

Renda básica universal em tempos de pandemia: subsídios para o debate¹

Universal basic income in pandemic times: subsidies for the debate

Renta básica universal en tiempos de pandemia: subvenciones para el debate

José Paulo Zeetano Chahad²

Resumo

CHAHAD, José paulo Zeetano. Renda básica universal em tempos de pandemia: subsídios para o debate. **Rev. C&Trópico**, v. 44, n. 2, p. 131-168, 2020. DOI: [https://doi.org/10.33148/ctropicov44n2\(2020\)art5](https://doi.org/10.33148/ctropicov44n2(2020)art5)

Este artigo contempla a discussão da Renda Básica Universal (RBU) enfocando vários aspectos que servem para subsidiar o debate sobre seu significado, e sua adoção como política de transferência de renda. Ela acompanha a evolução da humanidade desde a Idade Média. Sua discussão nunca foi abandonada, tendo recrudescido em 2020, no campo econômico, como uma Caixa de Pandora para todos os males devido aos impactos da pandemia trazida pela Covid 19. Aborda-se a RBU ao longo da história, apresenta-se sua definição e suas principais características, discutindo os argumentos favoráveis e desfavoráveis de sua adoção. Traz uma retrospectiva da sua implantação no cenário internacional, bem como traz a opinião de um conjunto de renomados economistas internacionais, assim como das principais instituições multilaterais engajadas no tema (Banco Mundial, FMI, OCDE e OIT). Por fim contempla-se sua discussão no caso brasileiro, trazendo a opinião dos economistas nacionais, dos políticos e do Governo Federal.

Palavras-chave: Renda Básica Universal. COVID-19. Proteção Social. Transferência de Renda. Mercado de Trabalho. Pobreza. Auxílio emergencial.

Abstract

CHAHAD, José paulo Zeetano. Universal basic income in pandemic times: subsidies for the debate. **Rev. C&Trópico**, v. 44, n. 2, p. 131-168, 2020. DOI: [https://doi.org/10.33148/ctropicov44n2\(2020\)art5](https://doi.org/10.33148/ctropicov44n2(2020)art5)

This article brings out the discussion about the Universal Basic Income (UBI), focusing on several aspects that serve to support the debate about its meaning, and its adoption as an income transfer policy. It has followed the evolution of humanity since the Middle Ages. Its discussion it was never abandoned, having increased in 2020, in the economic field, as a Pandora's Box for all ills due to the impacts of the pandemic

¹ Este artigo será publicado no *Boletim Informações FIPE*, em duas partes. A primeira na edição do mês de agosto de 2020, e a segunda no mês de setembro de 2020. Qualquer menção a este texto deve conter este esclarecimento.

² Professor Titular da FEA/USP (aposentado) e Pesquisador Sênior da FIPE. O autor agradece à Secretária Amira Canário pelo paciente e organizado trabalho de elaboração das figuras e tabelas deste texto. E-mail: jpchahad@usp.br. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-9421-3757>

brought by Covid 19. The RBU has been approached throughout history, its definition and its main characteristics are presented, discussing the favorable and unfavorable arguments for its adoption. It brings a retrospective of its implantation in the international scenario, the opinion of a group of renowned international economists, as well as of the main multilateral institutions engaged in the subject (World Bank, FMI, OCDE and OIT). Finally, it contemplates its discussion in the Brazilian case, bringing the opinion of national economists, politicians and the Federal Government.

Keywords: COVID-19. Emergency Aid. Income Transfer. Labor Market. Poverty. Social Protection. Universal Basic Income.

Resumen

CHAHAD, José paulo Zeetano. Renta básica universal en tiempos de pandemia: subvenciones para el debate. *Rev. C&Trópico*, v. 44, n. 2, p. 131-168, 2020. DOI: [https://doi.org/10.33148/ctropicov44n2\(2020\)art5](https://doi.org/10.33148/ctropicov44n2(2020)art5)

Este artículo contempla la discusión de la Renta Básica Universal (RBU) enfocándose en varios aspectos que sirven para apoyar el debate sobre su significado, y su adopción como política de transferencia de ingresos. Ella ha seguido la evolución de la humanidad desde la Edad Media. Su discusión nunca fue abandonada, habiendo aumentado en 2020, en el campo económico, como una Caja de Pandora para todos los males por los impactos de la pandemia traída por Covid 19. La RBU es abordada a lo largo de la historia, se presenta su definición y sus principales características, discutiendo los argumentos favorables y desfavorables para su adopción. Aporta una retrospectiva de su implantación en el escenario internacional, de la misma forma que trae la opinión de un grupo de reconocidos economistas internacionales, así como de las principales instituciones multilaterales comprometidas con el tema (Banco Mundial, FMI, OCDE y OIT). Finalmente, contempla su discusión en el caso brasileño, trayendo la opinión de economistas nacionales, políticos y del Gobierno Federal.

Palabras clave: Ayuda de emergencia. COVID-19. Mercado de trabajo. Pobreza. Protección social. Renta Básica Universal. Transferencia de ingresos.

1. Introdução

Desde o final do ano de 2019 um “ser” invisível e cruel colocou o mundo de joelhos, obrigando a humanidade a rever, bem como modificar drasticamente, diversos aspectos do padrão de vida vigente até aqui. Os impactos originados pelo Covid-19 (Coronavírus) se espalham por todas as partes do globo, assim como, em cada país, ou região, impactam fortemente os diversos setores, com destaque para as áreas da saúde e da atividade econômica. Esses impactos na economia são tão maiores quanto mais rigorosos fora o isolamento social, este um imperativo para combater a velocidade do contágio.

O temor justificado de fortes contrações econômicas, resultando em massivo desemprego, forte elevação da informalidade e, principalmente, forte aumento dos níveis de pobreza, tem requerido dos governantes a busca de políticas sociais que minimizem estes fenômenos. A solução para se evitar uma tragédia maior depende de cada País, devido aos aspectos sociais, culturais e econômicos. Mas, as dificuldades de todos fez recrudescer, no campo econômico, a discussão da decantada ideia da *Renda Básica Universal (RBU)* como uma Caixa de Pandora para todos os males devido aos impactos da pandemia do Coronavírus.³

Contudo, não obstante a ideia de uma renda mínima ganhar um forte impulso após o surgimento do Covid-19, a possibilidade de sua implantação como uma política já era debatida por uma vasta literatura, não há décadas, mas há séculos. De acordo com Gentilini, Grosh e Yemtsov (2020), até o início deste corrente ano já se contabilizavam mais 120 livros sobre RBU, sendo 91 após o ano de 2010, o que indica a publicação, em média, de um livro por semana. Além disso, havia a proposição de 36 políticas do gênero, 22 programas pilotos ao redor do mundo e, ainda, foram identificados cerca de 200 títulos direta ou indiretamente ligados ao tema.

Estas informações mostram, claramente, que a ideia de uma RBU há muito povoa a mente de acadêmicos, políticos, instituições e governantes, vindo a sofrer um novo impulso com a atual pandemia. Mas, um exame mais acurado da vasta literatura sobre RBU, mostra que a definição, os fundamentos analíticos, os conceitos, e aspectos práticos de sua implantação variam significativamente, revelando uma heterogeneidade que pode auxiliar em sua implantação num primeiro momento, principalmente em decorrência do interesse público, mas, também, pode minar uma discussão política coerente e bem estruturada, dada a dificuldade de implantá-la.

2. As principais etapas históricas da proteção social e a RBU

O debate sobre renda básica no mundo é antigo e reflete preocupação não apenas com as imensas desigualdades sociais que sempre existiram, nas várias etapas do desenvolvimento histórico da humanidade, mas, também, em decorrência dos impactos das várias ondas de transformações tecnológicas sobre o mercado de trabalho, as quais, olhando o futuro, sempre podem levar à extinção de milhares de postos de emprego. No entanto, foi com a emergência provocada pela pandemia do Coronavírus, e o risco da maior recessão econômica já vista no mundo, que a discussão ganhou força inédita em diferentes Países, incluindo o Brasil.

A proteção aos pobres tem sido uma constante preocupação da humanidade, desde que, em praticamente todos os momentos da história, o crescimento econômico tem ocorrido com desigualdades de renda, gerando pobreza e privação. Desde a Idade

³ Adotarei o termo **RBU**, mas este programa aparece com outros nomes, como Renda Mínima Universal, Imposto de Renda Negativo, Salário Básico Universal, entre outros. Apesar dessa multiplicidade de nomes a ideia subjacente é de uma renda mínima universal para todos os cidadãos paga sem qualquer condicionante, e em dinheiro. Essa definição será aprimorada ao longo do texto. Na literatura internacional aparece, majoritariamente, como Universal Basic Income (UBI).

*Média surgiram na Inglaterra, e no País de Gales, inúmeras versões da chamada “Lei dos Pobres”, as quais concediam auxílio financeiro a estes, mas obrigava os homens capazes a prestarem serviços sociais em asilos e albergues. A contrapartida era que as crianças tinham que frequentar a escola para garantir-lhes educação. Quem não trabalhava corria o risco de ser açoitado, preso podendo, em casos extremos, ser até condenado à morte.*⁴

A legislação inglesa de então teve seu primeiro registro em 1536, quando foram aprovadas Leis para tratar dos “pobres impotentes”, embora a dinastia Tudor houvesse passado uma regulamentação de ajuda financeira, com a finalidade de evitar os problemas devido às ações de vagabundos e mendigos. Posteriormente, a Rainha Elizabeth I consolidou toda a legislação de ajuda aos pobres, mendigos e vagabundos, que ficou conhecida com a “Antiga Lei dos Pobres”.

A “Nova Lei dos Pobres” foi editada em 1834, modificando significativamente as formas anteriores de combate à pobreza. Este novo estatuto alterou a antiga “Lei dos Pobres” de um sistema que era totalmente administrado ao nível local, pelas paróquias e instituições religiosas, para outro sistema, altamente centralizado, que favorecia o desenvolvimento, em larga escala, das denominadas *workhouses*. Estas “casas de trabalho”, criadas pela nova legislação admitia como única forma de ajuda aos pobres, o seu alojamento nestas casas, em regime prisional, onde os operários realizavam ali trabalhos de baixa produtividade, monótonos e extenuantes.

O sistema da “Lei dos Pobres” como forma de proteção aos desprovidos de recursos caiu em desuso nos anos iniciais do Século XX, em decorrência das reformas de cunho liberal que foram introduzidas para cuidar, não mais dos pobres, mas, sim, de outra categoria de desprovidos, os desempregados, agora aparecendo em larga escala como fruto do desenvolvimento acelerado do capitalismo industrial. O advento da Revolução Industrial redesenhou a forma como as pessoas viviam, fazendo surgir uma enorme massa de trabalhadores assalariados, representando o alvorecer do mercado de trabalho como hoje o conhecemos. O sistema de apoio aos trabalhadores e cidadãos pobres teria que mudar.

Com o fortalecimento do sistema industrial a questão da assistência à pobreza ganhou novos contornos, pois as multidões de desempregados emergiam como o novo contingente de trabalhadores necessitando o apoio oficial, para se evitar uma ampla disseminação da pobreza. Assim, a Lei dos Pobres foi perdendo sentido para um problema mais grave, o desemprego de cunho industrial.

Na passagem do século XIX para o século XX, o crescimento da indústria remodelou o sistema fabril tão profundamente, que novas formas de dividir os riscos do trabalho se fizeram necessárias. Começaram a surgir esquemas de proteção contributivos, principalmente em decorrência do modelo alemão adotado por Bismark, em 1899, caracterizado por uma estrutura de financiamento advinda das contribuições de empregados, empregadores, e até mesmo o governo.

⁴ Ver Wikipédia, acesso à internet em 7/7/2020.

Um novo debate estava estabelecido: como o desemprego poderia ser tratado de forma a não elevar ainda mais os níveis de pobreza, marginalidade e exclusão social? Desse debate nasceu um poderoso instrumento de minorar os efeitos da desocupação sobre a pobreza: o seguro-desemprego. De um lado, estavam aqueles que ainda queriam aprimorar a “Lei dos Pobres”, comandados pelo casal Sidney e Beatrice Webb e, de outro, aqueles que entendiam ser o desemprego aberto a chaga social a ser combatida. Estes eram capitaneados por Lorde Beveridge, no campo teórico, e por Sir Winston Churchill, no *front* político. Após intensos e calorosos debates prevaleceu a necessidade de se adotar o seguro-desemprego como ação social protegendo os desempregados e, simultaneamente, evitando um agravamento da pobreza. Uma consequência desse novo enfrentamento da pobreza, agora mais concentrada no mercado de trabalho, foi o fechamento das *workhouses*.⁵

A consequência dessa remodelação do sistema de proteção, como um imperativo para acompanhar as mudanças históricas trazidas pelo surgimento do mercado de trabalho assalariado, foi um firme e gradual aumento da cobertura dos novos sistemas de amparo ao trabalhador que foram surgindo:

“Coverage gradually increased as a greater share of workforce moved into factories and firms, and labor markets formalized – that is, workers and their employers were registered and monitored to comply with various regulations, including social insurance contributions from payroll, income, and corporate taxes” (GENTILINI; GROSH; YEMTSOV, 2020, p. 19).

