



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA  
MESTRADO EM ECONOMIA DO SETOR PÚBLICO

VINÍCIUS LEOPOLDINO DO AMARAL

**RENDA BÁSICA: FUNDAMENTOS, EXPERIÊNCIAS  
INTERNACIONAIS E PERSPECTIVAS PARA O BRASIL**

BRASÍLIA

2021



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA  
MESTRADO EM ECONOMIA DO SETOR PÚBLICO

VINÍCIUS LEOPOLDINO DO AMARAL

**RENDA BÁSICA: FUNDAMENTOS, EXPERIÊNCIAS  
INTERNACIONAIS E PERSPECTIVAS PARA O BRASIL**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Economia da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Economia do Setor Público.

**Orientadora: Profa. Dra. Adriana Moreira Amado**

**BRASÍLIA**

**2021**

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

AA485r Amaral, Vinícius Leopoldino do  
Renda básica: fundamentos, experiências internacionais e perspectivas para o Brasil / Vinícius Leopoldino do Amaral; orientador Adriana Moreira Amado. -- Brasília, 2021.  
169 p.

Dissertação (Mestrado - Mestrado em Economia do Setor Público) -- Universidade de Brasília, 2021.

1. renda básica. 2. proteção social. 3. distribuição de renda. 4. pobreza. 5. desigualdade. I. Amado, Adriana Moreira, orient. II. Título.

VINÍCIUS LEOPOLDINO DO AMARAL

**RENDA BÁSICA: FUNDAMENTOS, EXPERIÊNCIAS  
INTERNACIONAIS E PERSPECTIVAS PARA O BRASIL**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Economia da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Economia do Setor Público.

Banca Examinadora:

---

Profa. Dra. Adriana Moreira Amado  
Universidade de Brasília – Orientadora

---

Profa. Dra. Laura Barbosa de Carvalho  
Universidade de São Paulo

---

Profa. Dra. Daniela Freddo  
Universidade de Brasília

Brasília, 1º de julho de 2021.

## AGRADECIMENTOS

Aos Presidentes do Senado Federal Eunício Oliveira, Davi Alcolumbre e Rodrigo Pacheco, à Diretora-Geral, Ilana Trombka, e à Consultora-Geral de Orçamentos, Fiscalização e Controle, Ana Cláudia Castro Silva Borges, por terem autorizado e viabilizado minha participação neste curso de mestrado.

Às equipes administrativas do Senado Federal e da UnB, pelo empenho na realização dos procedimentos necessários à realização deste curso.

Aos professores e às professoras deste curso, pelo conhecimento transmitido.

À professora orientadora Adriana Amado, por compartilhar de forma tão generosa seu conhecimento e sabedoria, oferecendo orientações precisas e preciosas para este trabalho.

Aos colegas de curso, que tornaram este caminho muito mais enriquecedor. Em especial, a Fernando Macedo, Flávia Fernandes, Leonardo Rocha e Fabiano Lima.

Aos pesquisadores sobre desigualdade, cujos trabalhos foram imprescindíveis para gerar a inspiração para este. Em especial, a Marcelo Medeiros, Pedro Ferreira de Souza, Sérgio Gobetti, Rodrigo Orair, Jessé Souza e Thomas Piketty.

Ao Senador Eduardo Suplicy, por sua visionária e absolutamente incansável promoção e defesa da renda básica, sem o que este trabalho não existiria.

Aos muitos colaboradores e colaboradoras desta dissertação, que generosamente contribuíram com sugestões, esclarecimentos, revisões e/ou indicações de leitura. Em especial, a Luís Henrique Paiva, Débora Freire, Monica de Bolle, Danielle Gruneich, Roseli Faria, Fábio Castro, Júlia Marinho e Emílio Chernavsky.

A meu amor Danielle, por todo apoio e compreensão ao longo desse processo. Quero te abraçar, pode se perfumar, porque eu tô voltando!

*The difficulty lies, not in the new ideas, but in escaping from the old ones, which ramify, for those brought up as most of us have been, into every corner of our minds.*

John Maynard Keynes

*Se abolir a escravidão*

*Do caboclo brasileiro*

*Numa mão educação*

*Na outra dinheiro*

Samuel Rosa / Chico Amaral

## RESUMO

O presente trabalho visa avaliar a desejabilidade e a viabilidade técnica da adoção da renda básica (universal) no Brasil. É primeiramente realizada uma revisão da literatura, abrangendo tanto aspectos teóricos quanto experiências internacionais. À luz desses fundamentos, são avaliadas as motivações para a adoção da renda básica no Brasil, concluindo-se que um programa desse tipo pode contribuir para o enfrentamento da pobreza, para a superação de falhas do sistema de proteção social, para a redução da desigualdade e para a melhoria da situação dos trabalhadores, desde que desenhado de acordo com determinados parâmetros. A fim de avaliar a viabilidade, é formulado um desenho de programa de renda básica, identificando-se a existência de espaço para o aumento da tributação sobre a renda do topo da distribuição, e elevando-se as alíquotas efetivas correspondentes até patamares semelhantes aos de países desenvolvidos selecionados. Esse programa geraria expressiva redução da pobreza, erradicando-a segundo diversas linhas, e reduziria a concentração de renda. Além disso, o programa pode gerar estímulos econômicos tanto do lado da demanda quanto do da oferta. Conclui-se, assim, que a implantação da renda básica no Brasil nos moldes apresentados é desejável e aponta ser tecnicamente viável, recomendando-se que o desenho do programa seja elaborado em coordenação com outras políticas sociais e articulado em um projeto de desenvolvimento nacional, e que sua implantação seja gradual e minuciosamente planejada e monitorada, a fim de bem gerenciar os riscos identificados.

**Palavras-chave:** renda básica, renda básica universal, proteção social, distribuição de renda, pobreza, desigualdade.

## ABSTRACT

This work aims to assess the desirability and technical feasibility of adopting (universal) basic income in Brazil. A literature review is first carried out, covering both theoretical aspects and international experiences. Then the reasons for adopting basic income in Brazil are evaluated, concluding that this kind of program can contribute to fight poverty, to overcome social protection system flaws, to reduce inequality and for improving workers' situation, provided it is designed according to certain parameters. To assess feasibility, a basic income program design is developed, identifying space for increasing taxation on top incomes, and raising the corresponding effective rates to levels similar to those in selected developed countries. This program would generate a significant reduction in poverty, eradicating it according to several poverty lines, and would reduce income concentration. In addition, the program may generate stimulus on both demand and supply sides. We conclude that the implementation of basic income in Brazil is desirable and appears to be technically feasible, and we recommend that the program design be elaborated in coordination with other social policies and articulated in a national development project, and that its implementation be gradually and thoroughly planned and monitored to manage the risks identified.

**Keywords:** basic income, universal basic income, social protection, income distribution, poverty, inequality.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	14
1 RENDA BÁSICA – ASPECTOS TEÓRICOS .....	18
1.1 Conceito .....	18
1.1.1 Universalidade .....	18
1.1.2 Incondicionalidade .....	19
1.1.3 Renda básica, individual, periódica e em dinheiro .....	20
1.2 Motivações .....	21
1.2.1 Crítica à distribuição da riqueza e da renda .....	21
1.2.2 Concretização da liberdade individual .....	23
1.2.3 Enfrentamento da pobreza e da desigualdade .....	24
1.2.4 Superação de falhas dos sistemas de proteção social .....	25
1.2.5 Resposta às mudanças no mundo do trabalho .....	28
1.3 Elementos para a formulação de um programa de renda básica .....	29
1.3.1 Definição de objetivos .....	29
1.3.2 Público .....	30
1.3.3 Valor e frequência .....	31
1.3.4 Relacionamento com o sistema de proteção social existente .....	33
1.3.5 Custo e financiamento .....	34
1.4 Impactos econômicos .....	40
1.4.1 Impactos econômicos segundo a teoria neoclássica .....	40
1.4.2 Impactos econômicos segundo a teoria keynesiana .....	44
1.4.3 Aspectos complementares .....	46
1.5 Críticas e objeções .....	50
2 EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS .....	53
2.1 Considerações gerais sobre as experiências de renda básica .....	53
2.2 Lições relevantes dos programas focalizados de transferência de renda .....	55
2.3 O Manitoba Basic Annual Income Experiment - Mincome .....	57
2.3.1 Contexto e motivações .....	57
2.3.2 Características do programa .....	59
2.3.3 Resultados e desdobramentos .....	62
2.4 O <i>Permanent Fund Dividend</i> do Alasca .....	66

2.4.1	Contexto e motivações.....	66
2.4.2	Características do programa.....	68
2.4.3	Resultados e desdobramentos.....	72
2.5	O Programa de “Subsídios em Dinheiro” do Irã.....	75
2.5.1	Contexto e motivações.....	75
2.5.2	Características do programa.....	78
2.5.3	Resultados e desdobramentos.....	82
2.6	Considerações sobre as experiências.....	86
3	PERSPECTIVAS DA RENDA BÁSICA PARA O BRASIL.....	90
3.1	Análise das motivações para a adoção da renda básica no Brasil.....	90
3.1.1	Enfrentamento à pobreza.....	90
3.1.2	Superação de falhas do sistema de proteção social.....	92
3.1.3	Enfrentamento da desigualdade.....	99
3.1.4	Crítica à distribuição da riqueza e da renda.....	104
3.1.5	Situação do mundo do trabalho.....	107
3.1.6	Críticas à adoção da renda básica.....	111
3.1.7	Avaliação.....	112
3.2	Um exercício de programa de renda básica para o Brasil.....	114
3.2.1	Diretrizes gerais, premissas e limitações.....	114
3.2.2	Objetivos do programa.....	116
3.2.3	Público do programa.....	117
3.2.4	Valor e frequência da renda básica.....	119
3.2.5	Relacionamento com demais programas de proteção social.....	124
3.2.6	Custo e financiamento.....	128
3.2.7	Efeitos do programa sobre a renda.....	134
3.2.8	Efeitos do programa sobre a pobreza e a desigualdade.....	140
3.2.9	Impactos econômicos.....	142
3.2.10	Discussão.....	145
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	150
	Contribuições.....	150
	Trabalhos Futuros.....	152
	BIBLIOGRAFIA E REFERÊNCIAS.....	153

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Contribuição dos "subsídios em dinheiro" para a a despesa total domiciliar, por décimo de despesa total (2011) .....	83
Tabela 2 – Indicadores de pobreza no Irã, por região (2009-2012).....	84
Tabela 3 – Indicadores de desigualdade de renda domiciliar <i>per capita</i> no Irã (2009-2012)..	85
Tabela 4 – Taxas de pobreza monetária em 2019 segundo algumas linhas de pobreza .....	91
Tabela 5 – Informações sobre linhas de pobreza selecionadas (2019) .....	119
Tabela 6 – Taxa e hiato médio de pobreza para a linha de US\$ 5,50 PPC 2011/pessoa/dia, por idade (2019).....	122
Tabela 7 – Taxa e hiato médio de pobreza para a linha de US\$ 5,50 PPC 2011/pessoa/dia, por região (2019) .....	123
Tabela 8 – Alíquotas efetivas do imposto de renda, por faixa da população ordenada por renda, para Brasil, Estados Unidos, Reino Unido e França (1) .....	131
Tabela 9 – Benefício (bruto) do programa por faixa de renda .....	136
Tabela 10 – Financiamento do programa por faixa de renda .....	137
Tabela 11 – Benefício líquido do programa por faixa de renda .....	138
Tabela 12 – Nova renda disponível com o programa, por faixa de renda .....	139
Tabela 13 – Impacto da aplicação do programa sobre a taxa de pobreza .....	141

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Rendas bruta e disponível em um programa de renda básica financiado com imposto de renda pessoal progressivo.....	37
Figura 2 – Distribuição de renda antes (cenário <i>I</i> ) e depois (cenário <i>A</i> ) da introdução de renda básica de valor $z$ financiada com imposto sobre a renda do trabalho .....	47
Figura 3 – Distribuição de renda antes (cenário <i>I</i> ) e depois (cenário <i>B</i> ) da introdução de renda básica de valor $z$ financiada com fontes externas .....	48
Figura 4 – Rendas de mercado e total e valor da transferência do Mincome em Dauphin para uma família de quatro pessoas.....	61
Figura 5 – Público participante do <i>Alaska Permanent Fund Dividend</i> em relação à população residente total (1982-2018) .....	69
Figura 6 – Evolução do valor do dividendo individual – em US\$ nominais .....	70
Figura 7 – Evolução da taxa de pobreza do Brasil segundo a a linha de US\$ 5,50 PPC 2011/pessoa/dia (1981-2018) .....	91
Figura 8 – Participação no PBF por décimo do rendimento domiciliar <i>per capita</i> , sem e com imputação de beneficiários não captados pela PNAD Contínua (2018).....	96
Figura 9 – Distribuição da renda nacional antes de tributos e transferências, por grupo de renda (2001-2018).....	99
Figura 10 – Fração da renda recebida pelos 1%, 5%, 10% e 15% mais ricos (1926–2013)..	100
Figura 11 – Fração da renda recebida pelos 0,01%, 0,1% e 1% mais ricos (1926–2013).....	101
Figura 12 – Fração da renda recebida pelos 10% mais ricos do Brasil e de países selecionados (2000–2015) .....	102
Figura 13 – Máxima redução da concentração no topo com transferências de renda atuais (2001–2015) .....	103
Figura 14 – Distribuição de beneficiários de programas de proteção social para crianças e pessoas vulneráveis à pobreza .....	125
Figura 15 – Rendas bruta e disponível em um programa de renda básica financiado com tributo sobre a renda pessoal com faixa de isenção .....	135
Figura 16 – Variação percentual da renda domiciliar <i>per capita</i> , por décimos da renda .....	140
Figura 17 – Distribuição atual e nova distribuição da renda com o programa de renda básica .....	142

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APF	Alaska Permanent Fund
BI	Basic Income
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CCT	Conditional Cash Transfer
DIRPF	Declarações do Imposto de Renda das Pessoas Físicas
FOB	Free on Board
GAI	Guaranteed Annual Income
IRPF	Imposto de Renda da Pessoa Física
IRPJ	Imposto de Renda da Pessoa Jurídica
PBF	Programa Bolsa Família
PFD	Permanent Fund Dividend
PNADC	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua
POF	Pesquisa de Orçamentos Familiares
UBI	Universal Basic Income
UCT	Unconditional Cash Transfer

## INTRODUÇÃO

A ideia de renda básica tem uma história de mais de duzentos anos, e tem estado presente no debate público, ao menos alguns países, há mais de um século. Widerquist (2019) identifica, de forma geral, três ondas históricas de apoio à renda básica: uma primeira, pequena, entre 1910 e 1940; uma segunda, maior, entre os anos 1960 e 1970; e uma terceira, a partir dos anos 2010, bastante maior que as anteriores, impulsionada pela Grande Recessão, pelo aumento da pobreza, da desigualdade e do desemprego, pelas mudanças no mundo do trabalho e por avanços tecnológicos. Assim como nas ondas anteriores, o interesse na renda básica é sintoma de profundos desconfortos sociais (GENTILINI et al., 2020).

Apesar de tida muitas vezes como uma ideia meramente utópica, avanços acadêmicos e resultados positivos de experiências, ainda que limitadas, têm movido a renda básica cada vez mais no sentido de se tornar uma opção concreta de política pública. Conjuntamente a isso, a consolidação de uma rede internacional de entidades dedicadas à promoção da renda básica, com relevante participação de acadêmicos, tem transformado o tema, pela primeira vez, em movimento global. Nesse contexto, diversos países têm avançado nesse debate: sua adoção foi tema das recentes eleições em países tais como Estados Unidos, Reino Unido e Índia. Além disso, projetos-piloto de renda básica (ou de políticas assemelhadas) foram recentemente ou estão sendo conduzidos em países como Espanha, Alemanha, Estados Unidos, Finlândia, Coreia do Sul e Quênia, com destaque para iniciativas conduzidas por municípios e por entidades não-governamentais. Em termos de pesquisa, a renda básica tem atraído o interesse de diversos campos do conhecimento, sendo atualmente estudada em áreas tais como economia, filosofia, ciência política, sociologia, gênero, saúde e meio ambiente (GENTILINI et al., 2020; PARIJS e VANDERBORGHT, 2017; WIDERQUIST, 2019; STANFORD BASIC INCOME LAB, 2021).

A pandemia de covid-19 trouxe ainda mais impulso para o ascendente movimento pela renda básica, tanto como instrumento para o enfrentamento da pandemia em si, quanto como política pública para reformar o sistema de proteção social no mundo pós-pandemia (JOHNSON e ROBERTO, 2020; CHUNG, 2020). Em pesquisa de opinião, Nettle et al. (2021) detectam dois fatores para o maior apoio da população à renda básica com o advento da pandemia: primeiramente, a sua maior simplicidade administrativa, reduzindo a burocracia para acessar o benefício; em segundo lugar, uma nova percepção de vulnerabilidade em grupos sociais que até então não se viam como público de programas de proteção social, tornando o

seu caráter universal mais atrativo. Também merece destaque o fato de figuras internacionais de relevo, tais como o Secretário-Geral da ONU e o Papa Francisco, terem expressado seu apoio à adoção da renda básica no mundo pós-pandemia (NAÇÕES UNIDAS, 2020; TORRY, 2020).

No Brasil, o debate sobre renda básica iniciou-se na década de 1970, com a proposta de Silveira (1975), inspirada nas discussões em curso à época nos Estados Unidos e no Canadá, podendo ser vista como parte da segunda onda da ideia. O grande impulso político deu-se, sem dúvida, pela atuação do então senador Eduardo Suplicy, o qual contribuiu decisivamente tanto para a divulgação da ideia no Brasil – produzindo obras tais como Suplicy (2002) – quanto pela proposição de projetos de lei para a implantação da renda básica no país. Esse esforço resultou na sanção da Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004, que instituiu a renda básica de cidadania, transformando o Brasil no primeiro país do mundo a aprovar legislação nesse sentido (LAVINAS, 2006).

Passados mais de 17 anos, no entanto, a lei segue sem efetividade, uma vez que sua implementação depende de regulamentação do Poder Executivo, a qual, até o momento, não foi editada (FERREIRA e ROCHA, 2021)<sup>1</sup>. Com isso, as expectativas de que houvesse uma gradual transição do Programa Bolsa Família – PBF para um programa de renda básica (SUPLICY, 2007) não se concretizaram. Lavinias (2013) e Silva (2013) apontam como razões para esse insucesso a profunda divergência conceitual entre os programas, opondo, respectivamente, focalização a universalidade, condicionalidade a incondicionalidade e temporariedade<sup>2</sup> a permanência. O histórico recente do PBF, aliás, tem sido na direção exatamente oposta à postulada pela renda básica, reduzindo a quantidade de beneficiários e dificultando a concessão dos benefícios (ROUBICEK, 2020).

A pandemia de covid-19 trouxe novamente o tema da renda básica para o debate público brasileiro. O reconhecimento da insuficiência dos programas de proteção social existentes, a nova percepção de vulnerabilidade de largos setores da população – especialmente aquele formado por trabalhadores informais –, os expressivos efeitos sobre a pobreza e a desigualdade gerados pelo auxílio emergencial e o próprio cenário do pós-pandemia conduzem

---

<sup>1</sup> Observe-se que a recente decisão do Supremo Tribunal Federal no âmbito do Mandado de Injunção 7300 exige a regulamentação da lei apenas para o atendimento de pessoas em situação de pobreza e extrema pobreza, não constituindo, portanto, a implantação de uma renda básica.

<sup>2</sup> A expectativa dos formuladores e gestores do PBF de que os beneficiários participem apenas temporariamente do programa é bem representada pela expressão “porta de saída” (DA SILVA, 2013).

à necessidade de repensar o sistema de transferências de renda no Brasil (PAIVA et al., 2021; BOTELHO et al., 2020). A renda básica surge, assim, como uma possível política a ser adotada nesse processo de reformulação do sistema de proteção social brasileiro.

