com renda acima do dividendo social não necessitariam notificar os companheiros. Caberia ao Fisco verificar se todas as pessoas pagaram o valor correto de impostos, estipular os valores das restituições e solicitar pagamentos adicionais. Para as pessoas situadas abaixo da linha de pobreza, o Fisco verificaria se haveria a possibilidade de pagamento do dividendo social e o valor desse benefício e informaria às pessoas que não tivessem solicitado seu direito. Neste

sistema tributário, os registros seriam utilizados para impulsionar a solicitação de benefícios, criando um arcabouço de segurança, tanto para o pagamento de benefícios atrasados como para aconselhar aqueles com direitos a solicitá-los. É desnecessário dizer que, para que isto funcione, existe a necessidade de integrar o sistema de arrecadação de tributos com o de pagamento de benefícios.

A novidade que sugerimos ocorreria a partir dessa integração. Cada indivíduo com renda alta poderia exercer seu grau de solidariedade escolhendo famílias com renda abaixo da linha de pobreza, ou mesmo sem renda alguma ou até mesmo alguma instituição, e exerceria o direito, caso assim o desejasse, de transferir parte da sua renda para elas (talvez isenta de tributação cabendo aqui uma ressalva para a necessidade de introduzir um limite para a isenção, pois do contrário isto inviabilizaria a manutenção da máquina pública custeada com o imposto de renda). Vale frisar que esta renda seria acrescentada à renda mínima caso fosse desejo do contribuinte financiador, cabendo a este estipular também o montante a ser transferido.

O indivíduo poderia abandonar ou escolher outra família caso algumas características não estivessem sendo obedecidas (como, por exemplo, a manutenção dos filhos em uma escola).

A relação aqui seria direta (indivíduo possuidor de renda e famílias ou instituições) sem tutela do Estado.

Acreditamos que o exercício do sentimento de solidariedade pode produzir efeitos positivos para os que se encontram abaixo da linha de pobreza se existirem relações diretas entre os que estão dispostos a prestar assistência e os que serão assistidos.

VIII. BIBLIOGRAFIA

An Alaskan's Guide to the Permanent Fund. Alaska Permanent Fund Corporation Juneaus Alaska, 1994.

COMMON BENEFIT. Liberal Democrat Policies for Reform of the Tax and Benefits System. Federal Green Paper nº 11. Hebden Royd Publications Limited.

DORNBUSCH, Rudiger; FISCHER, Stanley. **Macroeconomia.** 5ª ed. São Paulo; Makron Books, 1991.

FALEIROS, Vicente de Paula. **As reformas da seguridade social:** o caso canadense no contexto mundial. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, Dept. de Serviço Social, Brasília 1992.

A questão da renda mínima: os casos da França e do Québec. Brasília: IPEA/PNUD/Programa de Estudos de Políticas Públicas, dez. de 1995.

HYMAN, David M. **Public finance:** a contemporary application. Dryden, Orlando, Florida 1996.

MARLOW, M. L. **Public finance** - theory and practice. Dryden, Orlando, Florida 1995.

MEADE, James. **Agathotopia:** the economics of partnership. The David Hume Institute. Aberdeen University Press, Aberdeen 1989.

MEADE, James. **Full employment regained?** an agathotopian dream. University of Cambridge, Cambridge 1995.

MELVILLE, Alan. **Taxation** - finance act 1995. London: Pitman Publishing, 1995.

MIKESELL, John L. **Fiscal administration,** 1994.

MUSGRAVE, Richard A. & MUSGRAVE, Peggy B. *Public Finance In: Theory and practice*, McGraw-Hill, 1976. Traduzido pela Editora Campus - USP, São Paulo 1980.

PARKER, Hermione. **Basic income of minimum income?** 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.

Projeto de lei da câmara nº 2.561; 1992. De autoria de Eduardo Matarazzo Suplicy, Senado Federal, Brasília.

ROSEN, Harvey S. **Public finance.** Richard D. Irwin, Inc., Chicago 1995.

STIGLITZ, Joseph E. **Economics of the public sector.** 2ª ed. New York; W. W. Norton & Company, 1988.

Tax-Benefit Models, Atkinson, A. B. & Sutherland, Holly. Suntory - **Toyota international centre for economics and related disciplines.** Londres: London School of Economics, 1988.

VILELLA, Renato. *Progressividade e regressividade nominais e efetivas, In: aspectos da questão tributária no brasil;* Editora da FGV, São Paulo 1995.