Ao longo da história a tecnologia tem tido forte impacto na adoção de um programa universal de renda mínima. Isso porque sempre houve o temor da falência dos já cambaleantes sistemas existentes de proteção, desde meados do século XX, devido à crescente velocidade de introdução de novas tecnologias. Em períodos mais recentes, o surgimento da robótica, da inteligência artificial, da automação, da tecnologia digital, e da tecnologia da informação, tem elevado drasticamente o temor dos impactos negativos sobre o mercado de trabalho, com o surgimento do desemprego em massa, do crescimento da pobreza e, conseqüentemente, de forte possibilidade da elevação dos níveis de desigualdade de renda.

Neste contexto, diversas instituições, acadêmicos, políticos, empresários e trabalhadores acreditam que haverá necessidade de se redesenhar o atual modelo de Welfare State, na busca de minimizar tais efeitos. Uma das possibilidades vislumbrada como solução para isto refere-se à adoção de uma RBU onde todos, sem distinção alguma, receberiam uma renda monetária, sem qualquer tipo de condicionalidade.

Seus defensores argumentam que a adoção de tecnologias mais avançadas sempre será a tendência do futuro e, mesmo não sendo clara a magnitude da substituição de homens por máquinas, a necessidade de uma RBU é o principal mecanismo diante da inevitabilidade deste tsunami tecnológico:

⁵ Ver, entre outros estudos, *Chahad* (1987).

“UBI has the potential to give our troubled economy a twenty-first-century shot in the arm by transforming the technological distribution that’s been causing so much anxiety in a force for self-fulfillment and the common good. (STERN, 2016, pág 171).

Nesta perspectiva, com as novas tecnologias elevando o risco de amplo desemprego; aumento da pobreza em larga escala, e dificultando a transição para os novos postos de trabalho que elas mesmas criam, é que a ideia de uma RBU aparece como um elemento aglutinador contra a existência de tais problemas.

Por fim, neste resumo histórico sobre proteção social, a adoção de uma RBU ganhou um vigoroso impulso em decorrência da pandemia do Coronavírus (Covid-19), que se disseminou globalmente com uma velocidade alarmante desde o final de 2019. Quase que de imediato, Países, regiões, instituições e a população em geral perceberam os fortes impactos deletérios em todas as áreas econômicas, sociais, trabalhistas e, principalmente, nos sistemas de saúde. Neste contexto o clamor por um novo sistema de proteção social convergiu, de forma revigorada, para a ideia da RBU.

Ocorre que até então a discussão da RBU aparecia como um sucedâneo, ou complemento dos sistemas de seguridade social ou proteção social, mas sua discussão sempre desfrutou de um mínimo de racionalidade e argumentação técnica/conceitual. Agora, no caso da pandemia, as possibilidades latentes de uma forte queda no crescimento dos Países; um já visível aumento do desemprego; um rápido empobrecimento da população e, principalmente, a rápida contaminação e mortalidade das populações marginalizadas, tornou a discussão da renda mínima muito mais eivada de argumentos passionais do que aqueles baseados em fundamentação teórica/técnica/conceitual.

Este estado de espírito tem tido como resultado uma discussão que acaba produzindo “muito mais calor do que luz”, tanto para o entendimento do que venha ser a RBU, quando a certeza de que, realmente, se trata de um instrumento que fará prevalecer para os fins a que se destina. Com isso, acabam predominando interesses políticos e eleitorais para inúmeros Países como o Brasil e os Estados Unidos, principalmente.

3. O debate sobre a RBU: o que diz a literatura internacional

3.1 Definições, conceitos e características

Existe um reconhecimento na literatura que há uma dupla falha no entendimento da matéria: a falta de uma definição unificada, e a inexistência de um arcabouço metodológico consagrado para tratar da RBU. Desta forma, a bibliografia fornece definições variadas, heterogêneas, refletindo diferenças no enfoque, e inexistência de arcabouço conceitual minimamente homogêneo.

Dentro, contudo, do amplo espectro de definições aparecendo na literatura, há três princípios que são aceitos quase unanimemente por todos (ou então aceito pela ampla maioria dos especialistas em RBU):

- (i) A necessidade de alcançar uma vasta parte da sociedade;
- (ii) Deve ser oferecida sem qualquer condicionalidade; e
- (iii) Deve ser paga em dinheiro.

Em princípio, os modelos de assistência social podem ser organizados observando-se três dimensões: que tipo de transferência ele contemplará; como ele tratará a condicionalidade e qual o objetivo a ser atingido. A RBU, em sua essência, e dentro deste arcabouço, nada mais é do que a combinação de três características: uma transferência monetária de caráter universal, sem condicionalidades e paga em dinheiro.

Muito embora se assente em apenas três pilares a combinação, assim como a interpretação deles, acaba por originar inúmeros modelos diferentes entre si, não sendo possível se avaliar, com precisão, o mérito e o alcance de cada um. Segundo Francese e Prady (2018, p. 6):

“Depending on how the above features are chose and combined, scholars have proposed and discussed various forms of UBI, which complicates the comparison and the relative merits of an instrument that changes across analysis and is assigned different objectives.”

Não importando as várias possibilidades de combinar as três principais características, fazendo surgir inúmeras versões do que venha ser uma RBU, sempre existiu, e continua a existir, um acalorado debate acerca dos argumentos favoráveis e desfavoráveis de sua adoção a nível nacional de um País. Eles serão elencados nas seções seguintes.

3.2 Os argumentos favoráveis à adoção de uma RBU⁶

Esta subseção contempla os principais argumentos em favor da adoção da RBU, sem uma hierarquia pré-determinada, mas destacando aqueles mais frequentes e mais enfaticamente defendidos. Mesmo dentro de cada argumento apresentado não será possível esgotar todas as opiniões, dada a multiplicidade de ideias e propostas. Ademais, não se pretende fazer qualquer análise sobre a complementariedade ou substituição da RBU com outros programas de proteção social. Também não contempla Países ou regiões, viés político ou ideológico, ou outras características que não sejam teóricas, técnicas ou conceituais.

⁶ Tanto esta seção, quanto a que se segue, contemplarão a apresentação de argumentos a favor e contra a implantação de uma RBU como um novo sistema de proteção social, sob a ótica de argumentos técnicos, conceituais e históricos. Com isso, pretende-se evitar o grande clamor, desprovido de embasamento científico, decorrente da pandemia do Coronavírus, no qual uma significativa parte da humanidade propõe sua adoção baseada em termos passionais, políticos e emocionais havendo, assim, pouca racionalidade no debate.

3.2.1 A RBU contribui para redução da pobreza e representa um novo modelo de distribuição de renda

O principal argumento é que pagando uma renda fixa, acima da linha da pobreza, para todo e qualquer cidadão, sem condicionantes, seria uma ferramenta de justiça social que garantiria maior segurança para todos. Ao permitir o acesso a recursos monetários aos mais carentes haveria redução da pobreza, pois daria a eles maior acesso ao mercado de consumo, além de promover a liberdade e os direitos individuais. Isto ocorreria porque a população de baixa renda veria ampliadas as possibilidades de se envolver em formas de trabalho não reconhecidas pelo mercado.

Uma consequência disso seria uma redução da desigualdade de renda. Há, ainda, outras óticas pelas quais haveria redução da pobreza. Uma refere-se ao aumento nos níveis educacionais das famílias de baixa renda, pois ao receber uma renda fixa, muitas famílias não mais dependeriam do trabalho dos filhos facilitando, assim, seu ingresso na escola. Por fim, também aparece como elemento de redução à pobreza o fato de que o trabalhador teria liberdade de escolher empregos melhores, com maiores níveis de remuneração.

Ainda sobre a questão da pobreza e concentração de renda, existem aqueles que afirmam se tratar de um novo modelo distributivo, bem como uma nova ética de se tratar as classes mais carentes, levando-as a desfrutar de maior liberdade:

There are many arguments in favour of moving towards a basic income system as an anchor of a 21st century income distribution system. The primary arguments are ethical rather than instrumental. They are about underpinning a good society, not about poverty per se. It is fundamentally a matter of social justice. This is argued elsewhere, and is not the subject of this short contribution. Here I would like to focus on how a basic income could enhance freedom. (destaque do autor da citação).” (STANDING, 2019).

3.2.2 A administração da RBU é mais fácil do que os tradicionais programas de proteção social existentes

Os defensores desta possibilidade argumentam que a RBU é menos burocrática do que os programas de proteção social atuais, pois utilizam inúmeras condicionalidades para o benefício ser pago. Para eles, de fato, os programas condicionantes acabam enfraquecidos pela existência de inúmeros fatores estruturais, tais como, elevado volume de informações, altos custos administrativos requerendo uma grande capacidade de enquadrar o beneficiário.

Além disso, existe, ainda, uma onerosa burocracia de monitorar os programas tradicionais. Por outro lado, múltiplos obstáculos como sistemas de informação ruins,

altos custos de *compliance*, a necessidade de manter um amplo, e dispendioso, sistema de fiscalização acabam elevando, frequentemente, as de taxas marginais de tributação e desencorajando níveis maiores de participação na força de trabalho. (FRIEDMAM, 1967; FRANCESE; PRADY, 2018).

Assim, em princípio, a simplicidade da RBU aumenta a transparência do sistema de transferências economizando, desta forma, custos pela sua facilidade de administração. Ademais, a facilidade de administração da RBU, e sua redução de custos, abre espaço para outras reformas estruturais que seriam difíceis de serem realizadas nos modelos tradicionais de proteção social. Por fim, sua simplicidade administrativa contribui para a prevenção de burlas, vícios e fraudes.

3.2.3 RBU contribui para as escolhas pessoais e para a eliminação do estigma dos programas sociais onde há condicionalidades

Os programas de transferências com comprovação de informações solicitadas (*means-tested*) provocam nos beneficiários um *estigma*, especialmente pela contumácia em recebê-los. Estudos mostram que este *estigma* aparece de duas formas diferentes. Uma decorrente da autoestima do próprio indivíduo, ao ter que se submeter a testes comprobatórios de sua petição. A outra em função de uma antecipação da pessoa pelo eventual tratamento negativo que poderá receber dos funcionários do governo.

Por outro lado, o *estigma* advém, ainda, do sentimento das pessoas de que a culpa da pobreza é dela própria. De qualquer forma, para esta corrente de pensamento, os programas de Welfare parecem roubar um pouco da dignidade dos beneficiários. Nesta perspectiva, inúmeros defensores da RBU advogam que a universalização dos beneficiários contribui bastante para abrandar o *estigma* causado pelos programas tradicionais de assistência social.

Outros argumentam que uma renda mínima, mesmo que modesta, mas acima da linha da pobreza, fornece ao cidadão maior flexibilidade nas suas escolhas com relação ao trabalho remunerado, as opções educacionais familiares, no treinamento profissional e desfrute do lazer.

3.2.4 RBU é uma poderosa arma para combater o desemprego tecnológico

Existe um temor de que as novas tecnologias como robótica, inteligência artificial, automação, robotização, TI, ente outras, contribuam para acelerar a eliminação de postos de trabalho, inclusive aquelas ocupações que oferecem boas condições de trabalho e bons salários (KEARNEY; MOGSTAD, 2019). Para os defensores da renda mínima, ela atua como uma rede de segurança para socorrer a grande massa de desalojados pelo avanço tecnológico (DERMONT; WEISSTANER, 2020).

Como se sabe, quando maior o período de desemprego, maiores serão as dificuldades de obter uma nova ocupação. Se esses desempregados, contudo, contarem com uma renda fixa, e permanente, sem necessidade de aplicação ao

seguro-desemprego, ou programas semelhantes, mais fáceis será a busca por um novo emprego, e mais cedo eles poderão encontrar um novo posto de trabalho. Assim, uma renda universal básica proporcionara um padrão mínimo de vida para aqueles desalojados do trabalho devido ao avanço tecnológico (LOWREY, 2018).