Este trabalho visa, assim, colaborar para este debate em curso no país, buscando oferecer uma análise acerca das perspectivas da renda básica para o Brasil. Para isso, o capítulo 1 realiza uma revisão da literatura acerca do tema. Nessa revisão, iniciamos com a apresentação dos seus conceitos fundamentais – algo que nos parece especialmente relevante, uma vez que o debate público parece empregar a expressão “renda básica” de modo excessivamente impreciso e genérico. Após, são levantadas as motivações para a adoção da renda básica, refletindo, inclusive, a diversidade dos pensadores sobre o tema. A seguir, são abordadas algumas definições fundamentais para o desenho de um programa de renda básica, evidenciando o amplo leque de instrumentos e de possibilidades à disposição dos formuladores. Na sequência, são apresentadas análises acerca dos efeitos econômicos da renda básica, os quais comportam bastante controvérsia, especialmente em virtude das diferenças de referencial teórico. Por final, são apresentadas algumas das principais objeções usualmente levantadas em relação à renda básica.

Dadas as controvérsias e as objeções identificadas na revisão de literatura, o capítulo 2 busca aprimorar a compreensão dos efeitos concretos de um programa desse tipo por meio de uma análise de experiências internacionais de renda básica. Procura-se, assim, iluminar com a literatura empírica alguns aspectos em que a teoria apresenta forte divergência. Após algumas considerações gerais, são analisados três experimentos: um canadense (*Mincome*), um no estado norte-americano do Alasca (*Permanent Fund Dividend*) e um no Irã (programa de “subsídios em dinheiro”). Por final, são consolidados alguns aprendizados obtidos a partir dessas experiências, inclusive cotejando-os com as previsões da teoria econômica.

À luz desse panorama teórico e empírico, o capítulo 3 discute perspectivas para a renda básica no Brasil. Esse capítulo é dividido em duas seções. Na primeira, busca-se discutir se a implantação de uma renda básica seria *desejável* no país. Para isso, cotejamos as motivações apresentadas na revisão de literatura para a adoção de uma renda básica com dados da realidade brasileira. A conclusão acerca da desejabilidade é positiva: um programa de renda básica desenhado de acordo com certos parâmetros poderia efetivamente colaborar no enfrentamento de graves problemas do país, em áreas como pobreza, desigualdade e mercado de trabalho.

A segunda seção, por sua vez, busca avançar no debate sobre a *viabilidade técnica* da adoção de uma renda básica no Brasil. Tal discussão é de alta relevância pois, não raro, a renda básica é tida como algo meramente utópico e inviável, especialmente em virtude de questões fiscais. Assim, é realizado um exercício de um possível programa de renda básica, elaborado à luz dos elementos teóricos abordados no capítulo 1 e das lições extraídas das experiências descritas no capítulo 2, e visando atender às motivações identificadas na seção anterior. A avaliação aponta no sentido da sua viabilidade, mas identifica diversas limitações e riscos de uma possível implantação, requerendo assim extenso planejamento e articulação com outras políticas públicas. Adicionalmente, o exercício desenvolvido permite validar e dimensionar os potenciais efeitos positivos identificados na primeira seção, especialmente em termos de redução da pobreza e da desigualdade de renda.

Por final, são apresentadas as conclusões desta dissertação, e discutidos eventuais trabalhos futuros que possam, a partir deste, colaborar para o avanço do debate sobre a renda básica no Brasil.

## 1 RENDA BÁSICA – ASPECTOS TEÓRICOS

Neste capítulo, serão abordados aspectos teóricos relacionados ao tema da renda básica. Primeiramente, apresentamos os seus conceitos fundamentais, assim como as motivações historicamente levantadas para justificar a sua adoção. A seguir, abordamos algumas das definições fundamentais para a formulação de um programa de renda básica, assim como alguns de seus principais impactos econômicos. Por final, analisamos algumas das principais objeções usualmente levantadas em relação à adoção da renda básica.

### 1.1 Conceito

Uma renda básica é um pagamento em dinheiro periódico e incondicional feito por um governo para cada membro da sociedade, independentemente da sua renda, situação de trabalho, composição domiciliar ou outro critério (PARIJS e VANDERBORGHT, 2017; GHATAK e MANIQUET, 2019).

Ao longo da história, ideias contidas nesse conceito foram expressas por distintos termos, tais como “renda do cidadão”, “renda básica de cidadania”, “dividendo social” e “renda mínima universal” (GHATAK e MANIQUET, 2019). Mais recentemente, no entanto, evidencia-se um certo abandono dessas expressões, tanto no meio acadêmico quanto nas publicações de órgãos multilaterais, em prol das expressões “renda básica” e “renda básica universal” (em inglês, respectivamente: *basic income – BI* e *universal basic income – UBI*).

As subseções a seguir exploram em maior detalhe o significado dos elementos centrais do conceito.

#### 1.1.1 Universalidade

A universalidade significa que todos os membros da sociedade farão jus ao pagamento da renda básica<sup>3</sup>. Isso delimita uma clara distinção em relação aos típicos benefícios dos sistemas de seguridade social, os quais costumam ser focalizados em grupos específicos com base em critérios socioeconômicos ou demográficos. Assim, o direito ao recebimento da

---

<sup>3</sup> Assim, observe-se que a expressão “renda básica universal” pode ser vista como um pleonasmo, uma vez que a renda básica já é, por definição, universal. Por esse motivo, este trabalho adota a expressão “renda básica”, ainda que se reconheça que a expressão “renda básica universal” tem sido frequentemente empregada no debate no Brasil e no exterior, inclusive acadêmico.

renda básica independe: i) da renda do trabalho do beneficiário; ii) do recebimento, pelo beneficiário, de outras rendas que não sejam do trabalho; iii) das eventuais rendas recebidas por outros membros do mesmo domicílio; iv) de variáveis demográficas, tais como gênero ou situação e composição familiar; e v) da existência de necessidades especiais por parte do beneficiário, tais como deficiências ou outras condições de saúde (GHATAK e MANIQUET, 2019).

Faz-se necessário, ainda, definir o que se compreende por “membro da sociedade”. Parijs e Vanderborght (2017) propõem que essa definição seja baseada na residência fiscal, ao invés de na residência permanente ou na cidadania. Com isso, seriam excluídos da renda básica imigrantes irregulares, diplomatas e funcionários de organizações internacionais, além de cidadãos do país que mantenham domicílio fiscal no estrangeiro.

Gentilini et al. (2020: 40) observam que algumas propostas de renda básica, especialmente aquelas primariamente voltadas ao enfrentamento das mudanças em curso no mercado de trabalho, restringem o benefício somente a adultos ou a adultos em idade de trabalho. Parijs (2000), no entanto, aponta que nesses casos geralmente as propostas incluem a concessão de um benefício universal para crianças e adolescentes, cujo valor pode ser igual ao da renda básica, mas que em geral é estabelecido em um montante inferior. Além disso, segundo o autor, em caso de limitação desse benefício apenas a adultos em idade de trabalho, deveria ser estabelecida uma pensão básica universal não-contributiva para os idosos, fixada em um valor igual ou superior ao da renda básica.

Por final, Gentilini et al. (2020: 49) fazem importante consideração relacionando a universalidade com a forma de custeio da renda básica: caso ela seja financiada mediante a elevação de tributos – especialmente de tributos progressivos sobre a renda –, então para algumas pessoas o valor adicional pago em impostos superará o valor da renda básica recebida. Assim, ainda que em termos brutos todos sejam recebedores, algumas pessoas serão liquidamente pagadoras, o que, na prática, não configuraria universalidade.

### **1.1.2 Incondicionalidade**

A renda básica é devida e paga de forma incondicional, ou seja, independentemente do atendimento de qualquer condição e da realização de qualquer contrapartida por parte do beneficiário, constituindo-se assim em uma renda isenta de obrigações (PARIJS e VANDERBORGHT, 2017).

Essa característica de incondicionalidade marca um nítido contraste com os típicos programas de transferência de renda, os quais usualmente impõem aos beneficiários alguma contraprestação na forma de serviços, tais como a realização de procedimentos de saúde materno-infantil e a manutenção de seus filhos na escola. Além disso, diferentemente de outras políticas públicas, como um programa de garantia de emprego ou um seguro-desemprego, a renda básica não estabelece nenhuma exigência relativa ao trabalho, tal como a obrigação de se manter em busca de um emprego, de realizar um determinado trabalho ou treinamento, ou de aceitar um emprego indicado pelas autoridades (GENTILINI et al., 2020: 30; PARIJS, 2000).

### **1.1.3 Renda básica, individual, periódica e em dinheiro**

Para Parijs e Vanderborght (2017: 10), o termo “básica” deve significar um piso de renda com o qual todos possam contar, dada a sua incondicionalidade, o que também justificaria que tal piso não deveria nem ser tributável nem hipotecável. No entanto, entendem os autores que tal característica não implica o estabelecimento de qualquer valor específico para a renda básica, podendo ele ser suficiente ou não para atender as necessidades consideradas essenciais. Tal valor deveria, assim, ser definido em função dos objetivos a serem alcançados pela política, assim como pelos recursos que possam vir a ser levantados (FRANCESE e PRADY, 2018).

Já para Standing (2017), o termo “básica” significaria, no mínimo, um montante que permita a alguém sobreviver, mesmo em situação difícil, provendo assim uma segurança econômica básica, o que envolveria poder obter o suficiente para alimentar-se, obter uma moradia e acesso a cuidados médicos, entre outros.

Em uma configuração clássica da renda básica, o mesmo montante é pago a todos os beneficiários, independentemente da sua situação ou composição familiar (GENTILINI et al., 2020: 63; PARIJS, 2000). Ainda, a renda básica é paga individualmente a cada beneficiário, e não a um indivíduo representante do domicílio, tal como na maioria dos programas de transferência de renda (BANERJEE et al., 2019).

Uma renda básica também deve ser paga com determinada periodicidade, sendo a frequência mensal a mais comum, de forma a facilitar o atendimento das despesas cotidianas das pessoas (GENTILINI et al., 2020: 64). Seu valor também deve ser estável ao longo do tempo e, em especial, imune a reduções repentinas, podendo estar ligado a índices de preços ou à renda *per capita* (PARIJS e VANDERBORGHT, 2017).

Por final, uma característica essencial da renda básica é ser sempre paga em dinheiro, e não *in-kind*, não impondo qualquer restrição quanto ao uso que cada indivíduo fará dos recursos ou ao ritmo em que o consumo ou investimento será realizado (PARIJS, 2000; STANDING, 2017).

## **1.2 Motivações**

Nesta seção são apresentadas algumas das principais motivações historicamente apresentadas para defender e justificar a instituição de uma renda básica, ou de mecanismos a ela assemelhados. Observe-se que tais justificativas não são vistas necessariamente como excludentes entre si, podendo se complementarem e se reforçarem mutuamente.

### **1.2.1 Crítica à distribuição da riqueza e da renda**

Uma importante linha de argumentação em prol da renda básica parte de uma análise crítica do sistema econômico e social, na qual alguns de seus aspectos são identificados como falhas fundamentais, gerando distribuições injustas da riqueza e da renda. Assim, a renda básica é apresentada como um instrumento para a correção ou compensação das injustiças produzidas por essas falhas.

É nesse sentido que surge aquela que é considerada a primeira proposta no sentido de uma renda básica, formulada em Paine (2019 [1796]). Na análise do autor, a instituição da propriedade privada sobre a terra trouxe uma ruptura com a situação anteriormente existente – denominada por ele de “estado natural” – na qual todos os seres humanos eram coproprietários vitalícios do solo, sendo que tal perda de direitos se deu sem o estabelecimento de qualquer indenização. Paine também estende o raciocínio para outras formas de riqueza pessoal além da propriedade de terra, sustentando que toda acumulação provém da vida em sociedade, e que, portanto, parte dela seria uma dívida para com a sociedade. Assim, para a compensação dessas injustiças identificadas na distribuição da riqueza, Paine propõe o estabelecimento de um pagamento único (uma espécie de “dotação inicial”) a todas as pessoas ao atingirem a idade de 21 anos, além de uma pensão básica anual a todos que tiverem 50 anos ou mais, sendo ambos pagamentos custeados com a instituição de um imposto sobre a herança.

Standing (2017) resgata e atualiza o entendimento de Paine sobre a construção coletiva da riqueza, apontando diversos casos ilustrativos de como o Estado, empregando recursos arrecadados junto a toda a sociedade, desenvolve instituições e políticas geradoras de

lucros privados. Entre essas instituições e políticas se encontram, por exemplo, a proteção estatal à propriedade intelectual, o financiamento público à ciência e tecnologia – a partir do qual inúmeros empreendimentos privados seriam viabilizados –, assim como regulações de mercado. Segundo o autor, distribuir uma parcela desses lucros com todos, por meio de uma renda básica, seria uma questão de justiça social, uma vez que eles somente foram possibilitados graças a um esforço coletivo. Uma renda básica concebida com base nessa justificativa, segundo o autor, comporia um novo contrato social e fortaleceria a coesão social e o senso de cidadania.

Por sua vez, Cole (1935), trabalhando na perspectiva de uma economia planejada, avalia como inadequados os mecanismos de distribuição da renda com base somente no capital e no trabalho, argumentando que a capacidade produtiva existente é fundamentada em uma herança comum científica e tecnológica que é direito de todos, e propõe a introdução de um “dividendo social”, por meio do qual parcela relevante da produção seria dividida igualmente entre os cidadãos. Esse argumento é corroborado por Simon (2001), que considera que a maior parte da renda advém de externalidades oriundas da acumulação de conhecimento, as quais devem ser compreendidas como propriedade comum de toda a sociedade, justificando assim a imposição de uma significativa taxa para financiar a concessão de uma renda básica.

A propriedade privada da terra é também criticada como fonte de injustiça por Charlier (1848), que a entende pertencer a toda a humanidade e destinada ao atendimento das necessidades de todos. Assim, propõe a progressiva extinção da propriedade privada da terra, com sua assunção pelo Estado, o qual poderia então alugá-la para particulares. Os recursos assim levantados seriam empregados para garantir a cada membro da sociedade, sem distinção de sexo ou idade, uma renda mínima para a satisfação de suas necessidades básicas.

A renda básica também é proposta como forma de reparação de injustiças raciais. O *Movement for Black Lives*<sup>4</sup>, por exemplo, defende a renda básica como uma forma de reparação pela longa história de racismo estrutural dos Estados Unidos. Isso porque mesmo uma renda uniforme beneficiaria as pessoas negras proporcionalmente mais, pois sua renda

---

<sup>4</sup> Mais conhecido como o movimento “*Black Lives Matter*”.

média é menor e, portanto, sua participação no financiamento seria também menor<sup>5</sup>. Ademais, um programa universal poderia eliminar restrições de cunho racista hoje existentes em programas focalizados de proteção social, assim como reduzir estigmas racistas existentes em relação aos beneficiários desses programas. Além disso, o aspecto de universalidade permitiria incluir, por exemplo, pessoas com condenações judiciais<sup>6</sup>. No desenho preferido pelo movimento, o programa de renda básica deveria ter uma parcela adicional paga exclusivamente a pessoas negras, por tempo limitado, a título de reparação histórica (WARREN, 2016; MOVEMENT FOR BLACK LIVES, 2021).

### **1.2.2 Concretização da liberdade individual**

Algumas das principais motivações a favor da renda básica são baseadas em aspectos éticos e filosóficos. Entre esses, se destaca a argumentação de que a renda básica é imprescindível para a concretização de uma verdadeira liberdade individual pois, ao proporcionar a segurança de um patamar mínimo de rendimentos, abriria a todos um amplo conjunto de novas possibilidades de formas de condução da vida. Em especial, a combinação de universalidade e incondicionalidade da renda básica melhor permitiria, entre outros: recusar trabalhos degradantes e mal remunerados; conciliar trabalho e vida pessoal e familiar; aceitar empregos mais agradáveis e/ou promissores, mas de menor remuneração; buscar um emprego melhor; optar por não trabalhar ou por trabalhar em tempo parcial; empreender novos negócios; interromper o trabalho para capacitar-se; engajar-se em atividades voluntárias; ou realizar uma pausa absolutamente necessária no trabalho. Além disso, o caráter estritamente individual da renda básica daria às pessoas maior autonomia no âmbito dos relacionamentos familiares, inclusive viabilizando o rompimento daqueles mantidos essencialmente por questões de dependência financeira, podendo assim ser especialmente libertador para as mulheres (PARIJS e VANDERBORGHT, 2017: 23, 185).

Definindo liberdade como o efetivo poder para aceitar ou recusar cooperação ativa com outras pessoas interessadas, Widerquist (2011) argumenta que a instituição de uma renda

---

<sup>5</sup> Fica implícito, assim, que o movimento propõe uma renda básica com financiamento via tributação progressiva, o que faria com que o benefício líquido fosse maior para as pessoas negras. Observe-se que essa é apenas uma de várias possibilidades de financiamento, as quais serão exploradas na seção 1.3.5.

<sup>6</sup> Esse ponto é enfatizado em virtude do sistema fortemente racista de encarceramento em massa (WARREN, 2016).

básica, em valor suficiente para atender às necessidades básicas de um indivíduo, pode fazer com que as relações se deem de forma realmente voluntária, uma vez que haveria sempre uma opção de saída. Na sua ausência, os trabalhadores destituídos de propriedades são efetivamente forçados a trabalhar para aqueles que as controlam, ainda que, em outros contextos, pudessem se sustentar mediante acesso direto aos recursos naturais<sup>7</sup>. Nesse sentido, a introdução da renda básica seria uma compensação pela perda desse acesso ocorrida em função da instituição da propriedade (privada e governamental), e teria como contrapartida a obrigação de respeito ao direito a essa propriedade.

Partindo de outra perspectiva, Friedman (1968) argumenta que um imposto de renda negativo – proposta com semelhanças com a renda básica – libertaria os pobres de um sistema de assistência social paternalista e pesado, que os colocaria sob supervisão constante. Além disso, argumenta que a proposta também teria o potencial de libertar os empresários de regulações governamentais destinadas a apoiar os pobres, tais como o salário mínimo.

Por final, Theobald (1966), justificando sua proposta de renda mínima, e Stern (2016), analisando a renda básica no contexto das mudanças tecnológicas sobre o mundo do trabalho, vislumbram um cenário de ampliação da liberdade individual com a adoção das propostas, conectando-as com valores do imaginário estadunidense:

“A guaranteed income provides the individual with the ability to do what he personally feels to be important... The guaranteed-income proposal is based on the fundamental American belief in the right and the ability of the individual to decide what he wishes and ought to do.” (THEOBALD, 1966: 103)

“According to the new American Dream, we’ll each have the freedom to choose and create the life we want for ourselves and our loved ones, according to our deepest values, without ever having to worry about our basic human needs for food, shelter, and security.” (STERN, 2016: 200)

### **1.2.3 Enfrentamento da pobreza e da desigualdade**

A renda básica, assim como propostas análogas, vem há muito sendo defendida como solução para a pobreza e a desigualdade. Fazendo um paralelo entre a situação na Europa e a dos povos indígenas norte-americanos com os quais conviveu, Paine (2019 [1796]) argumenta que a pobreza não existe no “estado natural”, sendo uma criação do “estado de

---

<sup>7</sup> Observe-se aqui uma importante conexão com o pensamento de Paine (2019 [1796]) acerca do “estado natural” do mundo.

civilização”. Assim, partindo do princípio de que nenhuma pessoa poderia viver no “estado de civilização” em situação pior do que estaria no “estado natural”, sua supracitada proposta de pensão universal retiraria os beneficiados da miséria, enquanto a proposta de dotação universal forneceria à novas gerações os meios de se prevenir da pobreza, tornando a sociedade mais justa.

Galbraith (1969), por sua vez, vê a provisão pelo governo de uma fonte regular de renda para as pessoas pobres como o primeiro e estratégico passo no ataque à pobreza. Tal renda, não relacionada à produção e considerada um direito, alcançaria pessoas desempregadas, com baixa empregabilidade ou que não deveriam estar trabalhando, e seria fornecida independentemente de a pessoa estar procurando emprego ou não.