3.3 Argumentos desfavoráveis à adoção de uma RBU

Assim como na seção anterior serão contemplados somente os principais argumentos contrários à implantação da RBU, inexistindo uma hierarquia pré-determinada, mas destacando aqueles mais enfaticamente defendidos. Mesmo dentro de cada argumento apresentado, não será possível esgotar todas as opiniões, dada a multiplicidade de ideias e proposições.

3.3.1 A RBU é muito custosa e necessita uma remodelação total nos atuais sistemas de proteção já existentes

Em decorrência da universalidade desses programas existe uma visão muito frequente entre seus críticos, que sua implantação somente se fará com custos altíssimos. Ou seja, o custo de fazer transferências de caráter universal, mesmo na hipótese de um benefício fixo, requer um grande dispêndio monetário, que ultrapassa os gastos com a proteção social existente. Por vezes, compromete demasiadamente o próprio Orçamento nacional.

Dependendo de como este benefício é financiado, seja por uma redução dos gastos com os programas de proteção social existentes, ou uma elevação da tributação, haverá importantes mudanças distributivas entre os diferentes grupos de renda, as quais podem ser indesejadas, ou politicamente inexecutáveis (GENTILINI; GROSH; YEMTSOV, 2020, p. 26). Esses críticos argumentam ainda que o enorme volume de gastos, além de promover distorções na economia, parece reduzir muito pouco a desigualdade de renda, e não reduz substancialmente os níveis de pobreza.

As distorções adviriam, principalmente, da necessidade de elevar tributos. Ou seja, para viabilizar a adoção da RBU seria necessário remodelar todo sistema de proteção social já existente, uma ideia pobre, além de ser uma atitude politicamente muito difícil de concretizar, em decorrência dos interesses arraigados de diversos grupos na sociedade beneficiários destes programas (KEARNEY; MOGSTAD, 2019).

Existem inúmeras estimativas para mostrar a enormidade de gastos que isto representa. Um exemplo é dado por (AMADEO, 2020). Segundo ele, em 2012, existiam cerca de 179 milhões de americanos em idade ativa. Pagando um benefício flat no valor da linha da pobreza daquele ano (US\$ 11.945), a RBU custaria US\$ 2,2 trilhões ao ano. Se houvesse a substituição dos gastos com programas de assistência social, em torno de US\$ 1,0 trilhão, ainda assim a RBU adicionaria US\$ 1,2 ao *déficit público*, todo ano, representando perto de 8,0% do PIB americano.

Sob outra ótica, mas ainda dentro da economia americana, para pagar a cada adulto uma renda mínima de U\$ 10.000, ao ano, a carga tributária necessitaria ser elevada em 10 pontos percentuais, caso houvesse uma drástica redução dos demais programas de proteção social, exceto os gastos com a saúde (Dana, 2016).

Outro exemplo se encontra em *Kearney e Mogstad (2019, page 7)*:

“For example, a UBI that paid \$10,000 to every person (adults and children alike) in the United States would pay over \$3 trillion in benefits per year, or more than three-quarters the current federal annual budget. This is more than the sum of costs for all current federal income support programs plus Medicare and Medicaid. Thus, a UBI of this magnitude could not be paid for by replacing all existing social safety net programs.”

3.3.2. A RBU promove um desincentivo ao trabalho e inibe a procura por emprego

Este tem sido um argumento bastante consolidado entre os críticos da adoção da RBU. O pagamento de uma renda de forma incondicional leva as pessoas a se desestimular ao trabalho e/ou na busca por novas oportunidades de emprego. Comparado a outros programas transferindo renda, mas com condicionalidades, exigência de busca por trabalho, e obrigatoriedade de aceitar um treinamento, uma RBU sem qualquer condicionante, tende a enfraquecer a participação das pessoas em empregos pagos.

Neste contexto, existem estudiosos do tema afirmando que:

“At the same time, compared to a means-tested cash transfer, the universal nature of the UBI could weaken the work disincentive generated by a means test, especially when the latter displays a high marginal tax rate or benefit withdrawal rate.” (BASTAGLI et al. 2020).

De fato, a teoria econômica convencional demonstra que a concessão de uma renda mínima acima do que o indivíduo ganha no mercado tende a jogá-lo para uma situação de *corner solution (solução de canto)*, freando completamente a oferta, pelo trabalhador, de mais horas de trabalho ao mercado.⁷

Para muitos trabalhadores, mesmo com uma renda mínima modesta, deva, realmente reduzir o desejo de trabalhar, às taxas de salários prevalecentes no mercado, muito embora tenha a vantagem de fortalecer o poder de barganha deles na busca por melhores condições de trabalho (OECD, 2017). Outros argumentam que uma renda gratuita, sem condicionantes, tende a não incentivar as pessoas a buscar emprego e pode fazer o trabalho parecer uma opção e não uma obrigação (AMADEO, 2020).

⁷ Ver, entre outros, *Borjas (2020)*, e *Chahad (1987)*.

Um argumento forte na direção do desestímulo ao trabalho advém da experiência finlandesa em implantar a RBU. Após os experimentos tentando implantar um programa de renda mínima entre os desempregados, a conclusão do Ministério das Finanças daquele País foi a de que uma renda incondicional torna as pessoas passivas com relação ao desejo de trabalhar.

Nesse caso, é preciso ressaltar que o impacto negativo sobre os incentivos ao trabalho acaba por pressionar ainda mais os custos fiscais da RBU. Sua introdução, ao desencorajar o trabalho, tem reflexos na tributação, bem como na diminuição da oferta de trabalho, o que acaba por se transformar em significativas ineficiências na economia, pressionando ainda mais as necessidades fiscais para sustentar o programa. (Francesse e Prady, 2018).

3.3.3 A RBU tem potencial para gerar inflação

Como uma renda mínima deve ser estabelecida ao nível, ou acima, da linha de pobreza, isso representará um aumento significativo de novos consumidores, especialmente aqueles mais pobres. Eles afluirão ao mercado de bens e serviços pressionando os preços, uma vez que a oferta é inelástica no curto prazo.

Ou seja, os efeitos inflacionários podem, de fato, ocorrer desde que mais indivíduos comprarão bens e serviços de baixa renda, relativamente ao *status* anterior à renda mínima, quando isto não era possível. Por trás desta afirmação encontra-se o argumento de que:

“A UBI would essentially transfer wealth away from higher earners toward low earners. This spurs higher consumption because those with lower incomes have a higher propensity to consume.” (BOYCE, 2019).

Aqueles que defendem que a UBI leva à inflação afirmam ainda que, com os preços mais altos, haverá um aumento do custo de vida, minando, por esta via, os ganhos potenciais de um programa desta natureza. Outros argumentam que, por se tratar de um programa altamente custoso, o governo terá que mexer na carga tributária, elevando alíquotas de impostos para garantir receitas compatíveis com os custos. Assim sendo, haverá mais pressão de custos sobre as empresas, elevando ainda mais o potencial inflacionário da UBI.

O enfoque inflacionário dos programas de renda *mínima universal* é assim descrito por Rasoolinejad (2019):

“Some have suggested that UBI can be implemented for the currency inflation... The UBI is not good to compensate for inflation, as it is itself an inducer of inflation. In this case, more inflation would cause increase in UBI rates, which makes the

inflation problem worse. Also, the amount one loses due to inflation is proportional to his/her cash holding, so people with more cash should receive more basic income, which does not seem rational.”

Contudo, os riscos inflacionários de uma RBU desfrutam de menos unanimidade que outros efeitos adversos. Tais riscos, porém, não podem ser facilmente negligenciados, *à priori*, e nem serem superdimensionados. Ao contrário, estes riscos devem ser analisados considerando-se o arcabouço dos parâmetros analíticos, os fatores contextuais e observando-se as experiências relevantes conhecidas.

4. RBU: sumário das experiências no cenário internacional

Apesar de decantada ao longo dos séculos, desejada por inúmeros grupos populacionais, governos, instituições, acadêmicos, scholars, pesquisadores e especialistas, pode-se dizer que o modelo clássico de renda mínima, o qual contempla três parâmetros básicos que lhe dá sustentação (universalidade, sem condicionalidades e paga em dinheiro), revela-se uma experiência muito pobre quando se vislumbra as experiências no cenário internacional. De acordo com Pastore (2020, p. 2):

“Fala-se muito no sucesso dos programas de renda mínima no exterior para atenuar a pobreza. Mas, não há nenhum País que tenha um programa universal neste campo. São programas parciais, focados em determinados grupos e, geralmente, implementados em base experimental.”

As experiências mundiais são em grande número, impossibilitando um quadro completo do tem sido adotado em termos de RBU. Sob este rótulo aparece todo tipo de experimento desde aqueles sendo adotados para tribos indígenas, desempregados, grupos etários e até mesmo para pequenas parcelas da população de alguns Países.

Um exame da literatura recente mostra que o texto de Gentilini, Grosh e Yemtsov (2020), em seu estudo para o Banco Mundial, contemplou um apanhado bastante exaustivo das experiências praticadas no cenário internacional. Deste estudo extraímos a **Tabela 1** que se segue, relatando algumas das experiências mais relevantes no panorama mundial.

Tabela 1 - Sumário das principais experiências com RBU

Iniciativa	Incondicional	Cash	Universal	Participação do Estado	Escopo	Cobertura (Hab)
Programa Universal						
Mongólia (2020-2012)	Sim	Sim	Sim	Sim	Nacional	9 Milhões
Íran (2011)	Sim	Sim	Sim	Sim	Nacional	97% da população
Variantes						
Estados Unidos (Alasca)	Sim	Sim	Sim	Sim	Estado	615.000
Kuwait	Sim	Sim	Sim	Sim	Nacional	1.1 Milhão
Itália	-	Sim	-	Sim	Nacional	5 Milhões
China (Macau)	Sim	Sim	-	Sim	Região	707 Mil
Índia (Telangana)	Sim	Sim	-	Sim	Estado	5.8 Milhões
Pilotos						
Kenya	Sim	Sim	Sim	-	Vilas	21.000
Canadá (Manitoba)	Sim	Sim	-	Sim	Chefes de Família	1.300
Índia (New Delhi)	Sim	Sim	-	-	Chefes de Família	100
Namíbia	Sim	Sim	Sim	-	Chefes de Família	930
Finlândia (Kela)	Sim	Sim	-	Sim	Desempregados	2.000
Holanda	-	Sim	-	Sim	Indivíduos	250
Córea	Sim	-	-	Sim	Idade de 24 anos	170.000
Espanha (Barcelona)	-	Sim	-	-	Chefes de Família	1.000

Fonte: Elaboração do autor com base em Gentilini, Grosh e Yemtsov(2020).

Reafirmando que se trata de uma amostra restrita, a tabela mostra que, ao considerarmos os três aspectos básicos da RBU, somente a Mongólia e a República do Irã fizeram uma tentativa de implantá-la em níveis universais. Hoje, estes dois experimentos já foram descontinuados. Ou seja, apesar de debatida, vista como a salvação para a pobreza, o fim da burocracia, término de estigmas etc. não houve, e não há, efetivamente, qualquer País que adote uma renda mínima a qual seja realmente universal.

As propostas denominadas variantes, e outros experimentos realizados, são de alcance bastante limitado. A Índia – região de Telangana (5,8 milhões), a Itália (5,0 milhões), e o Kuwait (1,1 milhões) possuem uma cobertura passando da casa do milhão de habitantes, mas os dois primeiros não têm o princípio da universalidade. Outro detalhe é que o escopo da renda mínima atinge grupos diferentes, e com cobertura muito baixa, servindo apenas como experimentos. No Kenya abrange vilas de moradores. No Canadá, Índia/New Delhi, Espanha/Barcelona, e na Namíbia cobre apenas chefes de famílias. Na Holanda, para determinados indivíduos (!), na Finlândia, desempregados, e na Coreia do Sul, população jovem.

Recentemente, o caso mais emblemático, e saudado por muitos como um caminho a ser seguido, foi o experimento tentado pela Finlândia. Chegaram a cogitar que seria o novo modelo de previdência social para o mundo, a partir de 2020. No início de janeiro de 2017, o governo finlandês pagou para 2.000 desempregados, entre 25 e 58 anos, uma renda mínima incondicional, e em dinheiro, no valor de 560 euros. A experiência seria por dois anos, e acabou sendo descontinuada em janeiro de 2019, diante dos pífios resultados obtidos. Na ocasião o jornal *The Washington Post* fez o seguinte comentário “os voluntariosos finlandeses tentaram e, para sua surpresa e decepção, não conseguiram nada além de um caro ensinamento de como, invariavelmente, a natureza humana funciona” (GARCIA VEGA, 2018).