Para Parijs e Vanderborght (2017), Milner e Milner (1918) e Charlier (1871), a renda básica não apenas reduziria a pobreza em virtude da transferência de renda em si, mas também ampliaria o poder de barganha dos trabalhadores, em especial daqueles menos qualificados, permitindo-lhes melhores condições e salários e reduzindo assim a desigualdade entre empregados e empregadores, produzindo efeitos redistributivos ainda maiores. Charlier (1871) assim sintetizou esse resultado:

“It is no longer the worker who will have to bow before capital, it is capital, reduced to its true role of collaborating agent, that will have to negotiate with labor on an equal footing.” (CHARLIER, 1871:47)

Diante do expressivo aumento da desigualdade intrapaíses nas últimas décadas – que em alguns casos regrediu a índices de um século atrás –, somada à persistência da pobreza, Standing (2017), Lowrey (2018) e Stern (2016) propõem a renda básica como elemento central para um novo contrato social, que garantiria um padrão mínimo de dignidade a todos e reduziria a desigualdade que vem fraturando as sociedades.

#### **1.2.4 Superação de falhas dos sistemas de proteção social**

Uma das mais proeminentes linhas de argumentação em prol da renda básica a vê como uma solução para diversas falhas e limitações existentes nos sistemas de proteção social, tais como lacunas de cobertura, produção de estigma, dificuldade em retirar os beneficiários da pobreza, fragmentação, custos administrativos elevados e desincentivos ao trabalho (FRANCESE e PRADY, 2018; ATKINSON, 2015; GENTILINI et al., 2020: 44).

As lacunas de cobertura, que ocorrem quando a população-alvo não se torna beneficiária da proteção social a que faz jus, podem decorrer de diversos motivos, tais como: volatilidade da renda dos beneficiários; falhas na avaliação da elegibilidade (erros de exclusão), especialmente em virtude de falhas de informação e da imprecisão dos métodos indiretos, como testes de meios; limitações orçamentárias para a concessão, agravadas quando há vazamentos por erros de inclusão (concessão do benefício para pessoas fora da população-alvo); e negativa de concessão em virtude de despreparo, corrupção ou abuso de poder dos agentes administrativos encarregados. O caráter universal da renda básica, por definição, deveria eliminar essas lacunas (FRANCESE e PRADY, 2018; BANERJEE et al., 2019; ATKINSON, 2015; GENTILINI et al., 2020: 44).

Gentilini et al. (2020: 29) chamam especial atenção para o fato de que a distribuição de renda não apresenta uma descontinuidade natural capaz de sugerir um limite para a elegibilidade aos benefícios – o montante de renda que separa as pessoas que podem ter acesso à transferência das que não podem, e que determina a focalização do programa. Nesse sentido, Knox-Vydmanov (2014) mostra como, em países em desenvolvimento, geralmente grande parte da população está apenas ligeiramente acima da linha de pobreza, questionando assim a própria lógica de categorização da população entre “pobres” e “não-pobres”. Além disso, nesses países a renda costuma ser muito volátil, conferindo à pobreza um aspecto fortemente dinâmico: analisando três países latino-americanos, Lopez-Calva e Ortiz-Juarez (2011) estimam que pessoas com renda ligeiramente acima da linha de pobreza têm 40% de probabilidade de cair abaixo dela, e Dang e Dalaban (2019) mostram que um terço da população de países da África subsaariana recorrentemente entra e sai da pobreza. Tais características, como argumentado supra, contribuem para a existência de lacunas de cobertura, que podem ser eliminadas com a adoção de políticas universais.

Francese e Prady (2018) ainda apontam que as lacunas de cobertura podem ser significativamente ampliadas pela baixa taxa de solicitação dos benefícios pela população elegível, o que pode ser motivado por fatores tais como o estigma associado à participação no programa, altos custos de transação, barreiras informacionais e baixo valor dos benefícios. Atkinson (2015: 257) critica a complexa burocracia exigida para a comprovação de baixa renda (requisito comum para a concessão de benefícios), o que pode alijar famílias que estejam sobrecarregadas (“pobres de tempo”), concluindo que a baixa taxa de solicitação sinaliza uma grave falha no sistema de proteção social, enquanto Standing (2017) critica os governos por

utilizarem a geração de estigma como forma de reduzir a solicitação de benefícios e assim reduzirem seu custo fiscal. Os efeitos concretos parecem muito expressivos: Comissão Europeia (2009: 45) aponta que “o não recebimento dos benefícios parece ser generalizado”, e Eurofound (2015) estima em pelo menos 40% a taxa de não-solicitação de benefícios monetários em países europeus. A universalidade da renda básica poderia gerar procedimentos mais simples, permitindo a superação desses problemas, assim como poderia reduzir o estigma, uma vez que não mais haveria uma separação entre “incapazes” e “capazes” de se sustentar (GENTILINI et al., 2020: 51; PARIJS e VANDERBORGHT, 2017: 18).

É importante observar que o estigma não apenas contribui para reduzir a taxa de solicitação dos benefícios, mas também reduz a utilidade dos beneficiários da proteção social (MOFFITT, 1983). Ilustrando a possível dimensão do fenômeno, Baumberg (2016) indica que 1/3 dos solicitantes de benefícios no Reino Unido reportaram algum grau de estigma relativo ao seu pleito.

Além disso, o atual modelo de proteção social pode criar desincentivos para o trabalho, uma vez que os benefícios geralmente são reduzidos ou retirados quando o beneficiário eleva seus ganhos, fazendo com que a renda líquida cresça pouco e criando uma “armadilha de pobreza” (ATKINSON, 2015: 254; STANDING, 2017). Ajudando a dimensionar esse efeito, Immervoll et al. (2007) calculam que em países europeus a alíquota efetiva aplicada sobre esses ganhos adicionais (considerando impostos incidentes e a redução das transferências) varia entre 30% e 85%. Segundo Parijs e Vanderborght (2017:19), a natureza universal e incondicional da renda básica eliminaria tal armadilha, uma vez que os novos ganhos auferidos não implicariam a perda do benefício existente.

Segundo Standing (2017), os complexos processos para a obtenção dos atuais benefícios condicionais, que podem ser longos, desgastantes e incertos para o beneficiário, podem colocá-lo em uma “armadilha de precariedade”, na qual o indivíduo, receoso de perder o benefício e não conseguir obtê-lo novamente, vê-se compelido a atuar no mercado informal, submetendo-se assim a condições mais precárias de trabalho.

Por final, Gentilini et al. (2020:44-5) afirmam que benefícios universais podem ajudar a atingir o “*missing middle*” e reativar alianças entre os pobres e os setores intermediários para demandar ampla proteção social. Segundo os autores, esses setores intermediários, que constituem 60% da população dos países em desenvolvimento, estão geralmente ocupados em atividades informais e não estão cobertos pelo sistema previdenciário nem são elegíveis aos

programas de transferência de renda. A focalização naqueles considerados “pobres” pode, inclusive, condenar o programa à escassez permanente de recursos: de acordo com Sen (1995), “Benefícios destinados exclusivamente aos pobres geralmente acabam sendo benefícios pobres”, o que, segundo Knox-Vydmanov (2014), indica que a focalização pode não corresponder ao melhor interesse dos próprios pobres.

### **1.2.5 Resposta às mudanças no mundo do trabalho**

Uma mais recente, e crescente, linha de argumentação em favor da renda básica se origina como resposta às dramáticas mudanças que vêm ocorrendo nas últimas décadas no mundo do trabalho, tais como automação, desregulamentação e estagnação dos salários. A perspectiva de que tais mudanças – especialmente a automação – se aprofundem ainda mais no futuro próximo tem fomentado o surgimento de diversas propostas de implantação de renda básica, muitas vezes focadas apenas em adultos ou adultos em idade de trabalho (GENTILINI et al., 2020: 47).

O impacto do avanço tecnológico sobre os empregos é motivo de preocupação há séculos; ao longo desse período, no entanto, os ganhos de produtividade permitiram a elevação da renda e os empregos destruídos nos setores obsoletados foram compensados pelos criados nos novos setores. No entanto, a velocidade do desenvolvimento tecnológico recente, marcadamente da robotização aliada à inteligência artificial, coloca em dúvida a possibilidade de tal dinâmica seguir se repetindo, uma vez que estudos mostram que em diversos países mais de metade dos empregos estão em risco em virtude da automação (WORLD BANK, 2019). Para Yang (2018), a renda básica emerge como uma forma de fazer frente a esse risco, garantindo que as pessoas possam ter renda mesmo em um mundo no qual não haverá trabalho para todos.

Crocker (2015), por sua vez, avalia que o avanço tecnológico recente tem conduzido, nas economias avançadas, a uma progressiva desconexão entre a produtividade e os salários, fazendo com que a renda dos consumidores não acompanhe o crescimento de PIB, e gerando assim potencial insuficiência de demanda efetiva, a qual vem sendo coberta por uma insustentável expansão do crédito. Com o aprofundamento desse processo, um programa de renda básica se imporia como uma necessidade econômica, na forma de uma política econômica de natureza keynesiana, visando a manutenção da demanda agregada.

Outro aspecto relevante no atual cenário do trabalho é a estagnação dos salários. Analisando a economia dos EUA, Stansbury e Summers (2020) apontam que tal fato se deveu à perda de poder de barganha dos trabalhadores, mesmo em um cenário de aumento de produtividade. Já em países de renda baixa e média, a persistência da informalidade e de empregos de baixa produtividade dificulta a elevação sustentada dos salários (BONNET et al., 2019). Para ambas as situações, Standing (2017) visualiza a renda básica como forma de complementar as remunerações oriundas do trabalho.

Por final, é relevante a significativa expansão recente de formas alternativas de relações de trabalho tais como empregos por conta própria, em tempo parcial, temporários e intermitentes, terceirização, “*gig-economy*” e contratação por agências, as quais têm sido impulsionadas pela crescente desregulamentação do trabalho. Tais relações geralmente não são – ou são de forma muito limitada – cobertas pelo sistema de seguridade social, o qual segue sendo pensado quase que exclusivamente para o tradicional emprego em tempo integral, gerando inclusive incentivos econômicos para que as empresas optem por elas, já que são, via de regra, dispensadas do pagamento de contribuições sociais (OECD, 2018a). A renda básica seria, assim, uma forma de estender a proteção a esses trabalhadores, garantindo uma segurança econômica básica a todos (STANDING, 2017).

### **1.3 Elementos para a formulação de um programa de renda básica**

#### **1.3.1 Definição de objetivos**

Segundo Gentilini et al. (2020), para a formulação de um programa de renda básica faz-se necessário primeiramente definir quais são os objetivos específicos a serem alcançados, dentre os diversos possíveis, tais como o aperfeiçoamento da proteção social ou resposta às mudanças no mercado de trabalho. Essa visão pragmática e instrumental da renda básica é perfeitamente expressa pela frase: “*A UBI is a means, not a goal – a UBI is what countries make out of it*” (GENTILINI et al., 2020:57). As motivações apresentadas na seção anterior podem ser empregadas como um referencial para a definição desses objetivos.

Ainda segundo os autores, uma vez estabelecidos esses objetivos, devem eles guiar a definição dos demais parâmetros do programa, tais como o valor e frequência das transferências. Observe-se que os cinco demais aspectos abordados nessa seção (público, valor e frequência, relacionamento com o sistema de proteção social existente, custo e financiamento)

são todos interdependentes, influenciando-se mutuamente e, portanto, exigindo serem determinados em conjunto, à luz dos objetivos definidos.

### **1.3.2 Público**

Programas de renda básica que sejam introduzidos primariamente como resposta às transformações no mundo do trabalho podem ter como público somente adultos ou adultos em idade de trabalho (GENTILINI et al., 2020: 40). O padrão, no entanto, é considerar a renda básica um direito desde o nascimento, concedendo-o sem qualquer restrição (PARIJS e VANDERBORGHT, 2017: 9). A inclusão das crianças no público beneficiado pode ser especialmente importante para a redução da pobreza pois, como mostrado por Soares et al. (2019a), devido à alta taxa de pobreza infantil em vários países, transferências para crianças têm grande chance de serem transferências para pessoas pobres.

O critério para o reconhecimento como “membro da sociedade” também está sujeito a ponderações. Em uma perspectiva humanista, a renda básica deveria ser concedida a todas as pessoas residindo no território do ente político instituidor. O risco de migrações internas (no caso de a renda básica ser concedida por ente subnacional) ou externas pode favorecer a exigência de cidadania, mas essa condição pode terminar por excluir amplas camadas vulneráveis da população, além de eventualmente ser paga a pessoas que se encontram no exterior (ATKINSON, 2015; GENTILINI et al., 2020). Parijs e Vanderborght (2017), por sua vez, propõem o critério de residência fiscal, o qual pode simultaneamente ser bastante inclusivo e desestimular imigração ilegal, além de estabelecer uma conexão com o financiamento que pode ser percebida como justa.

Como visto na seção 1.1.3, a visão clássica da renda básica é que seu público é composto por indivíduos, cada um recebendo a transferência independentemente da composição familiar. No entanto, Parijs e Vanderborght (2017) apontam que, frente a possíveis limitações econômicas para o pagamento da renda básica, o público pode passar a ser formado por famílias, permitindo assim que o programa possa reconhecer as economias de escala típicas da coabitação, resultando então em transferências menores do que as que seriam feitas caso as pessoas fossem consideradas individualmente. A título de exemplo dessas economias de escala, Proctor et al. (2016) estimam a linha de pobreza para os Estados Unidos em 2015 em US\$ 12.082 para um indivíduo vivendo sozinho e em US\$ 16.337 para um domicílio com duas

pessoas (sejam dois adultos ou um adulto e uma criança), permitindo assim que transferências menores já sejam suficientes para que uma família passe a ter renda superior à linha de pobreza.

Um caso especial apontado por Parijs (2000) refere-se a pessoas cujas despesas de subsistência estejam sendo integralmente assumidas pelo Estado, situação na qual não fariam jus à renda básica. Esse seria o caso, por exemplo, de presidiários, de idosos residentes em instituições mantidas pelo poder público e de pessoas internadas por prazo indeterminado por motivos de saúde. No caso de presidiários, no entanto, Standing (2017) aponta outras possibilidades, tais como a renda ser paga a outro membro da família, ou mesmo ser acumulada até a sua libertação, facilitando sua integração na sociedade.

### **1.3.3 Valor e frequência**

Segundo Gentilini et al. (2020), os valores da renda básica devem ser definidos conforme o objetivo central visado pelo programa. Assim, caso a ênfase seja em proteção social, a referência deveria estar relacionada à linha de pobreza, tal como o valor da própria linha ou o *poverty gap* médio, ou a um padrão de consumo mínimo, definido, por exemplo, por objetivos nutricionais ou pela ingestão de quantidades mínimas de calorias. Por sua vez, caso o foco do programa seja no enfrentamento ao desemprego causado pela automação, o valor deveria adotar como referência um padrão mínimo de vida.

Já para Straubhaar (2017), a determinação do valor da renda básica é, necessariamente, uma definição política, relacionada às expectativas da sociedade a respeito de seu sistema social e aos custos que ela está disposta a assumir em função dele. Ainda segundo o autor, caberia aos economistas a avaliação da eficiência e efetividade das alternativas para atender a esses objetivos, apontando para a taxa necessária e os potenciais incentivos por ela gerados.

Formalizando o recebimento de uma renda básica em um modelo neoclássico de otimização da utilidade do beneficiário, Ghatak e Maniquet (2019) obtêm uma equação para a determinação do valor mais generoso possível para a renda básica. A equação, similar à da curva de Laffer, indica haver uma taxa ótima que permita o valor máximo para a renda básica; alíquotas superiores reduzirão o valor devido à geração de desincentivo ao trabalho, o que diminuirá o montante passível de distribuição via renda básica. Assim, um parâmetro crítico para a determinação desse valor máximo será a sensibilidade à taxa, ou seja, tanto o valor

da renda básica quanto seu mecanismo de financiamento dependerão fortemente das reações comportamentais dos contribuintes.

Parijs e Vanderborght (2017:105), por sua vez, defendem, com base em um princípio da justiça redistributiva, que o valor da renda básica seja estabelecido no mais alto nível sustentável, de forma a maximizar o nível mínimo (*maximin*) de liberdade real a que todos terão direito. Como referência inicial, os autores sugerem o montante de 25% do PIB *per capita* do país, valor que entendem ser ao mesmo tempo suficientemente modesto para ser presumido como sustentável e suficientemente generoso para que faça diferença para as pessoas, resultando em uma renda superior a diversas linhas de pobreza. Além disso, os autores sustentam que o objetivo não deve ser somente eliminar a pobreza, mas sim ter um relevante componente distributivo. Apontam, ainda, que valores menores podem ser politicamente convenientes.

Os autores, no entanto, reconhecendo as possíveis limitações econômicas para o atingimento deste valor (entre as quais as incertezas ligadas ao impacto da renda básica na economia), propõem que seja inicialmente implementada o que definem como “renda básica parcial”. Essa renda teria um valor mais baixo, e não seria suficiente para uma pessoa viver sozinha (que, nesse caso, continuaria necessitando de programas de complementação de renda), sendo necessário portanto o aproveitamento das economias de escala típicas da coabitação. Mas o seu valor deveria ser alto o bastante para fazer alguma diferença real para as pessoas, incluindo a ampliação da sua liberdade (PARIJS e VANDERBORGHT, 2017:165).

Além disso, os autores trazem o referencial histórico do sistema de seguridade social alemão que, quando de sua implantação por Bismarck, também iniciou com valores de contribuições e de benefícios bastante modestos. Essa visão de iniciar a implantação da renda básica com um valor modesto, de forma a reduzir riscos e incertezas relacionados, é compartilhada por diversos autores, tais como Meade (1989), Petersen (2017) e Cole (1944), que assim expressa sua estratégia:

“If it were decided to institute a policy of ‘social dividends’ payable of right to all citizens as their share in the common heritage, quite apart from the rewards accruing to them from their individual labour, it would no doubt be necessary to begin on a small scale - with payments that would not suddenly upset the whole structure of incomes derived from the various forms of productive service. But the system, once instituted, could be extended progressively.” (COLE, 1944: 147)

Em relação à uniformidade do valor, como já visto na seção 1.1.3, a visão clássica da renda básica é conferir o mesmo montante a todos. No entanto, diversas proposições

concretas diferenciam os valores conforme a idade, geralmente com os benefícios para crianças definidos em patamar inferior e para idosos em patamar superior ao dos adultos. Além disso, os valores podem variar conforme a localização geográfica, de forma a refletir as diferenças existentes em termos de custo de vida (PARIJS e VANDERBORGHT, 2017). Nesse sentido, é relevante observar que parte significativa dos projetos-piloto e propostas de renda básica enumeradas em Gentilini et al. (2020) determinam diferenciação de valores por idade.

O valor da renda básica também pode variar de forma a atender objetivos macroeconômicos. Standing (2017:100) propõe a adição de um componente de estabilização (*stabilization grant*) sobre o valor da renda básica, o qual seria definido conforme o estado da economia, permitindo assim sustentar a demanda agregada. Crocker (2015), por sua vez, vendo a renda básica como uma política macroeconômica de preservação da demanda em um contexto em que elevados ganhos de produtividade não são repassados aos salários, propõe que seu valor seja definido no montante exato necessário para cobrir o hiato entre a produção e a renda dos consumidores.

Em relação à frequência de renda básica, a opção padrão é o pagamento mensal, facilitando assim com que as pessoas consigam cobrir suas necessidades cotidianas de bens essenciais, tais como comida e moradia. No entanto, há experimentos relevantes de renda básica, tais como o do Alasca, onde os pagamentos são anuais, pois baseiam-se em uma lógica de distribuição de dividendos sociais (GENTILINI et al., 2020:40). Banerjee et al. (2019), por sua vez, propõem que os beneficiários tenham a opção de solicitar que vários pagamentos possam ser acumulados e transferidos em parcelas maiores (*tranches*), o que lhes facilitaria caso intentem empregar a renda básica como fonte de capital para empreendimentos.