Dois outros exemplos emblemáticos finalizam esta seção. O Parlamento alemão conclui que a RBU é irrealizável por inúmeras razões: haveria um provável e forte aumento da imigração, muitas dificuldades de implantar um programa bastante custoso, além do fato de que os sistemas previdenciário e tributário necessitariam ser reformulado, o que levaria a um grande embate político.

O outro exemplo das dificuldades para se adotar a RBU vem da Suíça. Em junho de 2016, os eleitores suíços foram conclamados a irem às urnas votar em um referendo sobre a adoção de uma RBU para todo e qualquer habitante do País. A proposta acabou sendo rejeitada por cerca de 80,0% da população. Considerando-se tratar-se de um País altamente educado, com alto nível de renda *per capita*, e de pequena dimensão geográfica, pode-se deduzir que a experiência com a renda mínima universal parece ser um experimento com grandes dificuldades de vingar.

O que se pode deduzir das experiências com RBU no cenário internacional? Apesar de ser uma ideia atraente sobre diversas óticas, não obstante ser uma demanda praticamente universal e, aparentemente, uma proposta simples ao se basear no princípio “renda para todos”, os resultados práticos de uma verdadeira adoção deste programa são de pouco significância, quando observados sob a ótica do grande alcance

que ela deve atingir. Prova disto é que nenhum País no mundo tem um programa de RBU atuando em sua plenitude, e aqueles que tentaram implantá-la logo perceberam sua inviabilidade.

5. O que dizem as instituições, os acadêmicos e os especialistas?

Esta seção traz um pequeno sumário de várias opiniões sobre o significado e alcance da RBU. Trata-se de um resumo bastante seletivo, dada a impossibilidade de se ter um conjunto representativo dessas opiniões em escala mundial. Seu principal objetivo é o de revelar a diversidade de ideias dos formadores de opinião, no cenário internacional e de acesso imediato ao pesquisador.

5.1 As principais instituições internacionais

Numa visão geral essas instituições parecem ter uma opinião favorável, em princípio, quanto à importância e o papel da RBU como um instrumento possível no combate à pobreza, ou simplificação dos sistemas de proteção social, tornando fácil sua administração. Mas, ao final, sempre acabam por revelar as dificuldades para sua real adoção. Vejamos algumas dessas instituições.

A *Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)* aparece como a Instituição que mais tem produzido textos sobre o tema. Consequentemente, esses diversos estudos trazem resultados muitas vezes conflitantes e controversos. Um sumário do que possa ser uma opinião aglutinadora da Instituição afirma que:

A universal 'no questions asked' public transfer would be a simple and have the advantage that no-one would be left without support. But an unconditional payment to everyone at meaningful but fiscally realistic levels would require tax rise as well as reductions in existing benefits, and would often not to be an effective tool for reducing income poverty. Some disadvantaged groups would lose out when existing benefits are replaced by BI, illustrating the downsides of social protection without any form targeting at all. Realistically, and the view of the immediate fiscal and distributional consequences of a fully comprehensive BI, reforms towards more universal income support would be introduced in stages, requiring a parallel debate and how to finance a more equal sharing of the benefits of economic growth. (OECD, 2017, p. 1).

Para eles a RBU deve ser vista com bastante cautela, especialmente no que diz respeito aos seus impactos sobre a pobreza. Em um estudo abrangendo todos os seus Países-membros encontrou que, para a maioria dos Países de alta renda, a renda

mínima universal pode, de fato, aumentar a pobreza, contrariando seu propósito inicial. Esta conclusão decorreu de um experimento onde foram pegos todos os benefícios hoje (2017) pagos em cada um dos seus 35 membros, e os converteu em uma renda mínima igual para os indivíduos de todos os Países.

Outra Instituição relevante no plano mundial é o *Fundo Monetário Internacional (FMI)*. Seu papel não tem se limitado a proporcionar ajuda técnica e financeira aos Países que demandam este apoio. Várias são as áreas e temas abordados pelo FMI, entre eles a RBU. Aqui também são inúmeros estudos e pesquisas possuem resultados nem sempre levando a uma posição convergente. Entretanto, em termos de RBU, o seu *Fiscal Monitor (2017)* traz conclusões que sumariam o pensamento da Instituição.

A publicação começa reconhecendo que a RBU tem experimentado crescente atenção por parte de acadêmicos, políticos, governos e instituições, e que alguns Países têm testado diferentes formas de renda mínima. Nenhum País, porém, adotou-a para o total da população. Admitem que muitos dos seus proponentes temem que ela possa aumentar a pobreza e a desigualdade de renda, comparativamente aos programas tradicionais. As razões para isso ocorrer seriam informações restritas, altos custos administrativos e outros obstáculos, incluindo o estigma social. Este programa pode conduzir, ainda, à retirada de benefícios dos grupos de alta renda, com consequências políticas indesejadas.

Mesmo diante dessas incertezas afirmam que a adoção de uma RBU deve ser realizada com cautela, e o foco não deve ser necessariamente a redução da pobreza e diminuição da desigualdade:

“In summary, The Fiscal Monitor concluded that a perfectly implemented means-tested system would always be superior to a UBI, since it would ensure the necessary coverage and provide the greatest level of progressivity within the bounds, constraints and conditions assumed. Therefore, in countries where there is a ‘good’ transfer program, the finance necessary to fund a UBI would be better used on improving the current system. That said, in reality, given the existence of imperfections in such systems, a UBI could be a powerful means of combating poverty and extreme poverty, especially in countries where both progressivity and coverage is poor. It was also noted that a UBI could be implemented for other reasons, such as in combatting job market disruptions associated with technological progress.”
(FISCAL MONITOR, 2017, EXECUTIVE SUMMARY, p. 1).

Dentre essas Instituições de grande porte que tem a RBU como uma de suas preocupações temos, também, o *Banco Mundial*. Assim como a OCDE e o FMI possuem uma vasta produção de textos e estudos sobre o tema, sendo difícil captar com precisão o que é realmente a posição da Instituição. Mas, no seu último World

Development Report (2019) aborda a questão do fortalecimento dos sistemas de proteção social, aparecendo a RBU como uma das possibilidades a serem adotadas.

Neste relatório apontam que a RBU seria uma ferramenta simples e teria um longo alcance, já que contemplaria três pilares básicos da proteção social, a saber, universalidade, incondicionalidade e pagamento em dinheiro. Advertem, porém, que ela não seria uma alternativa para os sistemas de saúde, os programas de educação, e outros serviços de natureza social. A RBU suplementaria alguns dos atuais programas de assistência social, bem como substituiria alguns programas cujo objetivo é dar suporte a uma garantia mínima de renda.

Reconhecem, todavia, que ela deverá gerar ganhadores e perdedores no conjunto da população. Isto dependerá da forma de financiamento, da estrutura do sistema tributário, do tamanho do benefício de renda e do perfil dos grupos beneficiários. Argumentam sobre a possibilidade do desincentivo ao trabalho. Isso poderá ocorrer, pois, em teoria, como o beneficiário não depende de estar ou não recebendo qualquer outro tipo de ganho, haveria somente o efeito-renda.

Sob a perspectiva de adoção, segundo níveis de renda dos Países, alertam que sua implantação seria muito mais custosa nos Países de baixa renda, do que naqueles mais desenvolvidos. De fato, para um conjunto de 121 Países pesquisados, o custo de uma RBU, abrangendo toda população do País, seria 19,3% do PIB, nos Países de baixa renda (27), e de 5,2%, naqueles de alta renda (45). (WORLD DEVELOPMENT REPORT, 2019, p. 111)

De qualquer forma, assim como inúmeras instituições e especialistas, o Banco Mundial reconhece que a RBU aparenta um ser uma ideia simples e brilhante, mas admitem a existência de grandes dificuldades para colocá-la em prática. Em seu mais recente estudo sobre o tema advertem que:

“...a UBI is a shortcut to universality. On closer scrutiny, such as a shortcut is less straightforward than it seems. A UBI looks alluringly simple on the surface, since it provide cash unconditionally and with no targeting involved. But its implications are complex and largely unknown. In fact the scale of UBI makes it a system wide intervention, not just a program. As such, it may affect, for instance, several labor markets issues such as unemployment insurance, severance pay, unionization, contributory pensions, and minimum wages.” (GENTILINI, GROSH E YEMTSOV, 2020, preface, p. XIII).

Ainda no rol das principais Instituições que se dedica a avaliar a importância, e os impactos da RBU, temos a Organização Internacional do Trabalho (OIT). Voltada totalmente para os problemas do mundo do trabalho, sob as mais diversas óticas, sua preocupação aparece claramente não só em produzir textos e relatórios sob o tema, mas, em decorrência de sua natureza, ela possui normas legais acerca desse tópico.

Sua Recomendação número 202, de 2012, sobre pisos de proteção social inclui vários princípios que são altamente relevantes para orientar o debate sobre a RBU, a saber: (i) adequação e previsibilidade dos benefícios da RBU para garantir a segurança da renda, definida pelo menos na linha da pobreza nacional; (ii) inclusão social, inclusive de pessoas na economia informal; (iii) diálogo social e consulta às partes interessadas; (iv) promulgação de leis nacionais que regulam os direitos da RBU, incluindo a indexação de benefícios; (v) coerência com outras políticas sociais, econômicas e de emprego e (vi) financiamento sustentável e equitativo.

Em recente estudo do *ESS- Extension of Social Security*, que faz parte do *ILO Social Protection Department*, reconhecem que a RBU vem sendo, crescentemente, proposta como uma solução para combater a desigualdade, diminuir a pobreza, assim como aumentar a segurança no trabalho decorrente das novas tecnologias.

Diante disto, existem inúmeras propostas ao redor do mundo sobre projetos de renda mínima. Elas vão desde propostas onde o orçamento mínimo seja neutro, até outras de grande amplitude para avançar no campo da justiça social. Contudo, segundo este estudo, poucas pessoas, agências e instituições compreendem corretamente as diferenças entre propostas de RBU objetivando redistribuição e equidade, e as propostas de RBU de cunho libertário ou neoliberal tendo como objetivo principal a substituição do Welfare State, com uma rede mínima de segurança, e as consequentes implicações.

Orientados pelos princípios da OIT anteriormente descritos, e após uma análise bastante exaustiva, concluem que alguns dos modelos analisados de RBU estão em concordância com os padrões da Instituição, enquanto outros não estão. Assim sendo, os autores concluem que:

“In a nutshell, among the multiplicity of UBI proposals, some have the potential to advance equity and social justice, and others do not. Governments that consider implementing a UBI should carefully examine others options, including the progressivity and regressivity of the proposed measures, the winners and losers, and the potential risks and trade-offs. Measures that are regressive or jeopardize inclusive development should be avoided. National dialogue with employers and workers as well as civil society, academia, and supported by United Nations agencies and others, is fundamental to generate a broad political consensus for UBI and define an optimal policy mix to reduce inequalities, support inclusive development and advance social justice.” (ORTIZ et al. 2018, EXECUTIVE SUMMARY, page x).

5.2 O que dizem alguns dos principais economistas no cenário internacional⁸

Dentre os profissionais, especialistas, técnicos e acadêmicos, podemos dizer que a RBU é um tema dominado, predominantemente, pelos economistas. Os principais instrumentos de análise, os conceitos, o arcabouço teórico, as formas de implantação, como administrá-la, os impactos sobre o tecido econômico e social, entre outros aspectos, pertencem ao campo das Ciências Econômicas.

Sob esta ótica, faz sentido ouvir a opinião dos profissionais de economia sobre vários aspectos da RBU. Mas, como encontrar um grupo representativo a nível mundial dentre os economistas? Uma primeira escolha recaiu em ouvir a opinião de alguns economistas ganhadores do Prêmio Nobel de Economia. Poucos discordarão que se trata de um grupo de notório saber, e de indiscutível excelência acadêmica, além de formadores de opinião sobre qualquer tópico das Ciências Econômicas. Outra escolha foi apresentar os resultados de um painel, constantemente atualizado, pelo *Initiative on Global Markets (IGP) Fórum/Chicago/Booth*. Este painel capta as opiniões somente dos “*senior faculty at the most elite relevant research universities in the United States*” (MACFARLAND, 2016).

5.2.1 Opinião de ganhadores do Prêmio Nobel de Economia

O desenvolvimento desta subseção se fara com base em manifestações livre dos premiados que opinaram sobre o assunto, e não propriamente lendo a obra de cada um para saber o que pensa da RBU, uma tarefa praticamente impossível. Além disso, o procedimento será discorrer sobre a opinião de cada um, em ordem cronológica do ano em que receberam a mencionada honraria, do mais antigo para o mais recente.⁹

O privilegio de abrir esta lista cabe a Milton Friedman (1976) o único a abordar concretamente o tema. Em seu livro *Capitalism and Freedom*, de 1962, apresentou o conceito de Imposto de Renda Negativo. O significado deste imposto é que dentro de um sistema condicional de renda básica, o governo proveria a cada cidadão individualmente um nível garantido de renda, a qual seria gradualmente reduzida à medida que sua renda fosse se elevando.

Colocado de outra forma o imposto de renda negativo seria um imposto progressivo sobre a renda dos indivíduos, onde aquelas com rendimentos sobre um determinado valor receberiam pagamentos suplementares do governo, em lugar de pagar impostos ao governo¹⁰. Para Friedman um imposto dessa natureza seria o único

⁸ Esta seção se caracteriza pela dificuldade em se fundamentar em estudos ou pesquisas realizadas pelos economistas mencionados. Regra geral são opiniões ou frases dispersas obtidas, principalmente, na Internet. Entretanto, três excertos extraídos desse tipo de fonte englobam grande parte das posições de economistas aqui apresentadas: *Coppola (2017)*; *Santens (2019)* e *(MacFarland, 2016)*. Embora esta seção seja mais carente em termos científicos, não há como negar o mérito das opiniões dos economistas aqui citados, tendo em vista sua alta respeitabilidade no cenário internacional.

⁹ Deve-se esclarecer que somente serão mencionados aqueles ganhadores do Prêmio Nobel de Economia para os quais foi encontrada uma menção/opinião na pesquisa via Internet, conforme descrito no rodapé 7. Com isso queremos dizer que não foram eles necessariamente os únicos a se manifestarem sobre a RBU.

¹⁰ (Wikipédia, acesso em 21/7/2020)

instrumento que poderia substituir todo sistema de Welfare State americano, com a vantagem de superar todas as ineficiências administrativas nele contidas.

Para James Tobin (1981), a eliminação da pobreza era uma necessidade para diminuir as desigualdades e, um dos principais instrumentos, seria uma renda mínima para cada cidadão. Segundo ele chegara um tempo onde a “renda básica prevalecerá”.

George J. Stigler (1982), outro laureado com o prêmio Nobel, expressou sua opinião sobre a RBU ao discorrer sobre salário mínimo, e as melhores maneiras de combater o desemprego e a pobreza, assim se manifestou:

“Há uma atração na proposta que venhamos a estabelecer o imposto de renda às pessoas nas faixas de renda mais baixas com taxas negativas nessas faixas. Esse esquema poderia alcançar igualdade de tratamento com o que parece ser um (grande) mínimo da máquina administrativa.” (Suplicy, 2.000, página 3).

O premiado Robert Solow (1987) não tratou concretamente o tema em seus estudos. Mas, em 2015, numa entrevista junto com seu colega, também prêmio Nobel, Paul Krugman, perguntado por que preferia a universalidade dos benéficos, em vez dos testes de condicionalidade, assim se pronunciou:

“Acho que o teste de recursos parece tão plausível. Por que desperdiçar isso com pessoas que não precisam dele? Mas sabemos duas coisas sobre os benefícios testados por recursos. Um deles é que eles não são totalmente aceitos. Se você oferece um meio, benefício testado, haverá muitas pessoas elegíveis que por motivo ou outro, talvez porque achem que isto os estigmatize de alguma forma, talvez ignorância, talvez algum outro motivo, que não o façam... a ideia de um benefício não testado por meios, especialmente um benefício infantil, que também incide sobre a questão da igualdade de oportunidades e a tributação como renda normal, parece muito mais sensato para mim” (Santens, 2019).

Amartya Sen (1998) também manifestou seu apoio ao projeto de renda mínima. Isto ocorreu durante um painel de discussão sobre RBU, ocorrido num canal de televisão em New Delhi (Índia). Sua afirmação foi de que, quando aquele País atingir o nível de prosperidade dos Países europeus, a RBU seria uma boa coisa (SANTENS, 2019).

Um dos ganhadores do prêmio Daniel MacFadden (2000) expressou sua opinião sobre o tema ao participar da 6ª Reunião Lindau Nobel Laureate Meetings, ocorrida na cidade de Lindau, Alemanha, em junho de 2017. Seu apoio à RBU vem do sucesso que ele observou quando foram introduzidos cassinos em comunidades nativas e carentes ao longo do Rio Grande, nos Estados Unidos. Isto permitiu uma renda mínima a essas comunidades. Sua conclusão ao observar os efeitos dessa experiência foi a seguinte:

“Muitos economistas pensariam que isso não era uma boa coisa a se fazer, mas o que aconteceu foi que o abuso infantil caiu drasticamente, o abuso conjugal caiu drasticamente, o crime caiu. Simplesmente entregar dinheiro a pessoas pobres era salutar. Isso realmente os ajudou. Ficar preso na pobreza, com o estresse e as inseguranças associadas a isso, é progressivamente debilitante. Às vezes, até o tipo mais simples de transferência pode interromper o ciclo.” (SANTENS, 2019).

Outro a se manifestar sobre o tema foi Joseph Stiglitz (2001). Ao discursar na Bolsa de Valores de Nova York sobre desigualdade, o futuro de trabalho e a RBU declarou que “não é uma grande pessoa da RBU”, embora veja algumas vantagens na ideia. Em lugar dela, entende que a responsabilidade básica do governo é “*garantir que haja um emprego para todos que estejam aptos e dispostos a trabalhar*”. Eu posso ser um pouco antiquado nisso, mas acho que há certa dignidade no trabalho, disse ele (Davis, 2019).

Outro contemplado com a honraria, e com visão favorável, é Vernon Smith (2002). Sua opinião apareceu expressa num artigo que publicou, em 2017, no Wall Street Journal, onde afirmou:

Como você poderia usar o dinheiro das vendas de rodovias e terrenos para beneficiar todos os americanos – e melhorar sua própria popularidade? Ao criar um novo Fundo Permanente para os Cidadãos, investindo em ações, títulos e imóveis em todo mundo. Todos os cidadãos teriam uma parcela igual, com dividendos anuais pagos em dinheiro... uma renda básica garantida por ativos públicos aguardando para ser monetizada e posta em prática (SANTENS, 2019).

Outra voz discordante da adoção de um programa de renda mínima é Paul Krugman (2008). Ele afirma não ser um homem da RBU. Para ele se trata de um programa politicamente inviável porque custaria muito, ou seria uma política social inadequada. Diz ainda que esse dinheiro seria mais bem gasto em programas direcionados que se concentrem em pessoas com necessidades reais, como o atendimento universal à saúde e à assistência infantil (MALTER; SPRAGUE, 2019).

Discorrendo na mencionada reunião ocorrida na cidade de Lindau, Cris Pissarides (2010) defendeu a RBU como uma solução para a desigualdade que surge dos impactos da globalização, bem como aqueles ocasionados pelo rápido avanço tecnológico, especialmente a inteligência artificial, a era digital, a automação e a robotização. Para enfrentar esses problemas, e combater a pobreza, a receita por ele apresentada pode ser assim resumida:

A renda básica universal é uma maneira fácil de suprir necessidades básicas da vida. Talvez você possa fornecer serviços sociais, como saúde e educação através do mercado. O Estado poderia subsidiar salários nessas indústrias ou empregar pessoas diretamente com rendimentos razoáveis que de outra forma estariam desempregadas. Em vez de fornecer às pessoas serviços estatais, você pode confiar nas pessoas para decidirem por si mesmos como gastar o seu dinheiro (COPPOLA, 2017).

Outro laureado com o Nobel Peter Diamond (2010) mencionou a renda mínima universal como política de combate à desigualdade e à pobreza:

Diamond acredita que o debate sobre a desigualdade pode ajudar a focar a discussão sobre falhas políticas: da falta de investimento em educação, pesquisa e infraestrutura, ao fracasso em compensar aqueles que suportam o custo da globalização através da perda de empregos na indústria pesada. Ele também argumenta que transferências diretas, incluindo a introdução de benefícios para crianças a todos que têm filhos e um UBI, ajudariam a combater a pobreza (Santens, 2019).

O economista britânico Angus Deaton (2015) expressou sua opinião em um Fórum sobre a RBU, ocorrido na cidade de Taipei, em maio de 2018. Para ele os governos deveriam considerar o aumento do ônus financeiro dos cidadãos de baixa renda, por meio dos subsídios advindos de uma renda básica. Segundo ele esta afirmação se fundamenta no forte aumento da instabilidade mundial, pois quanto mais arriscado o mundo, maior o potencial de aumento da desigualdade econômica e social (WELLER, 2018).

Os mais recentes laureados com o prêmio Nobel de Economia apoiam a RBU. Abhijit Banerjee (2019) escreveu um artigo na revista Indian Express em apoio à adoção desta política:

But even before we get there (if we do), there is the question of whether the current, multifariously fractured system of welfare, where multiple authorities give out different subsidies (money, food, housing, travel, education, healthcare), guided by their own priorities and targets (the young or the old, the mother or the child, the poor or the indigent), makes any sense. Why not have one universal basic subsidy that covers everything (perhaps except health and education) and let people decide how they will spend it, rather than trying to target subsidies based on our imperfect knowledge of what people need and deserve.” (SANTENS, 2019).

A também última laureada com o prêmio Esther Duflo (2019), em uma entrevista ao jornal Business Today argumentou a favor da RBU nos seguintes termos:

It's not just about public expenditure; it's also increasing its effectiveness. Universal Basic Income is interesting as a concept, and could be tried out. If you're poor, you're always close to some disaster. So you are extremely reluctant to undertake any risky activity. And because you are not attending any risky activity, you are less productive. So what the basic income does is give people the assurance. That kind of security, I think, will give people the confidence to do new things to improve their lives. I think we should give it a try and experiment, it might work (Santens, 2019).

5.2.2 O que dizem os economistas das principais universidades americanas

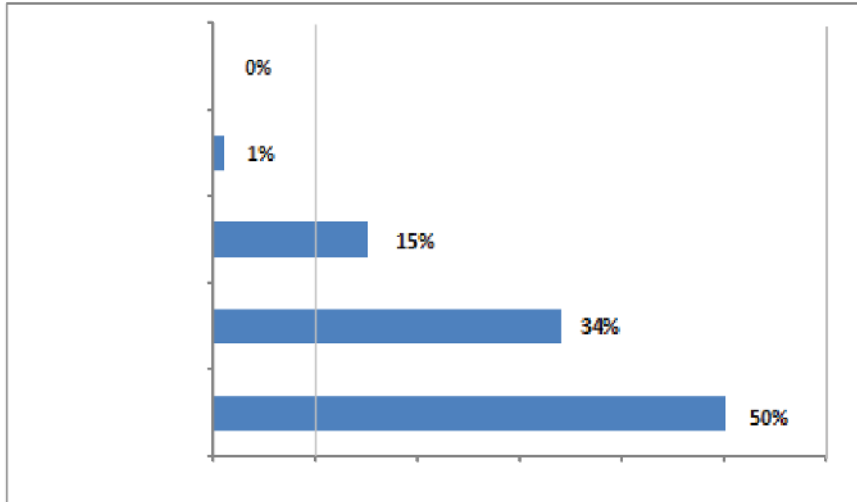
Com já foi dito anteriormente, o *IGP-Fórum* realiza painéis periódicos sobre o que pensam estes economistas sobre vários temas econômicos.¹¹ Um deles se refere ao que pensam sobre a RBU. Para orientar as opiniões sobre a renda básica elaboraram a seguinte questão a ser respondida pelos componentes do painel:

Granting every American citizen over 21-years-old a basic income of U\$ 13,000 a year – financing by eliminating all transfers programs (including Social Security, Medicare, Medicaid, housing subsidies, household welfare payments, and farm and corporate subsidies) – would be better than the status quo.

O resultado obtido aparece na *Figura 1* abaixo. Mesmo que resultados de painéis devam sempre ser vistos com cautela, os números são contundentes, pois revelam que uma esmagadora maioria - 84,0% - dos respondentes desaprova, ou fortemente desaprova a adoção da RBU, com base na questão que lhes foi formulada. Pode-se argumentar que um percentual dessa magnitude deve estar superestimado. Mas, por outro lado, qualquer correção que se faça dificilmente revertera à opinião da maioria nesta magnitude.