#### **1.3.4 Relacionamento com o sistema de proteção social existente**

A introdução de um programa de renda básica produz significativas mudanças no sistema de seguridade social existente. Segundo Gentilini et al. (2020:43), há três alternativas para essa integração: i) implantação da renda básica com substituição de determinados programas sociais existentes, a qual seria a opção padrão; ii) implantação da renda básica como uma camada adicional sobre os benefícios existentes; iii) combinação das alternativas anteriores. A segunda opção seria de implementação mais simples, porém mais cara. A terceira alternativa permitiria às pessoas optar entre receber a renda básica ou os benefícios existentes.

No caso da alternativa de substituição de programas, a literatura traz controvérsias a respeito da abrangência com que essa substituição deve ser realizada. Friedman (1967), referindo-se ao imposto de renda negativo – que apresenta diversas semelhanças com a renda básica –, e Straubhaar (2017) veem a renda básica como substituto completo para o estado de bem-estar social, visto como uma forma de ineficiente interferência do governo nos mecanismos de mercado e na liberdade individual.

Discordando desse entendimento, Parijs e Vanderborght (2017) defendem que a renda básica não deve substituir completamente todas as transferências existentes, muito menos eliminar o financiamento público de serviços como saúde e educação. Segundo os autores, somente devem ser substituídos os benefícios cujo valor seja inferior ao da renda básica, assim como a parte inferior dos benefícios cujo valor seja superior ao da renda básica e eventuais deduções tributárias que tenham a mesma finalidade.

Gentilini et al. (2020:39), por sua vez, ressaltam as limitações derivadas do valor uniforme da renda básica, o qual conferiria tratamento idêntico para situações fáticas muito distintas, tais como as resultantes da pobreza e deficiência, entre outras. Assim, uma substituição generalizada dos programas existentes poderia deixar de reconhecer, e de atender adequadamente, distintas necessidades que requerem distintas proteções. A introdução da renda básica, portanto, deve ser acompanhada da preservação de benefícios assistenciais focalizados para aqueles com necessidades especiais.

Além disso, apontam os autores que os benefícios da seguridade social, tais como o seguro-desemprego, auxílio-doença, pensões e aposentadorias, têm montantes proporcionais ao valor da renda perdida, possuindo assim um importante papel para a suavização do consumo, exercendo também, no caso do seguro-desemprego, função crítica para a estabilização macroeconômica. Portanto, a característica de uniformidade de valor da renda básica não permitiria a substituição completa desses benefícios, requerendo assim o desenvolvimento de uma plataforma de proteção social englobando distintos tipos de proteção, visando alcançar um amplo conjunto de objetivos, envolvendo equidade, proteção a perdas catastróficas e suavização do consumo.

### **1.3.5 Custo e financiamento**

Na determinação do custo de um programa de renda básica, é relevante distinguir o *custo bruto* do *custo líquido*. O custo bruto é simplesmente o montante obtido pela

multiplicação do valor determinado para a renda básica (considerando as eventuais variações, como por idade ou localização) pela quantidade de pessoas de cada público definido. O custo líquido, por sua vez, resulta do custo bruto descontado: i) do montante dos benefícios existentes eventualmente absorvidos ou substituídos pela renda básica; ii) da tributação aplicada aos beneficiários líquidos – ou seja, da contribuição dos próprios beneficiários líquidos para o financiamento do programa; e iii) da tributação aplicada aos contribuintes líquidos para financiar o próprio benefício que recebem. Será para esse saldo, portanto, que terá de ser buscado financiamento. Observe-se também que é comum que a falta de diferenciação entre custo bruto e custo líquido acarrete cálculos superestimados do impacto fiscal da renda básica e alegações de sua inviabilidade financeira (WIDERQUIST, 2017; PARIJS e VANDERBORGHT, 2017:135).

Segundo Ter-Minassian (2020), o financiamento da renda básica de forma fiscalmente sustentável pode ser um substancial desafio para os países, especialmente para aqueles de renda baixa e com altas taxas de pobreza. Além disso, esse financiamento provavelmente exigirá a utilização simultânea de diversas fontes de financiamento, incluindo tanto medidas no campo das receitas quanto no das despesas. Tal complexidade, no entanto, poderá dificultar a economia política da adoção do programa, ao levantar resistências de diversos grupos de interesse.

Ter-Minassian (2020) traz como uma das alternativas de financiamento a serem avaliadas a utilização do espaço fiscal eventualmente existente, gerando assim redução do superávit atual ou elevação do déficit. Nesse caso, seria necessário considerar não somente os custos diretos do programa de renda básica, mas também os impactos no estoque e no serviço da dívida e na taxa de juros, o que requereria considerar o histórico e a posição fiscal do país, o ciclo econômico e o prazo médio de maturação da dívida. Ainda segundo a autora, essa análise deveria cobrir um período de vários anos e considerar a possibilidade de mudanças nas condições de financiamento junto aos mercados ao longo do período. Com isso, se poderia avaliar o impacto do programa sobre a sustentabilidade da dívida e, caso esta esteja ameaçada, reduzir o custo do programa ou buscar fontes alternativas de financiamento. Em qualquer caso, de acordo com a autora, a decisão de utilizar o espaço fiscal eventualmente existente para financiar um programa de renda básica, ao invés de empregá-lo para reduzir tributos ou para elevar despesas com outros programas (tais como educação ou saúde), deveria ser tomada após análise cuidadosa dos impactos distributivos e no crescimento das políticas alternativas.

No campo das medidas de aumento de receitas, uma das alternativas mais naturais de obter recursos para um programa de renda básica é mediante ajustamentos no imposto de renda pessoal (PARIJS e VANDERBORGHT, 2017:134; TER-MINASSIAN, 2020:167). Tal forma de tributação é entendida como justa, por ser progressiva (STRAUBHAAR, 2017), possuindo, em princípio, elevado potencial redistributivo.

Nas economias avançadas, geralmente o imposto de renda pessoal é a espinha dorsal do sistema tributário, perfazendo uma arrecadação média em torno de 8% do PIB. Nos países da OCDE, também responde pela maior parte do impacto redistributivo do sistema tributário, apesar do fato de esse ter sido reduzido nas últimas décadas, em virtude de alterações tais como a redução da progressividade das alíquotas, a introdução de tratamentos diferenciados para as rendas de capital e a manutenção de deduções que favorecem principalmente as faixas de renda mais elevada (TER-MINASSIAN, 2020:167).

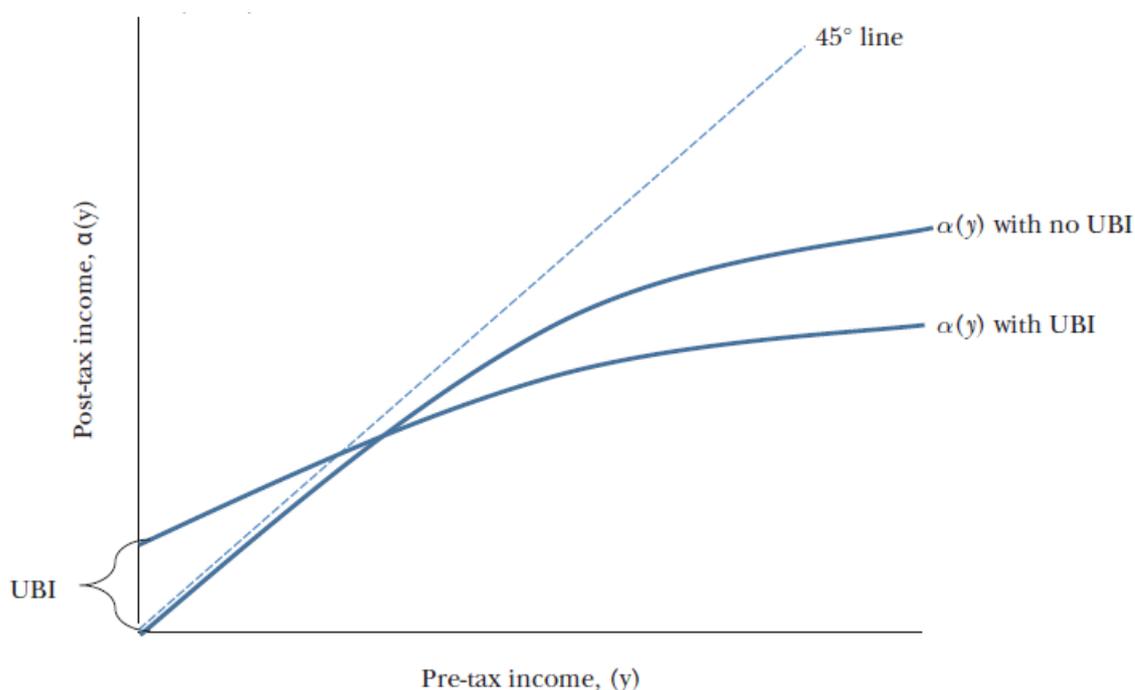
Já nos países emergentes ou de baixa renda, o imposto de renda pessoal geralmente possui um papel bastante mais discreto, com suas capacidades arrecadatórias e redistributivas severamente prejudicadas por fatores tais como elevada informalidade da economia, frequente isenção de rendas do capital, proliferação de regimes especiais e gastos tributários, elevadas faixas de isenção de rendimentos e menor capacidade dos órgãos de administração tributária. Como resultado, a participação média desse tributo nesses países é de em torno de apenas 2% do PIB, com efeitos redistributivos baixos e até mesmo negativos (CASTRO, 2014; TER-MINASSIAN, 2020:167).

Ainda que as ações precisas dependam de diagnóstico específico para cada país, a arrecadação do imposto de renda pessoal pode ser elevada por meio de medidas tais como a redução do limite de isenção, redução ou eliminação de deduções e gastos tributários, elevação de alíquotas e introdução de taxaçaõ em tipos de rendas atualmente isentas ou com alíquotas muito baixas, especialmente as de capital. Especialmente para os dois últimos casos, preocupações com o impacto da tributação sobre a eficiência econômica – tais como redução da oferta de trabalho e redução do investimento – podem impor limitações ao montante que possa vir a ser arrecadado (PARIJS e VANDERBORGHT, 2017; TER-MINASSIAN, 2020).

O financiamento integral da renda básica mediante imposto de renda pessoal facilita a visualização dos seus efeitos sobre a renda disponível das pessoas (GHATAK e MANIQUET, 2019). Como pode ser visto na Figura 1, a renda disponível ( $\alpha(y)$ ) daqueles que possuem renda de mercado ( $y$ ) igual a zero é acrescida no montante da renda básica; graficamente, eleva-se o

intercepto da função  $\alpha(y)$ . A maior taxa necessária para custear a renda básica, no entanto, faz com que a derivada de  $\alpha(y)$  seja reduzida quando de sua implantação. O ponto de intersecção entre as duas curvas é o *break-even* do programa de renda básica em termos de renda disponível do público participante; aqueles com renda de mercado inferior à desse ponto serão seus beneficiários líquidos; os com renda superior, serão contribuintes líquidos (HANNA e OLKEN, 2018).

Figura 1 – Rendas bruta e disponível em um programa de renda básica financiado com imposto de renda pessoal progressivo



Fonte: Hanna e Olken (2018)

É relevante observar que, nesse modelo, as alíquotas marginais se elevam para todas as pessoas, inclusive para os beneficiários líquidos. Segundo Widerquist (2017), isso faz com que os beneficiários líquidos arquem com uma parcela do próprio benefício que recebem, resultando em um valor líquido inferior ao valor bruto da renda básica e decrescente com a renda de mercado. Considerando esse aspecto de autofinanciamento, o autor apresenta uma metodologia para o cálculo do custo líquido de um programa de renda básica, concluindo que esse pode ser apenas uma fração do custo bruto, a depender de características da economia tais como renda per capita e nível de desigualdade. Para o caso dos Estados Unidos, o autor estima que uma renda básica no nível da linha de pobreza para adultos e de metade desse valor para crianças teria um custo líquido de aproximadamente 3% do PIB, o que equivaleria a apenas 1/6 do seu custo bruto.

Outra possibilidade de financiamento da renda básica seria a elevação do imposto de renda das pessoas jurídicas. Diferentemente do que ocorre com o imposto de renda pessoal, no caso desse tributo a arrecadação média como percentual do PIB é similar entre as economias avançadas e as emergentes, para o que contribui a elevada taxaço praticada nos países produtores de petróleo. A competição tributária internacional, a proliferação de incentivos fiscais e a mobilidade transnacional do capital tributável – incluindo mecanismos para a transferência internacional de preços e lucros –, no entanto, limitam as possibilidades de financiar parcela relevante de um programa de renda básica com base nesse tributo, exigindo uma coordenação tributária global para superar esse cenário. Isso não significa, contudo, que melhorias não possam ser realizadas no modelo existente, tais como a ampliação da base tributária mediante a revisão dos regimes especiais existentes e o combate à elisão e à evasão fiscais (TER-MINASSIAN, 2020; PARIJS e VANDERBORGHT, 2017).

Uma quarta opção para o financiamento seria a taxaço sobre a propriedade e a riqueza. Tal imposto pode ser especialmente atrativo por seus efeitos redistributivos, uma vez que a distribuição da propriedade é sistematicamente mais concentrada do que a da renda do trabalho (PIKETTY, 2014: 239). Além disso, a taxaço da propriedade pode ser atraente em termos de eficiência econômica e ser assim relativamente favorável ao crescimento (OECD, 2010; GUVENEN et al., 2019). A arrecadação deste tributo, no entanto, costuma ser modesta, tanto pelas limitações intrínsecas impostas a uma tributação sobre um estoque, quanto por fatores tais como dificuldades de registro e de valoração do patrimônio, assim como resistências dos contribuintes. Somando-se a isso a mobilidade da riqueza financeira e o fato de a taxaço da propriedade imóvel ser geralmente competência dos governos locais, forma-se um cenário onde dificilmente o financiamento da renda básica poderia depender substancialmente desse tributo (TER-MINASSIAN, 2020; PARIJS e VANDERBORGHT, 2017).

Uma quinta alternativa de financiamento seriam impostos sobre o consumo, os quais respondem por grande parcela da arrecadação, em especial nos países emergentes e de baixa renda. Características desses tributos tais como serem relativamente eficientes e favoráveis ao crescimento e terem maior simplicidade administrativa contribuem para essa participação. No entanto, seus efeitos distributivos são inferiores aos dos tributos sobre renda e propriedade, sendo regressivos quando aplicados em alíquota única, motivo pelo qual muitos países isentam ou reduzem a tributação sobre bens e serviços considerados essenciais (TER-

MINASSIAN, 2020). A perda de receita correspondente, no entanto, pode terminar beneficiando proporcionalmente mais os extratos médios e superiores de renda (KEEN, 2015).

Nesse cenário, a utilização de impostos sobre o consumo para o financiamento de uma renda básica exige a ponderação dessas vantagens e desvantagens. Pode haver oportunidades de ganhos de arrecadação, por exemplo, ampliando a base de tributação, simplificando a estrutura de alíquotas ou, nos casos em que o imposto já tem alíquota única e base ampla, elevando seus valores (TER-MINASSIAN, 2020). Mostrando essa potencialidade, Harris et al. (2018) apresentam microssimulações feitas para quatro países de renda média e baixa da implantação de uma renda básica financiada pela eliminação de isenções e alíquotas preferenciais do IVA, resultando em ganhos líquidos para os domicílios mais pobres e com redução de indicadores de pobreza e desigualdade. Relevante também observar que diversas propostas de renda básica para países europeus baseiam-se no aumento da arrecadação com o IVA, tanto prevendo elevação da alíquota geral quanto estabelecendo alíquotas superiores para bens de luxo, de forma a tornar o perfil tributário mais progressivo (PARIJS e VANDERBORGHT, 2017).

Uma alternativa com viabilidade crescente é a utilização de impostos ambientais, ainda mais pelo fato de que grande parte dos países ainda subsidia o consumo de fontes poluentes de energia ou cobra baixos tributos sobre ele, cobrindo apenas uma fração do seu impacto ecológico. Assim, a introdução desses impostos pode ser simultaneamente uma fonte relevante de arrecadação e uma medida de aumento da eficiência econômica, ao incorporar nos preços as externalidades ambientais negativas. Além disso, alguns desses tributos, como os sobre combustíveis, podem ter efeitos distributivos progressivos, uma vez que a utilização de veículos em geral é mais frequente nos extratos de renda mais elevada; para outros tipos de energia, no entanto, tais como eletricidade e aquecimento, essa tributação tende a ser regressiva, exigindo análise detalhada dos impactos (OECD, 2019; PARIJS e VANDERBORGHT, 2017; TER-MINASSIAN, 2020).

Uma renda básica também pode ser financiada com receitas não-tributárias. Na experiência do Alasca, por exemplo, o financiamento provém dos rendimentos de um fundo que recebe as receitas petrolíferas do estado. Em Macau e na tribo indígena Bando Oriental dos Cheroquis (Estados Unidos), por sua vez, uma renda básica é distribuída com base no faturamento de cassinos locais. Nessa alternativa, no entanto, os valores tendem a ser modestos e são pagos em intervalos superiores, como de forma semestral ou anual. Além disso, seus

valores não são regulares, uma vez que sujeitos às oscilações econômicas, o que pode torná-la uma opção inadequada para a maioria dos programas de renda básica (PARIJS e VANDERBORGHT, 2017; TER-MINASSIAN, 2020).

Por final, o financiamento de uma renda básica pode ser auxiliado por medidas de redução de despesas, mediante avaliações abrangentes do nível e da composição dos gastos atuais, tal como em *spending reviews*. Tais processos podem identificar possibilidades de aumento de eficiência, sendo necessário também avaliar os efeitos distributivos correspondentes. Subsídios e remuneração dos servidores públicos podem ser áreas com oportunidades para economias (TER-MINASSIAN, 2020).

#### **1.4 Impactos econômicos**

A implantação de um programa de renda básica pode produzir impactos de grande alcance na economia. Esses impactos, no entanto, dependem fortemente de definições específicas do programa de renda básica em análise, tais como os valores transferidos, o relacionamento com o sistema de proteção social existente e a sua forma de financiamento, e devem considerar os efeitos tanto sobre os beneficiários líquidos quanto sobre os contribuintes líquidos (DESAI e PALERMO, 2019; PETERSEN, 2017; BANERJEE et al., 2019).

Portanto, qualquer avaliação geral sobre os impactos econômicos da implantação da renda básica encontrará limitações. De qualquer maneira, diretrizes gerais podem ser úteis para guiar a avaliação de impacto de propostas específicas e, inclusive, para provocar reflexão sobre o desenho de aspectos particulares de um programa. Assim, nesta seção, os impactos econômicos de um programa de renda básica serão abordados do ponto de vista teórico, primeiramente de acordo com a teoria econômica neoclássica e, em seguida, conforme a teoria econômica keynesiana. Aspectos complementares serão avaliados em uma terceira subseção. Além disso, diversos desses pontos serão revisitados na descrição das experiências internacionais realizada no capítulo 2, à luz da análise empírica.

##### **1.4.1 Impactos econômicos segundo a teoria neoclássica**

Petersen (2017) realiza uma abrangente análise do impacto macroeconômico de um programa de renda básica, vislumbrando especialmente sua implantação na Alemanha e considerando que ele é financiado por impostos e que substitui as demais transferências sociais. De forma geral, o autor vê dificuldade em prever a tendência de evolução das variáveis

macroeconômicas no advento da implantação de um programa de renda básica, devido às incertezas geradas pelos diversos fatores de influência que incidem simultaneamente sobre a economia.

Como é típico nas análises da teoria neoclássica, o autor inicia sua avaliação pelo impacto da renda básica sobre a oferta de mão de obra. Nesse aspecto, três possíveis efeitos são vislumbrados. Primeiramente, especialmente em atividades penosas e mal remuneradas e em setores de mão de obra pouco qualificada, é prevista uma redução na oferta de trabalho (podendo ser redução na quantidade de horas trabalhadas, ou mesmo saída do mercado de trabalho). Em outros cenários, no entanto, é possível que o volume de trabalho se mantenha inalterado, tal como no caso de pessoas com rendimentos mais elevados (geralmente trabalhadores qualificados), para as quais o valor da renda básica tende a não fazer diferença, assim como no caso de pessoas com baixos rendimentos que decidam deixar um emprego insatisfatório para exercer outras atividades. Por final, o autor avalia que é possível um aumento na oferta de trabalho no caso das pessoas que hoje recebem benefícios condicionais, pois não deixariam de receber a renda básica caso conseguissem um emprego e escapariam assim da “armadilha da pobreza”.

Apesar da incerteza acerca da resultante desses três efeitos, o autor considera mais provável que os dois primeiros predominem. Assim, como efeito líquido, espera-se uma redução da oferta de mão de obra nos segmentos do mercado de trabalho com salários mais baixos, o que levaria a um aumento relativamente forte dos respectivos salários de mercado, de forma a incentivar esses trabalhadores a oferecerem sua mão de obra. Como consequência, haveria uma redução da distância entre os salários de trabalhadores pouco e altamente qualificados.

Por sua vez, Ghatak e Maniquet (2019) preveem, a partir da resolução de um modelo de otimização, a existência de heterogeneidade nas mudanças na oferta de trabalho. Em países desenvolvidos, a introdução da renda básica levaria, ao menos no curto prazo, a uma redução maior nessa oferta, tanto pela maior possibilidade de saída do mercado de trabalho, em virtude da incondicionalidade do benefício, quanto pelos desincentivos gerados pelo aumento na tributação da renda necessário para financiar o programa. Em países em desenvolvimento, no entanto, não haveria o mesmo efeito. Isso porque nesses países boa parte da população tende a ter rendas baixas, próximas ao nível de subsistência, cenário no qual uma renda básica modesta não teria efeito na oferta de trabalho, pois os indivíduos não poderiam abrir mão da

renda do trabalho sem comprometer demasiadamente seu bem-estar. Assim, segundo os autores, os potenciais desincentivos ao trabalho de uma renda básica são uma questão mais para as economias avançadas do que para os países de renda média e baixa. Essa análise teórica está em sintonia com a revisão de estudos empíricos apresentada em Banerjee et al. (2019), que, analisando os impactos de diversos programas de transferência de renda, não identifica evidência sistemática de efeitos negativos na oferta de trabalho.

Além disso, Hoynes e Rothstein (2019) apontam que a adoção da renda básica pode ter impactos positivos sobre a oferta de trabalho por intermédio do incremento de capital humano. Esse incremento poderia ocorrer por duas vias. Primeiramente, por efeitos positivos no desenvolvimento infantil, com impactos de longo prazo em sua educação e saúde, em virtude do aumento na renda das famílias proporcionado pelo programa. Em segundo lugar, por aumentos no investimento educacional de jovens e adultos, especialmente em virtude do relaxamento na restrição de crédito proporcionado pela renda básica, permitindo tanto que estudantes prossigam sua formação quanto trabalhadores em meio de carreira realizem cursos de aperfeiçoamento.

Petersen (2017), partindo da sua premissa de redução de oferta de trabalho e aumento dos salários dos trabalhadores pouco qualificados, prossegue então sua análise para a repercussão no comportamento das firmas. Segundo o autor, o aumento dos salários em atividades de baixa qualificação incentivarão as empresas a substituírem trabalho por capital, por meio da mudança da tecnologia de produção. Essa substituição, por sua vez, levaria a dois efeitos: uma redução na demanda por mão de obra – o que tenderia a reduzir os salários – e um aumento na demanda por bens de capital, o que aumentaria o preço do fator capital e, por consequência, da taxa de juros. Essa redução na demanda por trabalho, no entanto, provavelmente será menor do que a redução na oferta de trabalho, fazendo com que os salários ainda aumentem, também resultando em uma queda no emprego.

Ainda segundo o autor, esse aumento dos salários provocaria aumento de preços, tendo assim efeitos inflacionários. Além disso, o aumento de renda produzido tanto pelo recebimento da renda básica quanto pela elevação dos salários aumenta o consumo, levando também a uma tendência de aumento de preços. Por outro lado, caso muitas pessoas reduzam sua oferta de trabalho, satisfazendo-se apenas com a renda básica, poderá haver queda da renda disponível e, portanto, do consumo, com conseqüente queda no nível de preços. Além disso, caso essa redução da oferta de trabalho não seja compensada pelo aumento de capital, haverá

queda na produção. Caso a redução da produção seja mais forte do que a queda da demanda, haverá nova pressão inflacionária. Além disso, se o financiamento da renda básica for realizado por meio de tributos sobre o consumo ou sobre a produção, também haverá aumento de custos, gerando inflação. Nesse cenário, a renda básica perderia valor real, e sua atualização monetária poderia levar a uma espiral inflacionária.

Em relação aos efeitos sobre a produtividade, o autor visualiza uma série de fatores de influência. Primeiramente, a renda básica poderia diminuir os incentivos para as pessoas investirem em sua própria educação, caso elas entendam que seu valor é suficiente para uma vida digna, reduzindo a produtividade; mas também poderia levar as pessoas a aumentar suas competências em virtude de autorrealização, uma vez que não precisariam mais se preocupar com sua subsistência, elevando então a produtividade. Por sua vez, a redução na jornada de trabalho, a maior utilização de capital e o avanço tecnológico conduzem a aumentos de produtividade. Assim, é provável que o efeito líquido seja a elevação da produtividade, resultando em menor demanda por mão-de-obra e atenuando as pressões inflacionárias. Esse aumento de produtividade, no entanto, pode ficar comprometido caso o financiamento da renda básica implique uma elevada tributação sobre o capital que resulte em fuga de capitais e em redução da poupança, situação na qual os investimentos necessários à elevação da produtividade não ocorreriam.

A respeito do impacto da renda básica sobre a competitividade internacional, o autor aponta que a variável central para sua análise seria o custo unitário do trabalho. No entanto, entende ser difícil prever o seu resultado, uma vez que, apesar da expectativa de que tanto salários quanto a produtividade aumentem, não há como saber como ficará ao final a razão entre eles. Seja qual for o impacto, ele poderá ter repercussões na evolução da taxa de câmbio, com sua desvalorização em caso de perda de competitividade; no entanto, uma taxa de câmbio interna totalmente flexível permitiria o restabelecimento da competitividade.

Quanto à desigualdade de renda, o autor vê que, a curto prazo, ela tende a cair, em virtude do aumento dos salários dos trabalhadores menos qualificados e de uma possível redução da renda disponível de pessoas de alta remuneração em virtude da elevação dos tributos necessários para o financiamento da renda básica. Por outro lado, a médio e longo prazos, caso a renda básica resulte em redução dos incentivos para as pessoas menos qualificadas investirem em sua formação, poderia haver uma ampliação da desigualdade de renda.

Ainda segundo Petersen (2017), os impactos da renda básica sobre o crescimento econômico são ambíguos. Por um lado, a redução da oferta de mão-de-obra levaria a uma redução da quantidade de horas trabalhadas, conduzindo a uma queda no PIB. Por outro lado, o aumento da quantidade de capital empregado e o provável aumento da produtividade agiriam para a elevação no PIB. No entanto, especialmente caso o valor da renda básica seja elevado, pode haver queda de produtividade em virtude da redução dos incentivos para as pessoas investirem em sua formação; além disso, a elevada tributação necessária para financiar a renda básica pode provocar fuga de capitais, reduzindo a produção. Assim, o efeito global em relação ao crescimento econômico é incerto, dependendo do nível da renda básica e das reações do mercado de trabalho e do mercado de capitais.

Em relação às finanças públicas, segundo o autor, pode haver impacto ainda que a introdução da renda básica seja fiscalmente neutra, em virtude dos referidos efeitos sobre o PIB. Caso ele sofra redução, a base tributária e as receitas fiscais diminuirão, exigindo aumento de alíquotas para manter o financiamento da renda básica. Essas alíquotas majoradas afetariam negativamente o nível de emprego e produção, podendo aumentar custos de produção e deteriorar a competitividade internacional, reduzindo ainda mais a base tributável.

Em síntese, o autor avalia não ser possível fazer afirmações inequívocas acerca dos impactos econômicos da implantação de um programa de renda básica, especialmente dada a incerteza acerca das reações da oferta de mão-de-obra e da oferta de capital, agravadas pela escassez de experiências de larga escala. Assim, o impacto econômico pode tanto resultar em um cenário negativo, com aumento da inflação, redução da competitividade internacional e do PIB e fragilidade fiscal, quanto em um cenário positivo de aumento da produtividade, aumento real de salários e crescimento do PIB. Conclui o autor que um programa de renda básica embute um risco econômico considerável, o qual poderia ser mitigado caso as transferências fossem de baixo valor, ou caso a implantação somente fosse iniciada quando a economia já tivesse uma elevada intensidade em capital, cenário no qual a redução da oferta de mão-de-obra poderia ser mais facilmente compensada.

#### **1.4.2 Impactos econômicos segundo a teoria keynesiana**

Para a avaliação de impactos econômicos segundo a teoria keynesiana, é central verificar os efeitos da implantação do programa de renda básica sobre a demanda agregada; para a determinação desses, a forma de financiamento do programa tem papel crucial. Assim,

tratemos inicialmente o caso em que o programa é financiado por outra fonte que não seja tributação da renda (como elevação do déficit público, rendimentos de fundos públicos, tributação sobre o uso de recursos naturais etc.). Nesse caso, a renda básica simplesmente se somará à renda atual dos domicílios. Os efeitos agregados dependerão, assim, da reação dos domicílios a essa elevação da renda, sendo esperados efeitos positivos para o consumo agregado e para o nível de atividade econômica (DESAI e PALERMO, 2019; NIKIFOROS et al., 2017).

Na hipótese em que o programa de renda básica seja integralmente financiado por meio de tributação sobre a renda, não haveria elevação da renda agregada dos domicílios, pois o incremento gerado pelo recebimento da renda básica seria compensado pela redução da renda disponível produzida pela elevação da tributação. No entanto, considerando que a nova tributação da renda terá caráter progressivo ou, pelo menos, proporcional, podem ser esperados impactos macroeconômicos. Isso porque os domicílios com renda mais alta, que serão os contribuintes líquidos do programa, possuem propensão a consumir menor do que os domicílios de renda mais baixa, que serão os recebedores líquidos. Dessa forma, são esperados efeitos positivos para o consumo agregado e para o nível de atividade econômica (DESAI e PALERMO, 2019; NIKIFOROS et al., 2017).

Nikiforos et al. (2017) realizam uma simulação computacional da implantação de um programa de renda básica nos Estados Unidos empregando um modelo macroeconômico keynesiano (*Levy Macro-Economic model*, descrito em Zezza (2009)). A simulação parte da hipótese de que a economia esteja abaixo do pleno emprego, e considera duas premissas de natureza microeconômica: que as transferências não reduzirão a oferta de trabalho dos domicílios e que as elevações de impostos não alterarão o comportamento dos domicílios. Os autores testam três tipos de benefícios (\$250 mensais para crianças até 16 anos, \$500 mensais por adulto e \$1000 mensais por adulto) e duas formas de financiamento (aumento de déficit público e tributação da renda), com o programa sendo gradualmente implantado ao longo de quatro anos a partir de 2017 e com seus resultados sendo avaliados até 2024.

Os autores apresentam que, com exceção do cenário de financiamento via tributação sem consideração dos efeitos redistributivos (ou seja, não considera as diferenças entre as propensões a consumir dos diferentes extratos de renda), em todos os casos as simulações realizadas projetam aumentos de produção, empregos, preços e salários em relação ao cenário de referência. Além disso, o impacto econômico positivo é tão maior quanto mais elevado o valor do benefício: o impacto no PIB real ao final do período de avaliação, por

exemplo, é de 0,84% para o benefício de \$250 para crianças, e de 13,10% para o benefício de \$1000 para adultos, ambos no cenário de financiamento por aumento de déficit público e considerando os efeitos redistributivos. O impacto no nível de atividade também é maior no cenário de financiamento por aumento de déficit público do que no de aumento da tributação; o crescimento do PIB real projetado para esse último caso é de 2,62% para o benefício de \$1000 para adultos. Em todos os casos, no entanto, o PIB se estabiliza a partir do sétimo ano do início da implantação do programa, ou seja, há efeitos de nível, mas não alteração permanente da taxa de crescimento. Observa-se ainda que os salários nominais crescem mais do que os preços em todos os cenários. Os autores concluem que um programa de renda básica pode auxiliar o PIB real dos EUA a retomar a tendência de crescimento exibida antes da recessão de 2008, podendo ser assim um efetivo instrumento para a superação das restrições de demanda agregada existentes.

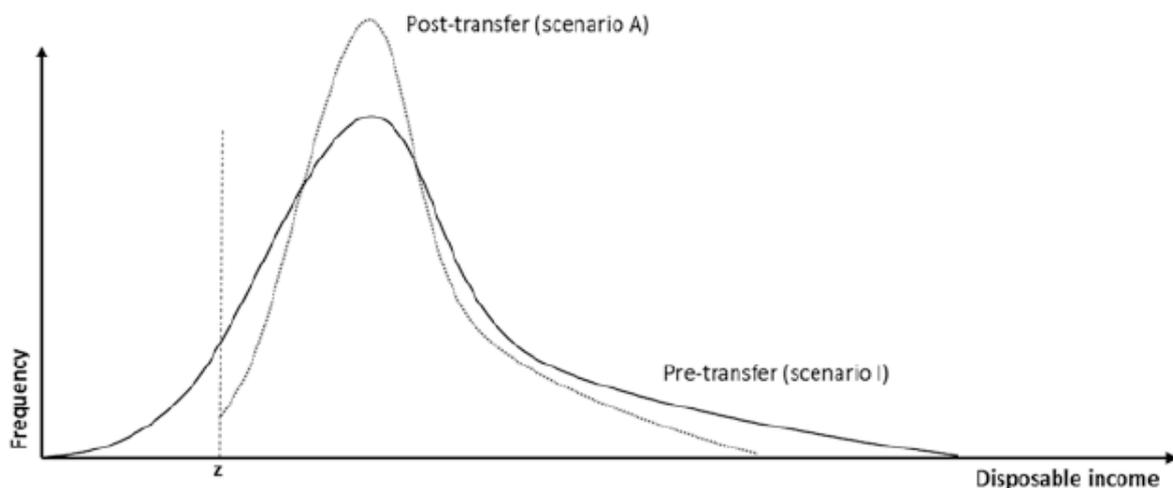
Por final, é relevante tecer breves considerações para o caso de economias abertas. Groot e Peeters (1997) apontam que, em uma economia onde o crescimento do emprego é puxado pela demanda agregada e pelos salários e que sofra com insuficiência de demanda, uma elevação geral de salários e benefícios pode conduzir a uma redução do nível de desemprego. No entanto, os autores ressaltam que a evidência econométrica sugere que esse resultado é improvável para economias abertas, pois uma parte significativa do aumento da demanda agregada produzida pela elevação de salários e benefícios tende a vazar para o exterior. Além disso, um aumento nos custos para os produtores – tais como maiores salários e impostos mais elevados – irá reduzir a demanda do resto do mundo por bens de exportação.

### **1.4.3 Aspectos complementares**

Como discutido na seção 1.4.1, a introdução de um programa de renda básica pode produzir efeitos no mercado de trabalho que resultem na redução da desigualdade da renda do trabalho (PETERSEN, 2017; JACKSON, 1999). Desai e Palermo (2019), por sua vez, mostram como a forma de financiamento definida para o programa de renda básica pode impactar a distribuição de renda e a pobreza. Os autores comparam os efeitos entre o financiamento por meio de um imposto proporcional (*flat rate*) sobre a renda do trabalho e o financiamento por uma fonte externa à renda do trabalho (tal como tributação sobre o uso de recursos naturais, rendimentos de fundos públicos ou taxaço do capital). Em ambos os cenários, é considerado que a introdução da renda básica não altera o tempo alocado entre trabalho pago e tempo não pago para nenhuma pessoa.

No caso de financiamento por tributação sobre a renda do trabalho, o índice de Gini da renda disponível oriunda do trabalho cairia, em virtude da redistribuição dos indivíduos/domicílios de alta renda para aqueles de baixa renda. A Figura 2 ilustra o impacto na distribuição de renda da introdução de uma renda básica no valor de  $z$  financiada dessa forma. Observe-se que o formato da curva se altera, com uma compressão da distribuição, encurtando ambas as caudas, o que representa inequívoca redução da desigualdade de renda. Observe-se também que, se  $z$  for estabelecido em valor igual ou superior à linha de pobreza, nenhuma pessoa teria renda abaixo dela, e, portanto, a introdução do programa erradicaria a pobreza.

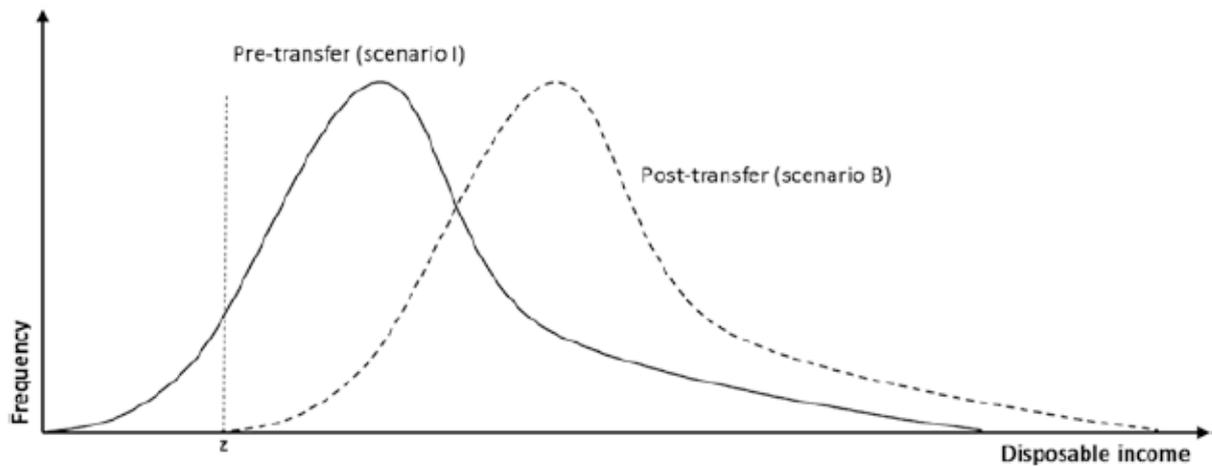
Figura 2 – Distribuição de renda antes (cenário I) e depois (cenário A) da introdução de renda básica de valor  $z$  financiada com imposto sobre a renda do trabalho



Fonte: Desai e Palermo (2019)

No caso de financiamento por fonte externa, o índice de Gini da renda disponível oriunda do trabalho se manteria inalterado, uma vez que todos os indivíduos/domicílios receberiam o mesmo acréscimo de renda, não havendo, portanto, mudança na desigualdade (tal como medida por esse indicador). A Figura 3 ilustra o impacto na distribuição de renda da introdução de uma renda básica no valor de  $z$  financiada dessa forma. Observe-se que a curva de distribuição se mantém idêntica, havendo apenas um deslocamento para a direita no valor de  $z$ . Tal como no caso anterior, caso  $z$  for estabelecido em valor igual ou superior à linha de pobreza, a introdução do programa erradicaria a pobreza.