¹¹ Uma amostra dos economistas incluídos neste painel nos revela robustez desse levantamento. Entre eles encontram-se, por exemplo, Daron Acemoglu (MIT), Alberto Alesina (Harvard), Barry Eichengreen (Berkeley), Robert Hall (Stanford), Larry Samuelson (Yale), Steven Kaplan (Chicago) e Markus Brunnermeier (Princeton).

Figura 1: Opinião dos principais economistas americanos sobre RMU



Fonte: Initiative on Global Markets (IGM) Fórum/Chicago Booth. Citado por Macfarland (2016)

¹ Respostas ponderadas pela confiança de cada expert.

Em síntese, a opinião dos economistas revela posições contraditórias quanto à RBU. Grande parte dos ganhadores do Prêmio Nobel de Economia aqui mencionada parece aprovar a importância e adoção, regra geral, mais expressando uma opinião política, ou um desejo. Já o painel dos economistas americanos mais influentes parece ser, em retumbante maioria, contra a implantação desse programa.

6. O debate brasileiro sobre RBU com a chegada do Covid-19

Uma consequência global da pandemia do Coronavírus tem sido a certeza da retração econômica, com aumento elevação do desemprego, aumento da desigualdade e ampla disseminação da pobreza. Nesta perspectiva, a RBU tem sido apontada, com bastante ênfase, como uma solução para minorar as mazelas da pandemia. No Brasil a situação não tem sido diferente.

De fato, têm surgido na mídia escrita inúmeros textos de difusão, outros artigos, já com aparência acadêmica, mas, praticamente todos, com visões muito preliminares, e muito particulares, sobre como ampliar a proteção social nesta crise da saúde pública. Em sua grande maioria aparece a ideia de uma renda mínima como uma medida muito mencionada, mas ainda na base do emocional, revelando alguma improvisação, e outros tantos com objetivos mais político-eleitorais. Assim como no resto do mundo, essas discussões tem gerado mais calor sobre luz sobre como tratar da RMU em nosso País.¹²

¹² Podemos citar, entre outros, Monica de Bolle, “Renda básica”, Estadão, 8/4/2020; Celso Ming, “O plano da renda

Historicamente, porém, a discussão sobre renda básica no Brasil remonta ao final dos anos 1990, trazida ao debate pelo Professor Eduardo Suplicy (FGV).¹³ De fato, mesmo que se possa discordar de suas ideias, ele foi o pioneiro em discutir a RBU, que em seu vocabulário, e produção acadêmica, recebeu o nome de “Renda Básica de Cidadania”. Seu empenho e tenacidade perduram até os dias atuais, agora com o reforço de muitos outros defensores decorrentes do revigoramento da ideia trazida pelo Covid-19.

São bem conhecidas suas contribuições sobre o tema. No ano 2.000 manteve um diálogo com o ganhador do Nobel Milton Friedman (Chicago University), pioneiro nesta discussão, com sua sugestão do Imposto de Renda Negativo (SUPLICY, 2000).¹⁴ Em seguida lançou o livro “Renda de Cidadania – a Saída é pela Porta” (SUPLICY, 2002).¹⁵ Nele aprofunda suas ideias mostrando como surgiu, e como evoluiu, historicamente, a noção de uma renda básica para todas as pessoas, ou seja, buscou revelar que forma seus fundamentos acompanham a própria história da humanidade ao longo dos séculos, como tentativa de erradicar a pobreza e complementar a renda dos que pouco, ou nada, recebiam de rendimentos.

Em 2010, no XIII Congresso da BIEN, tradicional instituição em defesa da renda básica, realizado em São Paulo, expressou aquilo que considera o cerne de uma renda mínima:

“A Renda Básica de Cidadania será suficiente para satisfazer as necessidades essenciais de cada pessoa e paga a todos habitantes de uma comunidade, município, estado, País, ou mesmo, algum dia no futuro, a toda população de um continente ou do Planeta Terra. Independentemente de sua origem, raça, sexo, idade, estado civil, condição social ou econômica, todos terão o direito de receber a Renda Básica de Cidadania, a título de participação na riqueza dessa comunidade, município, País, continente ou Planeta. O valor será igual para todos.” (Suplicy, 2010, página 1).

Em termos legais e institucionais a batalha do Professor Suplicy não foi em vão. Em 2004, o então Presidente Lula, promulgou a Lei No. 10.835, em 8 de janeiro daquele ano. Em seu artigo 1º diz “*É instituída, a partir de 2005, a renda básica de*

mínima”, Estadão, 13/06/2020; Claudia Safatle, “Renda mínima como produto da pandemia”, Valor, 19/06/2020; Adriana Fernandes, “Diálogo da renda básica”, Estadão, 27/6/2020; Carta IEDI, 02/07/202; Destaque IEDI, 24/7/2020; Marcelo Roubicek, “Como o auxílio emergencial move o debate sobre a renda básica”, 29/6/2020; Daniel Duque, “Renda básica: é hora de o Brasil ousar em sua política social?”, 27/05/2020 e José Pastore, “Renda mínima: combate à pobreza ou geradora de votos”, 29/6/2020.

¹³ No início da discussão da renda mínima no caso brasileiro, além do Prof. Suplicy, também o Prof. Cristóvão Buarque, deu importante contribuição para consolidar a discussão sobre este tema no Brasil. Ver (SUPLICY; BUARQUE, 1997).

¹⁴ Na verdade, o diálogo não foi de forma presencial, mas, sim, uma carta que ele mandou a Milton Friedman, contendo inúmeras questões sobre conceitos, definições e adoção da “uma renda mínima garantida, para incluí-la no livro que estou escrevendo – em direção a uma renda de cidadania” (SUPLICY, 2000, p. 2).

¹⁵ Posteriormente, em 2006, publicou outro livro, “Renda Básica de Cidadania – A Resposta dada pelo Vento”. Nele explicita sua tese que deu origem à renda básica de cidadania, consagrada pela Lei 10.835/2004, conforme veremos.

cidadania, que se constituirá no direito de todos os brasileiros residentes no País e estrangeiros residentes há pelo menos 5 (cinco) anos no Brasil, não importando sua condição socioeconômica, receberem, anualmente, um benefício monetário.” Posteriormente, o PL 7420/2006 propôs a alteração da Lei, com vistas a autorizar a instituição do Fundo Brasil de Cidadania, criar seu Conselho Deliberativo, descrever a origem dos recursos, bem como dar outras providências.

No folclore deste País existe uma máxima que diz que tem “Lei que pega e Lei que não pega”. A verdade é que a Lei 10.835/2004 não pegou. Até hoje não houve por parte do Poder Executivo qualquer tentativa concreta de colocá-la em prática. Nos dias atuais, com o impulso recebido pela pandemia do Covid-19, a tese do Professor Suplicy tem ganhado novos adeptos de primeira hora.

Para ele, contudo, sua posição diante dessa nova realidade, é a de que o auxílio emergencial de R\$ 600,00 (seiscentos reais), instituído pela Lei 13.982/2020, seja transformado em permanente, vindo a servir como um embrião de uma Renda Básica de Cidadania, incondicional, tendendo a caminhar para a universalidade.

6.1 O debate brasileiro sobre o Auxílio Emergencial e a RBU segundo os principais segmentos sociais voltados para o tema

A pandemia do Covid-19 chegou ao Brasil no dia 25/02/2020, portanto há quase 6 (seis) meses, tomando-se como referencial a época em que este texto foi produzido (agosto de 2020). Pode-se dizer que, desde então, surgiu uma significativa produção de artigos em jornais, em revistas, textos de revistas científicas, escritos avulsos difundidos pela Internet, entre outras publicações. Há, inclusive, alguns documentos que já trazem a discussão confrontando, ou apresentando, várias opiniões.¹⁶

A maioria das publicações, porém, parece ter uma característica comum: entendem como RBU sua proposição de se estender permanente o Auxílio Emergencial de R\$ 600,00, criado pela Lei 13.982/2020, seja no tempo, seja para os grupos não atingidos inicialmente, bem como gerar receitas para o governo na visão de cada desenho apresentado. Sob esta ótica a frenética proposição atual de renda mínima universal pouco ou absolutamente nada tem a ver com o conceito consagrado na teoria e de amplo domínio no cenário internacional.

Esta afirmação aparece claramente no texto de discussão pela Diretoria da Renda Brasileira de Renda Básica (RBRB), uma das Instituições mais tradicionais em defesa da adoção de uma RBU pelo Brasil (RBRB, 2020). Para eles apenas se atendo à esfera da garantia de renda três aspectos seriam os mais relevantes na atual crise da pandemia: (i) assegurar a implantação imediata e bem-sucedida da Renda Básica Emergencial; (ii) garantir a implementação imediata de outro conjunto de benefícios, já aprovado no Senado, para apoiar os que ficaram fora do primeiro projeto de Lei como pais solteiros, taxistas, motoristas de aplicativos, pescadores artesanais, entre outros; e (iii) assegurar a manutenção de renda das famílias não incluídas nestas duas medidas, especialmente trabalhadores formais não pobres.

¹⁶ Dentre estes citamos, entre outros, Roubicek (2020); Carta IEDI (2020); e Destaque IEDI (2020)

6.1.1. O que dizem os economistas brasileiros

Ainda que decorrido pouco tempo para o surgimento de uma bibliografia mais robusta, o acesso às mídias de comunicação, principalmente à Internet, revela a existência de inúmeros economistas, de várias correntes de pensamento econômico, e de diversas ideologias, se manifestando sobre o binômio Auxílio Emergencial-RBU.

Para mostrar os resultados das buscas pela opinião dos economistas se elaborou a **Tabela 2** que se segue. Ela, certamente, não inclui todas as opiniões já emanadas, mas o elenco contido nesta tabela pode ser considerado bem representativo quanto às opiniões sobre o tema.

Tabela 2: O que dizem alguns economistas brasileiros sobre o Auxílio emergencial (Lei 13.982/2020 e a proposta de uma Renda Básica Universal)

Autor(a)	Posições e argumentos	Fontes
Armínio Fraga (Gávea Investimentos)	Não quer vincular uma expansão dos gastos com a assistência social com mudanças tributárias, pois isto obscurece a noção de prioridades. É necessário estruturar adequadamente o auxílio emergencial para que possa caber no orçamento de 2021.	CARRANÇA (2020)
Daniel Duque (IBRE/FGV)	Desenhou uma proposta de programa permanente de Renda Básica que assegura a eliminação da pobreza no Brasil. O custo estimado seria de 6,9 do PIB.	DUQUE (2020)
Débora Freire (CEDEPLAR) e outra	Existem, evidências econômicas a favor do pagamento do benefício emergencial no ano de 2020. Nos anos seguintes a crise pode-se discutir uma reforma tributária que permita o financiamento permanente da renda básica, com mecanismos e regras mais adequadas ao público-alvo.	NEMEA (2020)
Ely José de Mattos (PUCRS)	Acredita que políticas de renda mínima podem ser implementadas no Brasil, contudo é preciso rever a Lei do Teto fiscal e aponta para a necessidade de uma reforma tributária de matriz progressiva, RBU é cara mas não impossível.	VIECELI (2020)
José Luis Oreiro (UnB)	Não é hora da PEC Emergencial. Ela vai aprofundar a recessão e gerar um resultado fiscal muito pequeno. O que a PEC propõe é redução dos serviços públicos prestados à população.	BAPTISTA (2020)
José Pastore (FEA/USP)	Apoia o auxílio emergencial para combater a pandemia e assistir aos mais pobres e necessitados. Manifesta seu ceticismo em renda mínima permanente pelo alto custo. Para ele à discussão brasileira sobre a renda mínima atual tem mais caráter político/eleitora.	PASTORE (2020)
Laura Carvalho (FEA/USP)	O momento é para ampliar gastos sociais. Para isso é necessário aumentar a arrecadação: redistribuir a carga tributária e rever a Lei do Teto Fiscal para gastos. Apoia que a renda básica emergencial se torne permanente, isso conduzira a uma rede de proteção social maior, de caráter universal e permanente.	FEA/USP (2020)

Autor(a)	Posições e argumentos	Fontes
Marcos Mendes (INSPER)	Para propor renda mínima é preciso antes pensar nos cofres públicos. Para custear o programa teria antes que reformar os gastos assistenciais, cortar outros gastos e/ou elevar impostos, RBU deve ser bem planejada para não gerar pobreza.	ROUBICEK (2020)
Marcos Lisboa (INSPER)	Argumenta que um RBU exige antes uma reforma tributária que ajude a corrigir as distorções da economia brasileira. Este seria o ponto de partida incondicional.	ROUBICEK (2020)
Marcelo Medeiros (Princeton University)	Um programa de RBU só pode ser custeado com mudanças tributárias, incluindo isenções de IR, bem como tributando lucros e dividendos.	ROUBICEK (2020)
Monica de Bolle (John Hopckins University)	Defende a doação de uma renda básica emergencial (RBE) no Brasil. Argumenta que a natureza do programa geraria retorno ao Estado, fortaleceria a economia, pois mais renda representa mais consumo, estimulando empresas. Propõe a revisão da Lei do Teto Fiscal, para viabilizar a RBE.	BOLLE (2020A) BOLLE (2020B)
Naércio Menezes Filho (USP e INSPER)	Para minorar, a pobreza causada pelo Covid-19, não se deve tornar permanente o programa de renda básica emergencial nos moldes em que foi desenhado, e nem criar um programa de RBU. É melhor transferir renda para quem realmente precisa, bem como priorizar as crianças, idealmente o auxílio deveria se tornar permanente.	MENEZES FILHO (2020A) MENEZES FILHO (2020B)
Rosane Siqueira e José Ricardo Nogueira (UFPE)	Propõem um programa de renda básica permanente a todos brasileiros (Renda Universal) no valor da linha da pobreza definida pelo Banco Mundial.	IEDI (2020)
Samuel Pessoa (FGV)	Para adotar uma renda mínima universal antes é preciso avaliar os custos e os benefícios das propostas alternativas, cabendo à esfera política a decisão final.	ROUBICEK (2020)

Fonte: Elaboração do autor, baseado em pesquisas na Internet.