Figura 3 – Distribuição de renda antes (cenário *I*) e depois (cenário *B*) da introdução de renda básica de valor  $z$  financiada com fontes externas



Fonte: Desai e Palermo (2019)

Por sua vez, Banerjee et. al. (2019) apontam que um programa de renda básica pode contribuir para o processo de crescimento econômico em países pobres, ao aliviar diversas restrições enfrentadas pelas pessoas pobres, tais como a dificuldade em obter crédito para investimentos em capital físico e humano e em obter seguro para riscos, além de fatores de ordem psicológica. Os autores ressaltam que, ainda que seja improvável que um programa de renda básica apresente o melhor custo-benefício para o enfrentamento de qualquer uma dessas restrições isoladamente, ele pode ser uma solução interessante, uma vez que se sabe muito pouco sobre quais restrições limitam cada pessoa e sobre como criar intervenções focalizadas para as pessoas que dela necessitam. Além disso, uma renda básica é geralmente formada por transferências progressivas que possuiriam valor intrínseco, ao contrário de intervenções focalizadas, que representariam custo de oportunidade e seriam perdidas caso sejam oferecidas à pessoa errada.

Banerjee et. al. (2019) apresentam evidências da restrição de crédito em países em desenvolvimento, tais como a grande dispersão de produtos marginais (do capital, do trabalho e da terra) entre as firmas – o que indicaria subinvestimento de algumas firmas em função da restrição –, e as ineficiências do sistema financeiro desses países, como o acesso limitado ao crédito e altos *spreads* no sistema bancário, assim como taxas de juros extremamente altas no setor não-bancário. Analisando a literatura acerca experimentos de microcrédito nesses países, os autores concluem que a restrição de crédito é limitadora (*binding*) para algumas pessoas, e assim um programa de renda básica poderia ser uma fonte de capital capaz de aliviar essa restrição. Ainda, indicam que a renda básica seria mais efetiva para essa finalidade caso o

beneficiário tenha a opção de solicitar que vários pagamentos possam ser acumulados e transferidos em uma parcela maior.

Banerjee et. al. (2019) argumentam, em relação à segunda restrição, que empreendedores podem deixar de investir (seja com recursos próprios ou oriundos de empréstimos) para não correrem riscos de negócios caso não haja mercados de seguros apropriados. Revisando a literatura empírica a respeito, os autores trazem evidências de que seguros podem levar a maiores investimentos; no entanto, há bastante heterogeneidade na resposta dos agentes ao seguro. Assim, concluem que é possível que a introdução de uma renda básica venha a reduzir a aversão a risco; entretanto, o pouco conhecimento empírico acerca da relação entre renda e investimentos de risco faz com que esses efeitos ainda sejam tema de pesquisa. Straubhaar (2017), por sua vez, é mais convicto acerca desse impacto positivo, entendendo que a renda básica empoderaria as pessoas a assumir mais riscos, dado que a sua subsistência mínima estaria garantida e, portanto, um eventual fracasso de seu empreendimento não as levaria à pobreza. Ainda, aponta que há correlação positiva entre a parcela de tomadores de risco na população e o desempenho macroeconômico de uma sociedade, sugerindo que esse seria mais um canal pelo qual a adoção de uma renda básica poderia estimular o crescimento econômico.

Em relação à terceira restrição, Banerjee et. al. (2019) apontam que fatores psicológicos podem criar “armadilhas de pobreza”, nas quais a própria situação de pobreza cria limitações de ordem mental e emocional que dificultam a tomada de boas decisões, além de afetar as esperanças, aspirações, confiança e autoestima das pessoas pobres, e assim reduzindo as probabilidades de superação dessas situações. Além disso, pessoas que estejam em uma situação intermediária entre a pobreza e a classe média podem ser afetadas por uma “armadilha de pessimismo”, marcada pela descrença de que sua situação econômica possa mudar de forma significativa, gerando assim indiferença frente a oportunidades que não sejam transformadoras. Os autores avaliam que a renda básica pode produzir uma transformação para as pessoas que estejam limitadas por essas restrições internas, pois o fato de não precisarem se preocupar com sua subsistência pode liberar a energia mental e emocional necessária para progredir, assim como pode redefinir esperanças e crenças sobre o futuro. Ainda que esses efeitos sejam atualmente incertos, as evidências colhidas de outros programas de transferência de renda fazem os autores visivelmente otimistas quanto a essas possibilidades.

Banerjee et. al. (2019) ainda apontam potenciais impactos de um programa de renda básica sobre os quais ainda pouco se sabe. O primeiro é em relação ao impacto da universalidade, uma diferença essencial em relação aos atuais programas de transferência de renda, e que mudará o perfil do beneficiário médio. Nesse caso, o interesse residiria especialmente nas possíveis interações entre os efeitos sobre beneficiários próximos, e em possíveis efeitos sobre salários e preços. Outro ponto destacado são os potenciais efeitos das mudanças na alocação de recursos intradomicílio, uma vez que a renda básica é paga diretamente a cada indivíduo, e não a um representante do domicílio, como geralmente ocorre nos programas de transferência de renda. Tais efeitos podem incluir mudanças em como a renda é gasta e nas opções de saída de cada membro do domicílio, entre outros. Por final, os autores apontam a possibilidade de efeitos gerados pelo fato de a renda básica ser uma transferência de longo prazo, ao contrário dos atuais programas de transferência de renda, que possuem prazos curtos ou cuja elegibilidade depende de determinadas circunstâncias (ex.: ter filhos em idade escolar).

## **1.5 Críticas e objeções**

As críticas e objeções à ideia da renda básica podem ser classificadas em três tipos: primeiramente, o apontamento de potenciais consequências econômicas e sociais nefastas de sua implantação; em segundo lugar, o entendimento de que há outras propostas mais adequadas para as finalidades pretendidas; por final, a visão de que um programa de renda básica é financeiramente inviável.

Flassback (2017) centra sua crítica na renda básica enquanto proposta para enfrentar a destruição de empregos gerada pela automação. Primeiramente, contesta a existência desse problema, dado que a produtividade estaria crescendo a taxas muito menores do que nas décadas passadas. Em segundo lugar, argumenta que a implantação da renda básica geraria redução da jornada de trabalho sem redução do pagamento, o que aumentaria o custo unitário do trabalho e reduziria a produção, gerando efeitos inflacionários. Além disso, ainda que não houvesse redução na oferta de trabalho, o incremento de renda também resultaria em inflação, uma vez que a produção se manteria inalterada. O único cenário em que a introdução da renda básica não teria impacto inflacionário, segundo o autor, seria caso ela fosse o resultado explícito de uma redistribuição estatal amplamente aceita por todos os atores econômicos poderosos. Tal cenário, no entanto, seria altamente improvável: a elevação de tributos necessária para custear

um programa de renda básica com essas finalidades dispararia um intenso conflito distributivo no qual, dada a distribuição de poder nas sociedades, os agentes poderosos se esquivariam dos custos, seja por meio da evasão fiscal, no caso de financiamento pelo imposto de renda, ou por meio do repasse para preços, no caso de financiamento por tributação sobre o consumo. Nesse último caso, haveria efeitos inflacionários, os quais teriam efeitos distributivos perversos.

Zamora (2017) aponta que uma renda básica que efetivamente permita viver sem trabalhar teria um elevado custo e que, portanto, o mais provável seria que ela fosse estabelecida em um valor baixo. Tal valor, segundo o autor, seria insuficiente para se tornar uma opção de saída para o trabalhador pouco qualificado, podendo resultar na redução das suas demandas salariais e na precarização do trabalho, representando assim, ao fim e ao cabo, um subsídio para os empregadores. Além disso, o autor entende que a renda básica não contribuiria para gerar empregos para os desempregados e nem para melhorar a qualidade dos existentes, e defende que programas de garantia universal de emprego e redução de jornada de trabalho seriam mais adequados.

As necessidades de financiamento do programa de renda básica poderiam levar à redução dos programas sociais existentes voltados a grupos vulneráveis, levando-os a perdas financeiras líquidas e à consequente piora de seus indicadores de bem-estar; esse problema poderia ser particularmente grave nos países desenvolvidos, que contam com amplos sistemas de proteção social (HOYNES e ROTHSTEIN, 2019; ACEMOGLU, 2019). Zamora (2017) apresenta simulações para o Reino Unido onde mesmo um programa de renda básica que preservasse os benefícios existentes poderia ter impacto reduzido sobre a pobreza.

Hanna e Olken (2018), por sua vez, apontam que, dado um orçamento fixo, programas focalizados de transferência de renda podem gerar mais bem-estar do que um programa de renda básica, uma vez que seriam capazes de aportar valores maiores para pessoas mais necessitadas e assim reduzir mais os índices de pobreza. Além disso, segundo os autores, em países em desenvolvimento grande parte da população não paga imposto de renda pessoal (entre outros fatores, pela elevada informalidade da economia), o que impede que parcela do benefício seja custeada pela tributação sobre o próprio beneficiário. Como consequência, o benefício líquido da renda básica terminará sendo o mesmo para uma grande parcela da população (abrangendo, possivelmente, os primeiros 80 centésimos da distribuição de renda), o que, segundo os autores, pode não ser a alocação ótima de recursos caso se deseje focar na parcela mais pobre entre os pobres.

Quanto ao ponto da inviabilidade financeira, Kay (2017) argumenta, a partir de uma aritmética simplificada focada em economias avançadas, que o custo de um programa de renda que vise substituir, ainda que parcialmente, a renda do trabalho exigiria a elevação dos impostos a patamares impraticáveis. Tomando o Reino Unido como exemplo, uma renda básica no valor de 40% da mediana dos rendimentos atuais necessitaria de tributação acima de 50% do PIB, mesmo considerando a eliminação das demais despesas existentes do sistema de seguridade social. Assim, o autor afirma que a renda básica ou teria que ter um valor inaceitavelmente baixo, o que não permitiria que ela fosse efetiva como política para lidar com o desaparecimento de empregos de baixa qualificação provocado pela automação, ou então teria um custo inaceitavelmente alto. Como consequência, o autor entende que a renda básica somente se tornaria financeiramente viável caso perdesse seus atributos de universalidade e incondicionalidade (sendo concedida somente em determinadas situações específicas e excluindo grupos como os empregados em tempo integral), o que a tornaria mais próxima da forma de funcionamento dos atuais benefícios dos sistemas de seguridade social.

## 2 EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS

Neste capítulo, será realizada uma revisão da literatura a respeito de experiências internacionais que podem ser associadas ao conceito de renda básica. Primeiramente, serão tecidas algumas considerações gerais sobre essas experiências, assim como acerca de programas de transferência de renda assemelhados. A seguir, serão analisadas em maior detalhe três experiências internacionais: a do *Mincome* canadense, a do *Permanent Fund Dividend* do Alasca e a do programa de “subsídios em dinheiro” do Irã. Por final, se buscará consolidar alguns dos aprendizados obtidos a partir dessas experiências, inclusive cotejando-os com as previsões da teoria econômica.

### 2.1 Considerações gerais sobre as experiências de renda básica

As experiências internacionais de renda básica ainda são escassas e limitadas, a despeito de a ideia estar presente há mais de um século no debate público. Poucas comunidades políticas, até o momento, decidiram pela implantação de programas dessa natureza, e diversas dessas o fizeram apenas por curto espaço de tempo. Banerjee et al. (2019) ainda apontam que, dentre as iniciativas realizadas em países em desenvolvimento, nenhuma foi avaliada experimentalmente, prejudicando assim a robustez das conclusões passíveis de serem delas extraídas.

Observe-se também que diversas dessas experiências foram apenas parcialmente aderentes ao conceito de renda básica tal como proposto na literatura. Essas divergências são encontradas, por exemplo, em relação aos aspectos de universalidade, valor, frequência e duração.

Em relação à universalidade, diversos experimentos a atenderam apenas parcialmente, uma vez que o programa foi implantado apenas em áreas geográficas específicas da comunidade política e/ou porque foram incluídas apenas pessoas que atendessem a determinados critérios. Nessa situação temos, por exemplo, os experimentos realizados nos Estados Unidos nos anos 1970, que envolveram pequenos grupos, e apenas em algumas cidades (PARIJS e VANDERBORGHT, 2017), assim como o projeto-piloto realizado na Finlândia, que teve como alvo apenas um pequeno grupo de pessoas desempregadas, aleatoriamente selecionadas (MANNEVUO, 2019).

Quanto ao valor da renda básica, destaca-se que em diversos experimentos o montante recebido era bastante modesto, tanto em termos absolutos quanto em relação ao PIB *per capita* do país. É o caso do projeto-piloto realizado na vila de Otjivero, na Namíbia, cujo benefício mensal equivalia a em torno de US\$ 8, aproximadamente 2% do PIB *per capita* do país à época do experimento (2008-9). Tais valores certamente limitam as possibilidades de que o programa de renda básica promova ampliação da liberdade individual e redução significativa da pobreza e da desigualdade (PARIJS e VANDERBORGHT, 2017). O programa de renda básica do Alasca, por sua vez, possui valores mais elevados – em torno de 7% da renda média dos beneficiários –, porém os pagamentos são anuais e seus montantes variam anualmente conforme o rendimento do fundo que os custeia, não sendo suficiente ou adequado para a cobertura das necessidades básicas (GENTILINI et al., 2020: 53).

A duração das iniciativas também é relevante, uma vez que a perspectiva de recebimento da renda básica por prazo longo e indeterminado gera incentivos diferentes dos produzidos por um experimento de curto prazo (PARIJS e VANDERBORGHT, 2017; BANERJEE et al., 2019). Observe-se que grande parte das experiências de renda básica foram de curto prazo, seja porque já foram assim desenhadas desde o início – pois eram projetos-piloto para testar a política – seja porque, como no caso da Mongólia, o programa foi rapidamente descontinuado em virtude de problemas de financiamento (GENTILINI et al., 2020).

Acerca dos projetos-piloto, Parijs e Vanderborght (2017) apontam para as suas limitações, uma vez que eles, em sua maioria, envolvem um percentual pequeno de membros da comunidade. Com isso, os projetos-piloto não conseguiriam capturar os efeitos sociais gerados pelo programa, os quais os autores entendem ser cruciais para a real compreensão do impacto de uma renda básica.

Outro ponto relevante é que parte expressiva das experiências contou com fontes de financiamento externas à comunidade beneficiária. Tais fontes podem ter sido outras esferas de governo, tal como no caso do Mincome, ou agências internacionais públicas ou privadas, como nos casos do experimento em vilas de Madhya Pradesh, na Índia, financiado com recursos da UNICEF, e do referido experimento na Namíbia, financiado principalmente pela Missão Evangélica Unida Alemã. Há também situações, como na do Alasca, em que a fonte de financiamento é não-tributária – no caso, provém de rendas da exploração de recursos naturais.

Em todos esses casos, evita-se o conflito político oriundo do financiamento via tributação (PARIJS e VANDERBORGHT, 2017).

Todos esses aspectos exigem que as experiências de programas de renda básica sejam analisadas com prudência e cautela, dadas as limitações das conclusões que podem ser extraídas de cada uma delas. Ainda assim, elas foram capazes de fornecer conhecimentos úteis para o debate em torno do tema, incluindo lições de erros a não serem repetidos (PARIJS e VANDERBORGHT, 2017; GENTILINI et al., 2020; WIDERQUIST, 2018).

A possibilidade de extrair aprendizados das experiências foi um critério central para a seleção daquelas a serem detalhadas neste capítulo. Nesse sentido, foram privilegiadas aquelas sobre as quais quantidades mais expressivas de estudos já foram desenvolvidas – o que, indiretamente, tende a priorizar as experiências mais longevas. Além disso, experimentos que tenham contemplado a implantação em uma comunidade inteira foram destacados, permitindo assim a avaliação dos efeitos sociais do programa. Assim, serão detalhados um experimento implantado em uma cidade (Mincome, Dauphin/Canadá), outro em um estado (*Permanent Fund Dividend*, Alasca) e um terceiro em um país inteiro (programa de “subsídios em dinheiro”, Irã). O caso do Irã, além disso, também atrai interesse por se tratar de um país em desenvolvimento, enfrentando assim desafios socioeconômicos mais próximos aos do Brasil. Por final, os três experimentos aqui escolhidos estão também entre os que mais se aproximam do paradigma de renda básica descrito na literatura, sendo assim fontes relevantes para a reflexão sobre a implantação de um programa desta natureza no Brasil.

## **2.2 Lições relevantes dos programas focalizados de transferência de renda**

Considerando a relativa escassez de experiências de renda básica, e as limitações das existentes, faz-se oportuno analisar também a ampla literatura acerca da extensa implantação de programas focalizados de transferência de renda não-contributivos: segundo World Bank (2018), apenas em países em desenvolvimento, havia mais de 550 milhões de beneficiários de programas dessa natureza em 2018.

Banerjee et al. (2019) apontam que as avaliações realizadas sobre esses programas, em geral, não encontraram os impactos negativos que eram temidos por muitos. Em relação a um desses receios, o de que as transferências levariam à elevação do consumo de álcool e tabaco, as evidências se estabeleceram em sentido justamente oposto: na média, tais programas levaram à redução do gasto com esses *temptation goods*. Em relação a outro desses temores –

o de que esses programas reduziram a oferta de trabalho dos beneficiários, Banerjee et al. (2017), a partir de uma revisão de estudos sobre o tema, não encontram evidência sistemática de que as transferências desencorajariam o trabalho; no mesmo sentido, Bastagli (2020) aponta que as evidências indicam que há pouco ou nenhum efeito sobre a oferta de trabalho dos adultos – tais efeitos, quando verificados, podem ser tanto positivos quanto negativos, e não são generalizados, ocorrendo em grupos específicos dos beneficiários.

Além disso, as avaliações desses programas apresentam evidências sistemáticas de uma grande diversidade de impactos positivos para a população beneficiada. Entre eles, encontram-se efeitos positivos sobre renda, nível de pobreza, propriedade de ativos, poupança, crédito, despesas com alimentação, diversidade alimentar, frequência e avaliação escolar, desenvolvimento cognitivo, trabalho infantil, uso de serviços de saúde, violência doméstica, empoderamento feminino, fertilidade e uso de contraceptivos (BASTAGLI et al., 2016; BANERJEE et al., 2019).

Uma importante discussão no âmbito desses programas é o papel das condicionalidades – definidas como obrigações exigidas dos beneficiários para a participação no programa, as quais podem envolver a realização de trabalho, prestação de serviços e/ou compromisso com determinados comportamentos. Essas condicionalidades estão presentes em parte significativa dos programas de transferência de renda, e muitas vezes são apontadas como fundamentais para o alcance dos seus objetivos. Sendo a renda básica um tipo de programa incondicional, torna-se relevante verificar se a ausência de condicionalidades pode dificultar a geração de benefícios similares aos supracitados (GENTILINI et al., 2020).

A literatura comparando programas focalizados condicionais<sup>8</sup> (CCT – *Conditional Cash Transfer*) e incondicionais (UCT - *Unconditional Cash Transfer*) não é conclusiva acerca da importância das condicionalidades. Determinados estudos concluem que as condicionalidades são capazes de ampliar os efeitos positivos dos programas; outros, no entanto, não verificam diferenças relevantes entre os impactos gerados por CCTs e UCTs. Além disso, certos estudos apontam que os efeitos das CCTs tendem a se limitar àqueles ligados à condicionalidade, enquanto UCTs teriam impactos positivos mais abrangentes. Ainda, alguns

---

<sup>8</sup> Os programas CCT, por sua vez, também podem variar no rigor com que o cumprimento das condicionalidades é monitorado, indo desde a sua simples enunciação, sem qualquer controle efetivo, até a criação de complexos sistemas de fiscalização (GENTILINI et al., 2020).

estudos sinalizam que o monitoramento rigoroso das condicionalidades eleva o resultado do programa; outros, no entanto, apontam que uma comunicação adequada das condicionalidades já produz efeitos similares (GENTILINI et al., 2020).

## 2.3 O Manitoba Basic Annual Income Experiment - Mincome

### 2.3.1 Contexto e motivações

O movimento por direitos civis ocorrido na década de 1960 nos Estados Unidos colocou em evidência a questão da pobreza no país, em evidente contradição com o crescimento econômico e a prosperidade do pós-guerra. Como resposta à crescente preocupação, os governos federais introduziram ou ampliaram diversos programas no período, tais como o *Aid to Families with Dependent Children* (AFDC), os *food stamps* e serviços de saúde e de seguridade social, além de criarem estruturas administrativas para promovê-los, como o *Office of Economic Opportunity* – OEO. A maior parte dessas ações ocorreu dentro do contexto da iniciativa *War on Poverty*, um dos braços fundamentais da *Great Society* proposta pelo presidente Lyndon Johnson (FORGET, 2011). No Canadá, esses movimentos influenciaram o lançamento, pelo primeiro-ministro Pierre Trudeau, da iniciativa *Just Society*, que tinha como um de seus elementos centrais o *Canada Assistance Plan*, que consolidou programas federais e provinciais de assistência social e é amplamente considerado um significativo avanço em políticas públicas contra a pobreza (CALNITSKY e LATNER, 2017).

Nesse processo, começaram a ser apresentadas diversas propostas de programas abrangentes de garantia de renda, tais como o imposto de renda negativo de Friedman e Friedman (1962) e a apresentada por Tobin et al. (1967), que mesclava imposto de renda negativo e renda básica. Em comum, essas propostas visavam superar os problemas da assistência social tradicional, evitando a “armadilha da pobreza” e reduzindo a burocracia e o estigma associados a esses programas. Tais propostas, agrupadas sob a expressão geral *Guaranteed Annual Income* – GAI<sup>9</sup>, começaram a ser debatidas pelos governos dos Estados Unidos e do Canadá. No caso dos Estados Unidos, resistências e mudanças no comando político

---

<sup>9</sup> A expressão “Guaranteed Annual Income” representaria um conjunto relativamente abrangente de propostas, algumas das quais se enquadrariam no que é atualmente compreendido como renda básica. De qualquer forma, o conceito implica programas que garantam a renda da população como um todo, não se limitando, portanto, aos típicos beneficiários da assistência social.

levaram à decisão de que fossem realizados projetos-piloto do programa antes de sua implantação em larga escala (FORGET, 2011; PARIJS e VANDERBORGHT, 2017).

Foram, então, entre 1968 e 1980, conduzidos quatro experimentos randomizados de um programa de GAI nos Estados Unidos, com a finalidade principal de avaliar seu impacto sobre a oferta de trabalho dos beneficiários, uma vez que um dos temores dos críticos era de que o programa gerasse grande desestímulo ao trabalho. Os experimentos buscaram avaliar o impacto sobre distintos grupos, tais como populações urbana e rural, assim como famílias com mães ou pais solo. Seus resultados mostraram uma redução média de 13% na oferta de trabalho das famílias, concentrada nos membros que não eram os provedores principais – no caso, mulheres casadas e adolescentes homens, os quais passaram, respectivamente, a ocupar-se mais de atividades domésticas e a retardar a entrada no mercado de trabalho, possivelmente por estender seu tempo de estudo. Entre outros efeitos, foi detectado um aumento da taxa de divórcio nas famílias beneficiadas comparativamente às do grupo de controle. Esses resultados foram mal-recebidos pela classe política da época, o que contribuiu para a descontinuidade das iniciativas; de qualquer forma, a janela de oportunidade para a implantação de um programa de GAI havia se fechado (FORGET, 2011; PARIJS e VANDERBORGHT, 2017).

No Canadá, o debate acerca da adoção de um programa de GAI foi introduzido por relatórios do Conselho Econômico do Canadá, de 1968, e do Departamento Nacional de Saúde e Bem-Estar, de 1970, no âmbito de análises multidimensionais do problema da pobreza. O relatório do Conselho Econômico, em especial, alertava que um foco exclusivo nos grupos em pobreza extrema seria insuficiente, pois negligenciaria a questão da insegurança de renda que afetava os trabalhadores pobres, o que exigiria assim a extensão da assistência para novos grupos. A partir de então, o tema da renda garantida tornou-se central no debate público canadense: em 1971, foi formada uma Comissão Especial do Senado sobre a Pobreza, cujo produto – o Relatório Croll – recomendou a adoção de um programa abrangente e generoso de GAI, em substituição aos programas focalizados de assistência social (CALNITSKY, 2016).

Nesse contexto, o governo de Manitoba mostrou-se interessado na realização de um experimento de um programa de GAI, e submeteu, em março de 1973, uma solicitação de financiamento ao Departamento Nacional de Saúde e Bem-Estar. Após negociações, os governos federal e provincial assinaram um acordo acerca do experimento, abordando tanto questões financeiras quanto jurisdicionais. O orçamento, de \$ 17 milhões, foi dividido entre os governos, cabendo à esfera federal 75% do valor, e ao governo provincial os 25% restantes.

Teria início assim, em 1974, o *Manitoba Basic Annual Income Experiment* – Mincome (FORGET, 2011; SIMPSON et al., 2017).

### **2.3.2 Características do programa**

Inspirado diretamente pelos experimentos realizados nos Estados Unidos, o Mincome também teve como objetivo principal avaliar os impactos econômicos e sociais de um programa de GAI, no bojo de uma ampla revisão do sistema de seguridade social canadense. Mais especificamente, o experimento buscou analisar os efeitos de um programa de GAI sobre a oferta de trabalho de indivíduos e domicílios. Ao longo da evolução do experimento, um segundo objetivo foi acrescentado, ainda que não formalmente: compreender os desafios administrativos e logísticos envolvidos na implantação de um programa dessa natureza (HUM e SIMPSON, 1993; SIMPSON et al., 2017).

A avaliação dos experimentos dos Estados Unidos, baseados em pequenos grupos focalizados e dispersos geograficamente, levou à conclusão de que as respostas individuais poderiam ser confundidas por macroefeitos; mais especificamente, de que a oferta de trabalho não deveria ser analisada desconectada da sua interação com a demanda por trabalho. Isso levou os planejadores do Mincome a incluir no experimento um local de “saturação”, no qual toda a população seria elegível para participar do programa. Essa estratégia também permitiria melhor vislumbrar os efeitos de uma implantação do programa em escala nacional (CALNITSKY, 2020; CALNITSKY e LATNER, 2017).

O local escolhido para saturação foi a pequena comunidade de Dauphin – à época com aproximadamente 9.000 habitantes na área urbana e outros 3.000 na área rural –, considerada representativa da província em fatores tais como renda média, tamanho das famílias, taxa de crescimento populacional e divisão urbano/rural. Também fizeram parte do experimento grupos dispersos de tratamento e controle, randomicamente selecionados, na cidade de Winnipeg, capital da província, e em áreas rurais; a lógica de formação desses grupos foi similar à empregada nos referidos experimentos realizados nos Estados Unidos (CALNITSKY e LATNER, 2017; FORGET, 2011).

O Mincome operava como uma garantia de determinada renda aos domicílios beneficiários participantes, por meio de um mecanismo de imposto de renda negativo. Nesse modelo, os domicílios reportavam sua renda mensalmente à coordenação do programa, e com base na renda informada, os benefícios eram pagos. O valor dos pagamentos era calculado a

partir de dois elementos: a garantia de renda estabelecida e uma alíquota de imposto sobre a renda obtida pela família de outras fontes. Assim, caso a família auferisse no mês renda zero, ela receberia um benefício no valor da garantia de renda estabelecida; ou seja, sua renda disponível jamais seria inferior a esta garantia, independentemente de sua renda de mercado ou de qualquer outra condição. Caso a família reportasse renda positiva, o pagamento seria no seguinte montante: o valor da garantia de renda estabelecida subtraído do resultado da aplicação da alíquota de imposto sobre a renda de outras fontes da família<sup>10</sup>. Isso garantia que a renda disponível da família fosse uma função crescente da sua renda de mercado, evitando assim a “armadilha de pobreza” típica dos programas de assistência social (CALNITSKY, 2016; SIMPSON et al., 2017).

Visando melhor analisar o impacto sobre a oferta de trabalho, foram definidos três valores distintos de garantia de renda e três alíquotas de imposto de renda (35%, 50% e 75%), resultando assim em uma matriz de nove diferentes planos de benefícios. Além disso, o valor da garantia de renda variava com a estrutura e o tamanho da família. O grupo de tratamento de Winnipeg foi distribuído entre os diferentes planos; cada um deles teve entre 29 e 70 domicílios participantes (SIMPSON et al., 2017).

Em Dauphin, por sua vez, foi aplicado um único plano de benefícios (Plano 3), o qual foi oferecido a todos seus habitantes, por meio de visitas feitas pela equipe do Mincome a cada domicílio da cidade. Esse plano era composto por uma renda garantida em valor equivalente a \$ 19.500<sup>11</sup> para um domicílio de quatro pessoas e uma alíquota de imposto sobre a renda de mercado de 50%. O valor da renda garantida equivalia a 60% da renda definida pelo órgão estatístico do Canadá como valor de corte para definir uma família como de baixa renda. Também equivalia a 49% da renda domiciliar mediana em 1976, e era próximo à renda domiciliar mediana apurada para Dauphin no censo de 1971, de apenas \$ 24.758. A alíquota de imposto de 50%, por sua vez, fazia com que cada unidade de renda de mercado adicional auferida representasse uma redução de 0,5 unidade do benefício recebido. Com isso, o ponto de *break-even* – a partir do qual não há recebimento líquido de benefício – se situou em \$ 39.000 (FORGET, 2011; SIMPSON et al., 2017; CALNITSKY, 2020).

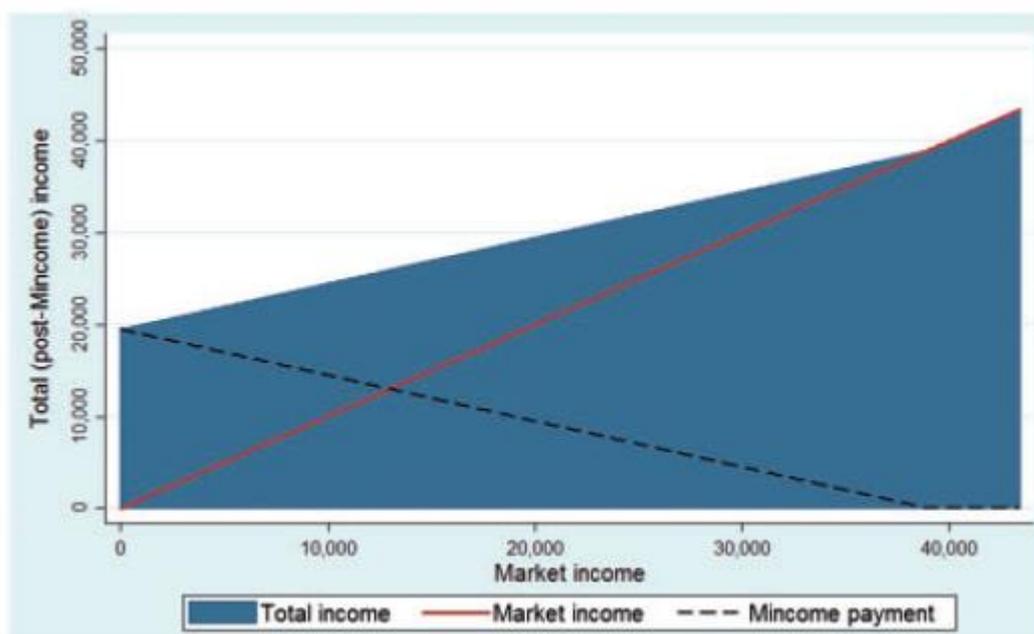
---

<sup>10</sup> Observe-se que o modelo do imposto de renda negativo produz, sob certas condições, o mesmo benefício líquido de uma renda básica financiada pela tributação da renda pessoal (PARIJS e VANDERBORGHT, 2017).

<sup>11</sup> Este valor e os seguintes estão em dólares canadenses de 2014 (CALNITSKY e LATNER, 2017).

A Figura 4 ilustra a relação entre a renda de mercado dos domicílios e o valor da transferência feita pelo Mincome em Dauphin para uma família de quatro pessoas. Caso a família não tenha obtido nenhuma renda de mercado, receberá um benefício de \$ 19.500 e essa será sua renda total. Caso sua renda de mercado tenha sido de \$ 12.000, o pagamento será de \$ 13.500 ( $=19.500 - 12.000 \times 0,5$ ), e a renda total será de \$ 25.500 ( $=12.000 + 13.500$ ). Para rendas de mercado a partir de \$ 39.000, não haverá pagamentos, uma vez que o valor do benefício é zero ( $=19.500 - 39.000 \times 0,5$ ). Estima-se que, ao longo do experimento, ao menos 706 domicílios, totalizando em torno de 2.128 indivíduos, receberam benefícios do Mincome em pelo menos algum momento, o equivalente a algo como 18% da população de Dauphin. Observe-se, no entanto, que mesmo os domicílios que não receberam nenhum pagamento eram beneficiados pelo programa, por sua natureza de seguro de renda (CALNITSKY, 2020; CALNITSKY e LATNER, 2017; FORGET, 2011).

Figura 4 – Rendas de mercado e total e valor da transferência do Mincome em Dauphin para uma família de quatro pessoas



Fonte: Calnitsky (2020)

O valor dos benefícios foi indexado ao custo de vida, o que se mostrou fundamental para manter seu poder de compra no contexto de elevada inflação no Canadá nos anos 1970. No entanto, o orçamento do programa não foi atualizado pela inflação, o que passou a gerar dificuldades financeiras, agravadas pela elevação do desemprego no país, o que aumentou a quantidade de beneficiários do programa e exigiu reorganização do seu escopo. A difícil

situação econômica do país drenou a atenção do governo e o Mincome começou a perder apoio político. Ao final do programa, em 1979, diversas das atividades previstas haviam sido deixadas de ser realizadas, especialmente em termos de análise dos dados coletados (FORGET, 2011).

### **2.3.3 Resultados e desdobramentos**

As dificuldades orçamentárias do Mincome fizeram com que não fosse publicado um relatório final do experimento, que deveria conter a avaliação do atendimento aos seus objetivos. Assim, os dados coletados permaneceram sem análise durante um expressivo período, e apenas gradualmente começaram a ser digitalizados, tornando-se disponíveis para pesquisa. Uma vez que o objetivo principal do experimento era avaliar o impacto do programa sobre a oferta de trabalho, naturalmente grande parte dos estudos produzidos tiveram esse foco (CALNITSKY e LATNER, 2017).

Analisando os dados referentes aos participantes da cidade de Winnipeg, Hum e Simpson (1993) identificaram, à semelhança dos experimentos de GAI realizados nos Estados Unidos, uma modesta redução no número de horas trabalhadas: 1% para homens, 3% para mulheres casadas e 5% para mulheres solteiras. Essas reduções, no entanto, são estatisticamente não-significativas quando os efeitos de tempo são controlados. Além disso, os autores apontam que as reduções identificadas no experimento são inferiores àquelas que seriam esperadas. Ainda, segundo Bastagli (2020), essas reduções, quando registradas, podem ser o resultado de um melhor equilíbrio pessoal entre trabalho e vida doméstica, assim como entre trabalho pago e não-pago, e também de uma mudança no uso do tempo, prestigiando outras atividades de valor, potencialmente conduzindo a um maior bem-estar individual e social.

Calnitsky e Latner (2017), por sua vez, analisam os dados do sítio de saturação da cidade de Dauphin. Segundo os autores, o caso dessa cidade é único e por isso merece especial atenção, pois o fato de ser um experimento em nível de comunidade permite a emergência de efeitos sociais, uma vez que nesse caso as pessoas tomam decisões em um contexto social, e não em isolamento. Os autores encontram evidências de que o Mincome levou a uma redução de 11,3 pontos percentuais na participação no mercado de trabalho, sendo que aproximadamente 30% desse efeito deveu-se a mecanismos sociais, enquanto o restante foi motivado por mecanismos individuais. A identificação da parcela do efeito resultante dos mecanismos sociais foi possível pela comparação do impacto sobre a oferta de trabalho em

Dauphin com o impacto ocorrido nos grupos de tratamentos dispersos, nos quais somente incidiam os mecanismos individuais.

Calnitsky e Latner (2017) apontam que o mecanismo individual básico em operação no caso é a possibilidade dada pelo programa ao beneficiário de saída do mercado de trabalho formal, a qual pode vir a ser exercida especialmente por pessoas em situação frágil no mercado de trabalho, tais como responsáveis por famílias monoparentais, pessoas idosas ou com problemas de saúde. Os mecanismos sociais, por sua vez, atuariam como uma forma de amplificação dos mecanismos individuais, e seriam de quatro tipos. O primeiro seria a redução do estigma de diminuir sua oferta de trabalho devido ao fato de que toda a comunidade teria esta opção, produzindo assim um ajuste nos níveis socialmente aceitáveis de trabalho. O segundo são os efeitos na demanda por trabalho, uma vez que a existência de um programa de GAI muda o comportamento das próprias firmas. O terceiro seria uma possibilidade de redistribuição de trabalho entre os próprios trabalhadores, onde aqueles mais sobrecarregados poderiam reduzir sua carga horária, abrindo espaço para a contratação de trabalhadores atualmente subutilizados ou desempregados. O quarto seria a possibilidade de aumento da capacidade de ação coletiva dos trabalhadores em prol de seus interesses, onde a renda garantida poderia ser vista como um inesgotável fundo de greve. O peso relativo de cada um desses mecanismos sociais, no entanto, não pôde ser avaliado no experimento.

Ainda, Calnitsky e Latner (2017) apontam que o efeito do Mincome sobre a participação no mercado de trabalho em Dauphin apresentou significativas diferenças entre grupos sociais. Entre menores de 30 anos, por exemplo, a taxa foi reduzida em 18,2 p.p., entre desempregados e beneficiários de programas sociais, em 16,3 p.p., e entre solteiros, em 16,2 p.p.; já em domicílios com casais, a queda foi de 7,4 p.p., e de apenas 5,3 p.p. entre pessoas entre 30 e 50 anos.

Além disso, segundo os autores, os dados sugerem que a influência relativa de mecanismos individuais e de mecanismos sociais também variou entre os grupos. Entre solteiros, os mecanismos individuais tenderiam a dominar o processo decisório, evidenciando a relevância da opção de saída do mercado de trabalho, por motivos tais como a possibilidade de cuidar dos filhos, de prosseguir os estudos, de aposentar-se mais cedo e de cuidar da saúde. Segundos os autores, isso poderia ser um indicativo de que pessoas solteiras têm maior probabilidade de enfrentar situações difíceis, para as quais o programa ofereceria uma alternativa. Já entre jovens e casais os mecanismos sociais seriam tão importantes quanto os

individuais. No caso dos casais, isso poderia ocorrer por eles serem mais influenciados pelas normas sociais quanto à reação apropriada ao Mincome: um ajuste nessas normas, portanto, reduziria o estigma de parar de trabalhar, facilitando sua saída do mercado de trabalho. No caso dos jovens, a explicação estaria no fato de suas decisões serem mais sensíveis à influência de seus colegas, tal como em questões como o prosseguimento dos estudos. Nesse mesmo sentido, Forget (2011) atribui a uma combinação de mecanismos individuais e sociais o aumento verificado nas matrículas na décima segunda série (último ano do ensino médio canadense) em Dauphin durante o período do Mincome relativamente às matrículas no restante de Manitoba.

Calnitsky e Latner (2017) apontam que, apesar de o impacto por eles encontrado sobre a participação no mercado de trabalho seja maior do que o apontado por estudos anteriores, os valores estão distantes do cenário de desintegração social previsto por alguns críticos do programa. Apontam, ainda, para as limitações das generalizações para os atuais mercados de trabalho dos resultados do programa, realizado há quase 50 anos em uma pequena cidade rural.