A tabela é autoexplicativa e cada leitor pode formar sua própria opinião sobre as opiniões apresentadas. Algumas tendências, entretanto, são nítidas:

a) Há uma grande dispersão do que consideram um programa de renda mínima. Aparentemente cada um tem seu conceito próprio do que ela venha ser. Enquanto uns pensam na Renda Emergencial Permanente, como uma extensão do auxílio emergencial, outros pensam numa dimensão maior se aproximando daquela renda desfrutando dos seus três pilares: universalidade, incondicionalidade e pagamento em dinheiro. Outros confundem a RBU voltada para grupos específicos;

b) De qualquer forma, é nítido o apoio inquestionável à concessão do auxílio emergencial proposto pelo governo visando minorar os efeitos econômicos, e sociais da pandemia causada pelo Coronavírus. Neste ponto, segundo a maioria, o governo acertou;

c) Há, também, uma predominância de opiniões para estender este benefício, com ou sem alteração de valor, enquanto durar os impactos negativos da Covid-19;

d) Alguns vão mais além pretendendo que o auxílio se torne permanente, buscando-se ampliar a abrangência dos grupos beneficiados;

e) Outros propõem aproveitar a oportunidade para se caminhar para a RBU. Admitem que está na hora de se rever os programas assistencialistas, em direção ao aumento dos gastos sociais. Muitos esposando esta ideia argumentam ser imprescindível modificar a Lei do Teto dos Gastos, em direção a aumentar sua flexibilidade, pois representa um entrave em direção a RBU;

f) Para outro grupo, a busca por uma RBU não deve ser descartada, mas veem esta possibilidade muito distante. Admitem transformar o auxílio emergencial em permanente. A maioria desses economistas segue os conceitos preconizados pelo *mains-treen* em economia. Para se custear um programa desta natureza é preciso rever toda estrutura tributária, o que levará a um aumento da carga fiscal, bem como é preciso rever e/ou extinguir programas sociais e assistenciais;

g) Um grupo menor entende que tornar o auxílio emergencial permanente terá como consequência o fortalecimento da economia, via gastos de consumo, o qual, por sua vez, estimulará as empresas a investirem mais, minimizando os efeitos negativos da pandemia;

h) Existem aqueles que apoiam que o auxílio emergencial possa vir a ser o embrião para uma futura RBU. Acreditam, contudo, que no atual momento da pandemia, é melhor transferir renda para quem, de fato, dela precisa, especialmente os grupos populacionais mais vulneráveis, e para jovens e crianças.

6.1.2 A visão dos políticos brasileiros

Não obstante a Lei da Renda Básica de Cidadania, de Eduardo Suplicy, não tenha saído do papel, com a chegada da pandemia, tem surgido Projetos de Lei, de iniciativa Deputados e Senadores, tentando modificá-la, ou então pegar “carona” no seu conteúdo procurando, assim, fortalecer a concessão do Auxílio Emergencial previsto na Lei 13.982/2020.

Dois deles se destacam, tendo como origem o Senado Nacional. O primeiro é o PL no. 873/2020 de iniciativa do Senador Randolfe Rodrigues (RED/AP) propondo alterar a Lei 10.835/2004 para instituir a Renda Básica de Cidadania Emergencial, e ampliar benefícios aos inscritos no Programa Bolsa Família e aos inscritos no CadÚnico, em casos de epidemias e pandemias.

O segundo é o PL no. 2742/2020, de autoria do Senador José Serra (PSDB) visando alterar aquela Lei. A renda básica de cidadania seria destinada a pessoas em situação de vulnerabilidade social, determinando seu pagamento mensal, em substituição ao programa Bolsa Família, caso seja mais vantajoso, cabendo ao Poder Executivo definir o seu valor. Contudo, vai mais longe ao propor, no prazo de 5 anos, a unificação dos programas nacionais de transferências de renda, à exceção do BPC, e do seguro-desemprego.

Tomando-se como exemplo esses dois PLs nota-se que as ideias originais do Professor Suplicy têm sido utilizadas para buscar soluções alternativas e emergenciais aos problemas decorrentes da pandemia, ainda que a proposta do Senador Serra

procurar ir mais além, revelando uma afinidade maior com as ideias originais do Prof. Suplicy. Ou seja, tenta se aproximar mais daquilo que venha ser uma RBU na sua plenitude, como proposta por ele.

Outra ação da área política foi a criação da *Frente Parlamentar Mista em Defesa da Renda Básica*, em 21/7/2020, reunindo 217 parlamentares (Deputados e Senadores) de 23 partidos existentes no Congresso Nacional. O objetivo central dessa frente é lutar pela criação de uma renda básica permanente como política de Estado visando à redução da pobreza. Trata-se de uma plataforma de debates, não havendo, *a priori*, nenhum modelo de renda básica. A estratégia dessa frente é a de “*centralizar a discussão no Congresso Nacional e facilitar a transição dos programas atuais para uma renda básica.*” (SENADO NACIONAL, 2020).

Além disso, reforçam a necessidade de que o debate com relação à criação da renda básica, na concepção da frente parlamentar, contemple a eliminação das desigualdades regionais, bem como aquelas de gênero e de raça existentes no País. Esclarecem que isto deve ser tratado em regime de urgência, porque “quem tem fome tem pressa”. Acreditam, ainda, que a força desse expressivo conjunto de parlamentares facilitara a aprovação de projetos complexos, e que serão necessários para levantar recursos para o financiamento de um programa bem mais amplo de transferências de renda, que, no futuro, venham a viabilizar a adoção da renda básica.

Ainda na esfera política, o Presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia (DEM), fazendo valer sua representatividade, tem cobrado do governo federal o envio de uma proposta ao Congresso sobre a modernização da renda mínima no Brasil. Caso isto não ocorra haverá uma pressão forte, e contínua, para prorrogações sucessivas do auxílio emergencial previsto na Lei 13.982/2020. Sua visão limita-se, entretanto, àquela parte da sociedade brasileira não contemplada pelo programa Bolsa Família.

6.1.3 O comportamento do Poder Executivo

Com a chegada do Covid-19 em fevereiro, o governo federal demorou a reagir, mas quando o fez acertou nas medidas tomadas: tornou mais flexível a legislação trabalhista para impedir o desemprego em massa, e criou o Auxílio Emergencial de R\$ 600,00 para os grupos populacionais mais vulneráveis com relação à renda familiar. Ambas as medidas foram na direção correta, tendo sido apoiadas pela ampla maioria da sociedade brasileira.

Com o passar do tempo, porém, ficou nítido que a duração da pandemia seria muito maior que o período de pagamento do auxílio. Começaram, então, as pressões em busca de novas alternativas para continuar o socorro a amplos segmentos populacionais que ficarão desassistidos. Prolongamentos sucessivos no valor do auxílio, e ainda com a incorporação de novos grupos, se tornou inviável diante do montante de recursos que seria necessário para custear o Auxílio Emergencial.

Para fugir desta armadilha o governo federal tentará implantar o programa denominado *Renda Brasil*. A iniciativa do governo será de unificar diversos programas

sociais hoje vigentes em um só. Isto, na concepção oficial, representaria o embrião de uma nova iniciativa de renda mínima permanente, o que o tornaria mais abrangente a proteção social prevista nesse programa. A *Renda Brasil* unificará, inicialmente, os seguintes benefícios em um só: abono salarial; auxílio emergencial; bolsa família; seguro-defeso (pago a pescadores artesanais no período de reprodução dos peixes, quando a pesca é proibida); salário família e farmácia popular (BARBOSA, 2020).

Inicialmente o programa *Renda Brasil*, que ainda está sendo desenhado, deverá pagar de R\$ 250 a R\$ 300 por mês para os brasileiros de baixa renda. Seu início está previsto para novembro de 2020, quando cessa o pagamento do auxílio emergencial. A expectativa é que vai ampliar a base de beneficiários do programa Bolsa Família. Hoje eles são 26 milhões que será ampliado em mais os 10 milhões de brasileiros que eram invisíveis. Outros acreditam que a cobertura será para 50 milhões de pessoas.

Diante de uma situação dramática das finanças públicas brasileiras, como custear este novo programa? Conquanto já exista uma data para se iniciar (novembro), ainda não existe clareza por parte do governo federal em como financiar a *Renda Brasil*. Parte dos recursos o governo acredita que deverá vir dos ganhos de eficiência decorrentes da unificação dos diversos programas que serão eliminados. Mas, isto por si só será insuficiente.

Assim, serão necessárias amplas modificações no sistema tributário. O Ministério da Economia avalia, por exemplo, apesar de forte oposição, desenvolver um novo tributo, semelhante à CPMF, para custear o projeto. Outra fonte viria do cancelamento de benefícios tributários. Para isso, seria necessário o fim da desoneração de parte dos produtos da cesta básica, e desoneração da folha de pagamentos. Até mesmo um corte nas deduções de IR com despesas médicas, bem como com dependentes e gastos em alimentação.

De qualquer forma, o governo federal estará num dilema muito complexo se pretender, no atual momento, transformar o Auxílio Emergencial em renda básica permanente:

São cada vez mais evidentes os sinais de que o auxílio emergencial terá de ser transformado em permanente, ou estendido por um período bem mais longo de tempo. Estendido no tempo ou permanente, o auxílio deixara, obviamente, de ser emergencial, passando a configurar um programa de renda básica. Se focado ou universal, com ou sem condicionalidades, com que volume de transferência de renda, essas são questões que será preciso enfrentar...O problema é que o auxílio emergencial, que transfere renda acima da média de R\$ 400,00, recebida por metade da população é um programa caro.... Nesse quadro, é praticamente inevitável que o teto dos gastos, principal âncora fiscal, seja rompido em 2021. Esse é o pano de fundo que o país terá que enfrentar (Kupfer, 2020).

7. Síntese conclusiva

Este artigo trouxe um conjunto razoável de argumentos e subsídios sobre a Renda Básica Universal (RBU), cujo interesse, em escala global, ganhou novo ímpeto de decorrência do aparecimento da pandemia causada pelo Covid-19. De fato, o temor da recessão mundial, desemprego em massa em escala global, disseminação rápida da pobreza extrema, e o consequente aumento da desigualdade de renda e social, fizeram acender luzes em busca de uma solução para todas essas mazelas, aparecendo a RBU como uma possibilidade em destaque.

A ideia de uma renda mínima paga a todos os cidadãos de um País como forma de proteção social tem acompanhado a história da humanidade, desde a “Lei dos Pobres”, passando pela etapa de proteção aos desempregados com o surgimento da revolução industrial e ganhando força na passagem do século XX para o século XXI, devido a três principais aspectos: a enorme desigualdade social entre pessoas e entre Países, a complexidade em que se transformaram os sistemas de proteção social provida pelo Welfare State e, mais recentemente, em decorrência da velocidade das transformações tecnológicas, assim como temor de agravamento da perda de postos de trabalho.

Ao longo do texto ficou claro que, não obstante ser uma ideia bastante atraente, charmosa, tem revelado uma enorme dificuldade, para não dizer impossibilidade, de adoção seja por cidades, regiões ou Países. Do ponto de vista teórico/conceitual a literatura oferece um conjunto vastamente heterogêneo de definições, bem como não se consolidou ainda, em escala mundial, um arcabouço teórico único e simplificado do que venha ser a RBU. Ao contrário, cada sugestão ou proposição parece única e solitária.

Até aqui apenas um elo comum une as proposições de um programa completo, e de forma unânime: tem que ser universal, paga a todo e qualquer cidadão seja ele rico ou pobre. Não pode haver condicionalidade de qualquer espécie, seja econômica, social, cultural, raça, credo ou etnia. Por fim, deve ser paga diretamente ao beneficiário, e dinheiro (cash) para minimizar burlas e fraudes.

Do ponto de vista prático, a literatura revela um vasto conjunto de experimentos conforme relatados na *Tabela 1*. Mas, nenhum País, ou outra unidade geográfica conseguiu implanta-la de maneira plena, isto é, cumprindo os requisitos que todos acham que deve ter. Apenas a Mongólia e o Irã chegaram perto da universalidade, mas logo fracassaram.

Conquanto haja argumentos favoráveis à sua adoção, como representar a linha de frente no combate à pobreza; facilitar a administração e burocracia; eliminar o estigma social dos beneficiários dos programas atuais e representar uma solução imediata aos problemas decorrentes do desemprego tecnológico existe outros tantos efeitos desfavoráveis. Seus críticos são céticos com relação à redução da pobreza, cuja raiz está no desenvolvimento econômico; a consideram altamente custosa, mesmo com o desmantelamento dos atuais sistemas de proteção social para custeá-la. Além disso, desfazer programas já consolidados levará a um embate político fraticida. Enfatizam que ela promove forte desincentivo ao trabalho e à busca por emprego, bem como, ao

redistribuir renda para classes mais pobres, tendem a elevar o consumo, movimento que acaba por promover a inflação. Fica então a dúvida se os argumentos desfavoráveis têm superado os favoráveis enfraquecendo sua adoção.

A opinião das grandes Instituições internacionais multilaterais parece gozar de alguma dubiedade. Primando, talvez, por um lado mais político parecem ser favoráveis à RBU, e mesmo estimular sua adoção como sistema de proteção social, mas não chegam a propor substituir inteiramente o atual Welfare State de cada País. Mas, quando se examina os inúmeros estudos produzidos por seus técnicos, estes revelam um quadro de enorme dificuldade em implanta-la em sua plenitude.

Dentre os economistas, o grupo de profissionais mais diretamente voltados para o tema, há muita divergência sobre a utilidade e adoção da RBU em substituição aos atuais sistemas de proteção sociais. Uma revisão das opiniões indicou que diversos ganhadores do prêmio Nobel de Economia endossam a ideia da renda mínima, mas um exame da forma com que se expressam revela muito mais uma posição próxima da política, do que uma convicção teórica e/ou de possibilidade prática de implanta-la (exceto Milton Friedman, um dos poucos que teorizou sobre o tema). Por outro lado, um painel contendo as opiniões dos economistas de elite das universidades norte-americanas, revelou que uma estrondosa maioria é fortemente desfavorável à ideia de se implantar uma RBU.

Com a pandemia esta discussão chegou rápido ao Brasil, embora não seja um tema novo, ainda que limitado a uma só voz: Prof. Eduardo Suplicy. Sua luta virou Lei, mas que nunca teve efeitos práticos. Hoje, contudo, em decorrência da Auxílio Emergencial voltou à tona a discussão sobre RBU, principalmente sob a ótica de transformá-lo em algo permanente.

Entre os economistas brasileiros ocorre aqui o que se observa no resto do mundo: muita divergência de opiniões, e falta de entendimento do que, de fato, significa uma RBU. Aqueles economistas ligados ao *mainstream* do pensamento econômico pedem muita cautela, seja com a extensão do Auxílio, seja com a caminhada em direção a uma RBU. A cautela é absolutamente necessária em decorrência da falência das finanças públicas brasileira. No contexto das reformas estruturais travadas, impedindo melhoria das contas públicas, e tendo em vista a alta carga tributária não há como pensar em RBU, e nem mesmo em extensão do Auxílio nos moldes que foi implantado.

Outros divergem com o argumento que agora é necessário se ampliarem os gastos sociais, revisar e/ou elevar a tributação sobre os mais ricos, sobre os bancos e sobre os lucros. Preconizam, também, uma urgente revisão da Lei do Teto dos Gastos Públicos, com o argumento que tem sido um entrave para reformular os programas sociais, bem como evitar a forte elevação da pobreza nas atuais circunstâncias da saúde pública provocadas pela chegada do Covid-19.

Na opinião do autor é difícil não simpatizar com os princípios da RBU como sistema de proteção social, mas é impossível não reconhecer seu carácter altamente utópico. A luta infrutífera para implanta-la no resto do mundo indica as dificuldades que o Brasil enfrentará se tentar adotá-la.

Referências

- AMADEO, K. “O que é Renda Básica Universal?”. 2020. Acesso à Internet em 10/07/2020.
- BARBOSA, M. “Renda Brasil deve pagar de R\$ 250 a R\$ 300 diz Paulo Guedes”, *Jornal Correio Brasiliense*, 15/07/2020. Brasília. 2020.
- BARBOSA, R.J. et al. “A importância da renda básica no país: o emergencial e o futuro”, *Revista Nexa, Debate*, 08/06/2020, São Paulo. 2020.
- BASTAGLI, F. et al. “Cash transfers: what does the evidence say?” A rigorous review of program impact and of the role of design implementation features” *ODI Paper*, London: Overseas Development Institute. London. 2016. Acesso à Internet em 22/07/2020.
- BORJAS, G.I. “*Labor Economics*”, Editora MacGrowHill, 8a.edição, Harvard, Boston. 2020.
- BOYCE, P. “Universal Basic Income is a Pandora’s Box”, *The FEE Daily*, FEE – Foundation for Economic Education, may, 5. 2019. Acesso à Internet em 22/07/2020.
- CHAHAD, J.P.Z. “Seguro-desemprego: lições da história e perspectivas para o Brasil”, *Ensaios Econômicos n. 64*, Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, São Paulo. 1987.
- COPPOLA, F. “*Principais economistas endossam a renda básica universal*”, São Paulo. 2017. Acesso à Internet em 19/07/2020.
- DANA, S. “Renda mínima universal: uma boa ideia no papel”, *Blog do Samy Dana*, 13/06/2016. São Paulo. 2020. Acesso à Internet em 20/07/2020.
- DE BOLLE, M. “Precisamos falar sobre a renda básica permanente”, *Revista Época*, 10/04/2020, São Paulo. 2020a.
- DE BOLLE, M. “Renda Básica”, *Jornal o Estado de São Paulo*, 08/04/2020. São Paulo. 2020b.
- DERMONT, C.; WEISSTANNER, D. “Automation and the future of welfare state: basic income as a response to technological change?”, *ECPR Journal*, volume 2, issue 1. 2020. Acesso à Internet em 02/07/2020.
- DUQUE, D. “Renda básica: é hora de o Brasil ousar em sua política social?”, *Blog do IBRE, FGV/IBRE*, 27/05/2020, Rio de Janeiro. 2020.
- FEA/USP. “Porta-Vozes da FEA se posicionam sobre a pandemia nas mídias”, *Boletim Gente da FEA*, 15/06/2020, São Paulo. 2020.

FERNANDES, A. “Diálogo da renda básica”, *Jornal o Estado de São Paulo*, 27/6/2020. São Paulo. 2020.

FRANCESE, M. e Prady, D. “Universal basic income: debate and impact assessment”, *IMF Working Paper*, Fiscal Affairs Department, December, Washington. 2018.

FRIEDMAN, M. “The case for negative income tax”, *National Review*, no. 7, March, USA. 1967.

GARCIA VEGA, M.A. “Renda básica universal: a última fronteira do Estado de bem-estar social”, *Jornal El País*, 17/06/2018. Madrid. 2018.

GENTILINI, U.; GROSH M.; e YEMTSOV, R. , “The idea of Universal Basic Income” Chapter 1, in “*A guide to navigating concepts, evidence, and practices*”, Gentilini, U.; Grosh M. e Yemtsov, R. Editors, The World Bank, Washington. 2020.

IEDI. “Auxílio emergencial e renda básica permanente: propostas em debate”. *Carta IEDI*, Edição 1011, 02/07/2020, São Paulo. 2020a.

IEDI. “Experiências internacionais com a renda mínima”, *Destaque IEDI*, 24/07/2020, São Paulo. 2020b.

KEARNEY, M.S e MOGSTAD, M. (2019), “Universal Basic Income (UBI) as a policy response to current challenges”, *The Aspen Institute – Economic Strategic Group*, August 23, Denver.

KUPFER, J.P. (2020), “Vale a pena aumentar a carga tributária e garantir renda básica permanente? *UOL Economia*. São Paulo. Acesso à Internet em 06/08/2020.

LOWREY, A. “Give people money: how a Universal Basic Income would end poverty, revolutionize work, and remake the world”. *Amazon*. 2018. Acesso à Internet em 15/07/2020.

MACFARLAND, K. “POLL: 58% of economists oppose UBI (or just Charles Murray’s version)”. *BIEN*, July. 2016.

MALTER, M. e SPRAGUE, K. “I’m not a UBI guy: Paul Krugman says money could be better spent on more target programs” *Financial Time*, April, 23. 2019. Acesso à Internet em 22/07/2020.

MING, C. “O plano da renda mínima”, *Jornal o Estado de São Paulo*, 13/06/2020. São Paulo. 2020,

OECD. , “Basic income as a policy option: can it add up?” *Policy Brief on the Future of Work, May*, Paris. 2017.

ORTIZ, I. e outros. “Universal Basic Income proposals in light of ILO standards: key issues and global costing”, Extension of Social Security/Social Protection Department/ILO, *ESS-Working Paper n. 62*, Geneva. 2018.

PASTORE, J. “Renda Mínima: combate à pobreza e/ou geradora de votos”, *mimeo*, 29/06/2020. São Paulo. 2020.

RASOOLINEJAD, M. “Universal Basic Income: the last bullet in the darkness”, *Econ.GN*. Acesso à Internet em 20/07/2020. 2019.

RBRB. “Renda básica: emergencial ou permanente?” *Texto para discussão 2-2020*, abril de 2020, São Paulo, 2020.

ROUBICEK, M. “Como o auxílio emergencial move o debate sobre renda básica”, *Nexo Jornal*, 29/06/2020. São Paulo. 2020.

SANTENS, S. “Eleven Nobel Laureates who have endorsed Universal Basic Income”, *BIEN, RBRB*, 26/12/2019, São Paulo. Acesso à Internet em 22/07/2020. 2019.

SENADO. “Frente parlamentar da renda básica deve sugerir reformulação de programas sociais”, *Senado Notícias*, 29/07/2020, Brasília. 2020.

STERN, A. “Raising the floor: how a Universal Basic Income can renew our economy and rebuild the American dream”, *New York: Public Affairs*, New York, 2016.

STANDING, G. (2019), “*Basic income and the three varieties of freedom*”, openDemocracy, 26/09/2019, Ladka, Índia.

SUPLICY, E. e Buarque, C. “Garantia de renda mínima para erradicar a pobreza: o debate e a experiência brasileiros”, *Revista Estudos Avançados*, v. 11, n. 30, USP, São Paulo, 1997.

SUPLICY, E. M. , “Um dialogo com Milton Friedman sobre o imposto de renda negativo”, *VIIIth BIEN International Congress*, outubro, Berlin. 2000.

SUPLICY, E. M. “Renda de cidadania – a saída é pela porta” *Editora Cortez*, São Paulo. 2002.

SUPLICY, E. M. “Em direção à renda básica de cidadania”, *XIII Congresso Internacional da BIEN*, julho, FEA/USP, São Paulo. 2010.

WELLER, C. “A Nobel Prize winner in economics just backed basic income”, *Business Insider*, may, 18. 2016. Acesso à Internet em 22/07/2020.

WORLD BANK. ,“World Development Report -The Changing Nature of Work”, *World Bank Group*, Washington, DC. 2019).