Ainda em relação aos impactos sobre o mercado de trabalho, Calnitsky (2018) aponta que, em Dauphin, o Mincome fortaleceu o poder de barganha dos trabalhadores relativamente a seus empregadores, produzindo elevações de salários e reduções da jornada de trabalho. Com base em pesquisas feitas com as empresas de Dauphin e de cidades controle, os autores verificaram que em Dauphin houve aumento real na remuneração média por hora das vagas anunciadas e das contratações, enquanto nos controles houve queda real ou estabilidade. Além disso, houve redução da jornada semanal média em Dauphin e aumento nas cidades controle, resultando em um efeito de tratamento de 2,76 horas semanais. Segundo o autor, tais mudanças foram possibilitadas pelo fato de o programa oferecer aos trabalhadores uma opção de saída do mercado de trabalho, aumentando dessa forma seu poder de barganha, assim como pela ausência de condicionalidades na forma de exigências de trabalho e pelo fato de que o programa não substituiu os programas existentes de assistência social nem alterou as regulações do trabalho.

Calnitsky (2016), por sua vez, analisa a percepção social do Mincome em Dauphin, a partir de dados de pesquisa qualitativa feita junto aos participantes, concluindo que a participação no programa não lhes gerou estigma – diferentemente da percepção em relação aos programas assistenciais convencionais, dos quais a maioria dos entrevistados havia descartado participar. Segundo o autor, isso deveu-se, primeiramente, ao fato de o Mincome tratar grupos

tipicamente separados (tais como desempregados, trabalhadores de baixa remuneração e beneficiários de assistência social) sob um esquema unificado, sem regras específicas para cada categoria. Isso estimulou uma ética universalista de amplo apelo, e fez com que o Mincome fosse menos propenso a ser visto como um programa para “outras pessoas”. Em segundo lugar, o recebimento dos benefícios era relativamente automático, não sujeitando os participantes à avaliação potencialmente intrusiva e degradante dos funcionários da assistência social. Por final, a própria forma de apresentação do programa pelas autoridades governamentais como um experimento científico de alta importância para o país impactou sua recepção, contribuindo para enfraquecer sua associação com a ideia de dependência, a qual seria vista como moralmente condenável.

Nesse contexto, Calnitsky (2016) avalia que o Mincome teve em Dauphin uma recepção pragmática, e não moralista, tendo êxito em diluir a fronteira que geralmente separa os pobres “merecedores” dos “não-merecedores”, e fazendo com que os participantes sintam que foram tratados “como todos os canadenses”. Ainda segundo o autor, esse resultado evidencia a necessidade que os programas atentem para os raciocínios morais que fomentam, os quais podem promover ou comprometer seu suporte político e, portanto, sua sustentabilidade.

Motivada pela forte correlação existente entre pobreza e problemas de saúde, Forget (2011) analisa os possíveis impactos produzidos pelo Mincome sobre a saúde da população de Dauphin. A partir de dados administrativos – possibilitados pela disponibilidade de cobertura universal de saúde na província – e empregando um método quase-experimental, a autora verifica a ocorrência de queda na taxa geral de hospitalizações em Dauphin ao longo do período do Mincome relativamente ao grupo de comparação. Em 1974, antes do início do programa, essa taxa era 8,5% superior à dos controles; já ao seu final, em 1978, não havia diferença significativa entre essas taxas, sendo que ambas caíram no período.

A autora realiza essa análise também para dois tipos de hospitalizações que poderiam ser especialmente sensíveis à insegurança de renda: as causadas por acidentes e lesões e as relacionadas a doenças mentais não-congênitas, tais como depressão e transtorno de ansiedade. No caso de acidentes e lesões, a autora aponta a sua relação com o status socioeconômico, com o estresse que pode ser produzido pela insegurança de renda (fazendo, por exemplo, que pessoas continuem trabalhando em atividades perigosas mesmo quando estão cansadas ou doentes) e, no caso de acidentes com crianças, na indisponibilidade de tempo dos

país para o cuidado. Para ambos os tipos de hospitalizações, observa-se o mesmo comportamento observado na taxa geral: ao iniciar o Mincome, Dauphin possuía valores mais elevados, que caem ao longo do programa, até que não haja mais diferença entre elas e as taxas do grupo de comparação. Resultado similar foi verificado para as consultas médicas relacionadas a saúde mental.

Forget (2011) ainda aponta que a magnitude dos efeitos encontrados na saúde foi superior ao esperado, considerando o percentual da população que realmente recebeu pagamentos do Mincome, o que sugere a presença de efeitos sociais, análogos aos identificados por Calnitsky e Latner (2017) para a participação no mercado de trabalho. Assim, mudanças de comportamento por parte dos beneficiários do programa podem ter influenciado o comportamento de pessoas próximas que não eram participantes do Mincome, amplificando assim os impactos na saúde.

Após o abrupto término do Mincome, a ideia de um programa de GAI foi resgatada em 1986, no relatório de uma Comissão Real dedicada a temas econômicos, que propôs a criação de um programa desse tipo a partir da consolidação de programas existentes. Em 2009, uma Comissão do Senado voltou a recomendar a adoção de um programa de GAI para combater a pobreza, e no mesmo ano um comitê da província de Quebec fez apelo semelhante. Em 2018, foi iniciado um projeto piloto de renda básica na província de Ontario, com 4 mil participantes, cancelado após uma mudança no poder local. Em todos esses debates, o experimento do Mincome, especialmente o realizado em Dauphin, segue sendo uma referência fundamental (FORGET, 2011; SIMPSON et al., 2017; FERDOSI et al., 2020).

## **2.4 O *Permanent Fund Dividend* do Alasca**

### **2.4.1 Contexto e motivações**

Os primeiros anos após sua elevação à condição de Estado, ocorrida em 1959, foram difíceis para a economia do Alasca: mais de 60% dos empregos eram no serviço público civil ou nas Forças Armadas, havia poucas atividades relacionadas à produção e os prospectos não eram animadores. Uma mudança histórica, no entanto, ocorreu em 1968, quando foi anunciada a descoberta de vastas jazidas de petróleo, até hoje as maiores já encontradas na América do Norte. A área onde se localizavam essas jazidas era de propriedade do Alasca, e havia sido selecionada pelas autoridades estaduais dentre os domínios federais para transferência ao novo

Estado justamente por suas características geológicas. Isso então permitiu ao Estado do Alasca, como proprietário das terras, cobrar taxas de outorga e *royalties* sobre a produção de petróleo (GROH e ERICKSON, 2012; GOLDSMITH, 2010).

Uma preocupação generalizada de que as receitas petrolíferas não fossem bem empregadas – reforçada pelas críticas ao uso feito dos primeiros recursos de outorga, recebidos em 1969 –, conjugada a um ressentimento histórico de explorações de recursos naturais (tais como peles, ouro, cobre, madeira e pesca) que pouco beneficiaram as populações locais, produziram um consenso de que uma parcela dessas receitas deveria poupada em um fundo separado. Dessa forma, se buscava também evitar um choque profundo na economia e nas finanças locais quando sobreviesse o inevitável esgotamento das jazidas, vez se tratar de recurso finito e não-renovável. Assim, em 1976 – ainda antes do início do fluxo de receitas de exploração, atrasada por problemas técnicos e ambientais – foi aprovada, primeiramente pelas duas casas do Legislativo do Alasca e depois em plebiscito, emenda à Constituição do Estado criando o *Alaska Permanent Fund* – APF. O fundo receberia, pelo texto da emenda, ao menos 25% dos *royalties*, outorgas e bônus minerais<sup>12</sup>, sendo que seu valor principal somente poderia ser empregado para investimentos geradores de renda aprovados por lei. Seus rendimentos, por sua vez, seriam incorporados ao orçamento do Estado, exceto caso lei dispusesse em sentido diverso (GROH e ERICKSON, 2012; GOLDSMITH, 2010).

Iniciou-se, então, um processo de debate sobre as aplicações possíveis para o fundo, no qual prevaleceu uma estratégia conservadora, visando maximizar a taxa de retorno de longo prazo. Contribuiu para essa definição o impacto do segundo choque do petróleo que, ao elevar a expectativa das receitas petrolíferas futuras, reduziu a pressão para que o APF fosse empregado para empréstimos a empresas ou grandes projetos públicos. Assim, o APF se tornou uma espécie de fundo soberano do Estado do Alasca (GROH e ERICKSON, 2012; GOLDSMITH, 2010; WIDERQUIST e HOWARD, 2012).

Igualmente iniciou-se o debate sobre a destinação dos rendimentos do fundo. Gradualmente, começou a ganhar apoio a ideia de distribuir parcela desses rendimentos diretamente à população. Nesse processo, foi central o papel do governador do Alasca, Jay

---

<sup>12</sup> Segundo Goldsmith (2010), esse montante representa apenas em torno de 10% do total de receitas petrolíferas do Alasca, uma vez que o Estado tem arrecadação relevante com impostos sobre a produção, propriedade e renda do setor de petróleo.

Hammond, possivelmente influenciado pelo movimento em prol da *Guaranteed Annual Income* – GAI ocorrido nas décadas de 1960 e 1970 nos Estados Unidos. Exercendo intensa pressão sobre o Legislativo local, o governador conseguiu a aprovação, em 1980, de uma lei garantindo a distribuição desses rendimentos, chamados de *Permanent Fund Dividend* – PFD. No entanto, a norma foi julgada inconstitucional pela Suprema Corte dos Estados Unidos, que entendeu que a forma de cálculo do valor das transferências, que era proporcional ao número de anos de residência da pessoa no Alasca, violava o princípio da igualdade (GROH e ERICKSON, 2012; WIDERQUIST e HOWARD, 2012).

Um novo projeto, mais amadurecido e prevendo distribuição igualitária entre os residentes, foi apresentado em 1982. Essa proposta era justificada com base nos seguintes argumentos: i) a distribuição dos rendimentos (PFD) criaria uma proteção política em torno do APF contra as pressões de grupos de interesse visando usar o capital do fundo; ii) os recursos naturais seriam reconhecidos como uma propriedade compartilhada pelos habitantes do Alasca, sendo assim justo que eles recebam sua parcela dessa riqueza; iii) essa parcela deveria ser paga em dinheiro, como um dividendo, dando assim aos beneficiários o direito de decidir como melhor empregá-la; iv) o PFD seria uma proposta mais equitativa do que muitas das políticas públicas existentes, muitas vezes capturadas para beneficiar principalmente os estratos sociais de maior renda; v) a transferência direta dos rendimentos do fundo proveria uma rede de proteção social para os habitantes de baixa renda; e vi) a alocação privada dos rendimentos do fundo seria mais eficiente do que sua alocação pelo governo, gerando maior utilidade aos habitantes do Alasca (GROH e ERICKSON, 2012; GOLDSMITH, 2010).

Após uma tramitação legislativa conturbada, o projeto foi aprovado nas duas casas do Legislativo do Alasca e tornou-se lei, inaugurando o que é considerada a primeira política permanente de renda básica da história (GROH e ERICKSON, 2012; WIDERQUIST e HOWARD, 2012).

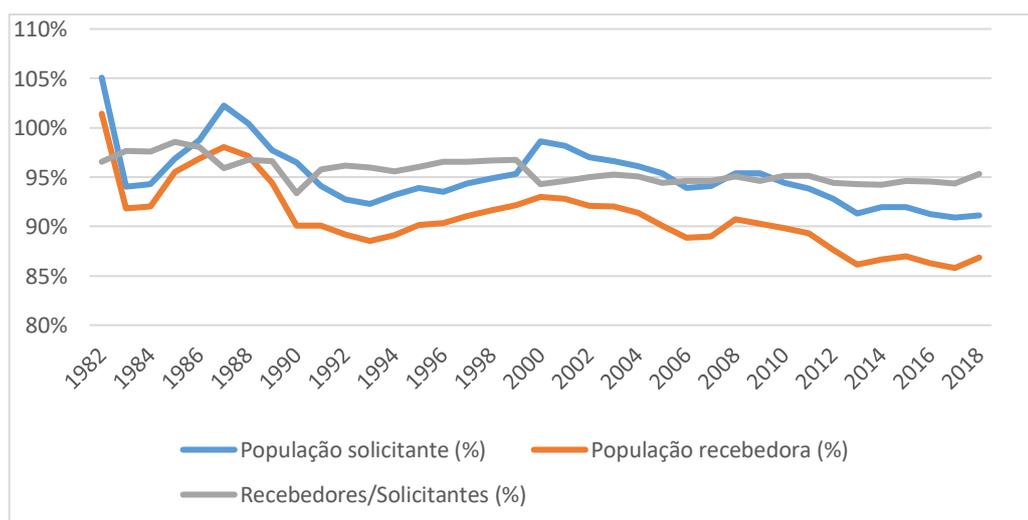
#### **2.4.2 Características do programa**

São elegíveis para receber o PFD todos os habitantes do Alasca que cumpram os requisitos de residência e que não tenham condenação criminal recente considerada grave. Os requisitos de residência são, essencialmente, ter residido no Alasca por pelo menos 1 ano e ter intenção de permanecer indefinidamente; há, no entanto, diversas regras para tratar casos especiais de ausências do território, tais como aquelas decorrentes de serviço militar, trabalho

na marinha mercante e tratamento médico. Não há quaisquer restrições ao recebimento em virtude de renda individual ou domiciliar, patrimônio, composição familiar ou idade (no caso de crianças, os pais ou responsáveis legais recebem o pagamento em seu nome). Em termos operacionais, para o recebimento do PFD, a pessoa interessada deve preencher um formulário de solicitação, no qual deve demonstrar sua elegibilidade (GOLDSMITH, 2010; GENTILINI et al., 2020).

Sob essas regras, desde sua criação, o PFD foi pago em média a aproximadamente 91% da população e a 96% dos solicitantes. A Figura 5 mostra a evolução ao longo do tempo do público participante do programa enquanto proporção da população, e apresenta ainda o percentual de solicitantes em relação à população e o percentual de recebedores em relação aos solicitantes. Pode-se verificar um suave declínio da população solicitante e da recebedora, as quais saíram de patamares em torno de 100% e 95%, para, respectivamente, 90% e 85%. Segundo Erickson e Groh (2012), essa redução pode se dever a regras mais estritas de elegibilidade (por exemplo, a exigência de 1 ano de residência foi introduzida em 1990; antes, era de apenas 6 meses), assim como a uma verificação mais rigorosa das regras existentes. Observe-se, no entanto, que a proporção entre público solicitante e público recebedor tem se mantido praticamente constante, na faixa dos 95%.

Figura 5 – Público participante do *Alaska Permanent Fund Dividend* em relação à população residente total (1982-2018)



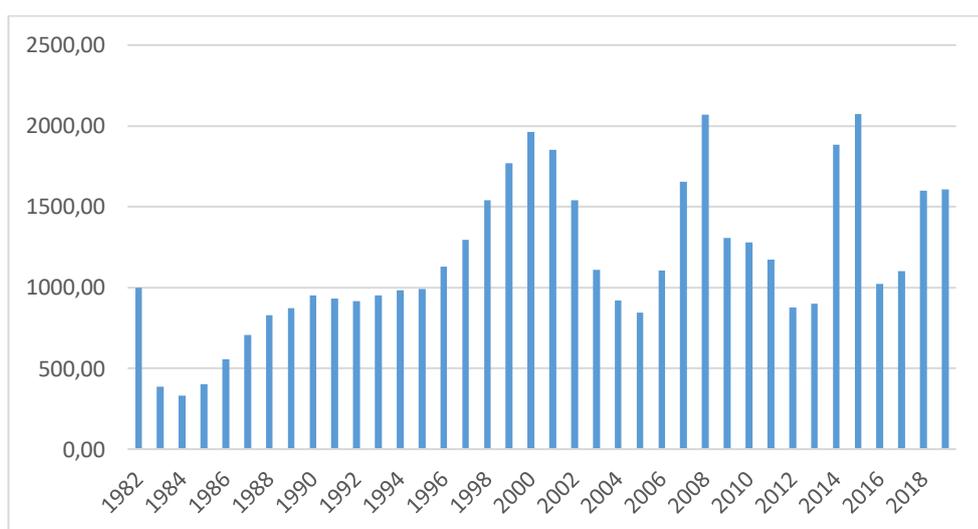
Fonte: Permanent Fund Dividend Division (2020). Elaboração própria.

Os dividendos são pagos uma vez por ano, no mês de outubro. O montante distribuído anualmente é de 10,5% do rendimento líquido realizado do APF nos últimos 5

exercícios. Esta fórmula visa proporcionar um mecanismo de suavização, garantindo assim que a distribuição do PFD não seja interrompida em eventuais anos em que o fundo tenha perdas em seus investimentos. Entre 1977 e 2010, o montante distribuído correspondeu a 53% dos rendimentos auferidos desde a criação do APF (US\$ 18,3 bilhões pagos de um total de rendimentos de US\$ 34,8 bilhões); mais recentemente, no entanto, esse percentual foi reduzido para alocar uma parcela maior dos rendimentos para financiar o déficit do Estado. Outra parcela dos rendimentos é empregada para compensar o efeito da inflação do exercício sobre o principal do fundo, preservando assim o seu valor real. Em 31/12/2020, o patrimônio do fundo alcançou US\$ 71,7 bilhões (ERICKSON e GROH, 2012; ALASKA LEGISLATURE, 2019; GENTILINI et al., 2020; APFC, 2021).

O montante definido para distribuição, após a dedução de algumas despesas, é, então, igualmente dividido entre todos os solicitantes cujos pedidos atenderam aos critérios de elegibilidade. A fórmula adotada para determinar o montante faz com que o valor distribuído possa variar bastante a cada ano, pois depende da rentabilidade dos investimentos realizados (ERICKSON e GROH, 2012). Segundo Goldsmith (2010), essa variação, no entanto, não seria fonte de preocupação da população, que compreenderia as razões da flutuação, e que confiaria que o fundo está sendo bem gerido. A Figura 6 mostra a evolução dos valores individuais pagos entre 1982 e 2019. Verifica-se que os valores são modestos, e tipicamente não ultrapassam 7% da renda anual média dos recebedores (GENTILINI et al., 2020).

Figura 6 – Evolução do valor do dividendo individual – em US\$ nominais



Fontes: Permanent Fund Dividend Division (2019 e 2020). Elaboração própria.

Outro aspecto relevante do programa é sua relação com a rede de proteção social. Convivem com o PFD diversos programas sociais federais e estaduais, focalizados por renda e/ou por características tais como idade e composição familiar. No entanto, como é usual nos sistemas de proteção social, há grupos de indivíduos que, apesar de sua situação de vulnerabilidade social, terminam desassistidos, por não atender às exigências dos programas ou por ultrapassar seus períodos máximos de permanência. Nesses casos, o PFD, em virtude de sua universalidade e incondicionalidade, acaba perfazendo o papel de garantia última do sistema de proteção social (GOLDSMITH, 2012).

Além disso, há uma importante integração entre o PFD e o sistema de proteção social. Essa conexão ocorre porque parte das famílias beneficiárias de programas sociais federais (tais como o *Medicaid* e o *Food Stamps*) perdem o benefício no mês em que recebem o PFD, por ultrapassar o limite máximo de renda para elegibilidade. Assim, o Estado do Alasca compensa financeiramente essas famílias pelo benefício federal temporariamente perdido. Desde 1988, essa compensação é deduzida do próprio montante definido para distribuição dos dividendos (GOLDSMITH, 2010; ERICKSON e GROH, 2012).

As características do PFD fazem com que diversos autores o classifiquem como uma renda básica, ainda que o próprio programa não se apresente como tal. Segundo Goldsmith (2010), o programa seria bastante aderente ao conceito de renda básica, uma vez que é universal, incondicional, individual, regular, tem valor uniforme entre todos os recebedores e é pago em dinheiro. Parijs e Vanderborght (2017) são mais enfáticos: entendem o PFD como uma genuína renda básica, por ser um pagamento em dinheiro feito a todos em bases individuais e isento de obrigações.

Por outro lado, diversos aspectos do PFD destoariam dos típicos requisitos esperados para uma renda básica, tais como: i) a flutuação anual do dividendo (podendo inclusive sofrer redução expressiva), não havendo garantia de um valor mínimo; ii) seu baixo valor em relação a linhas de pobreza (sendo insuficiente para cobrir as necessidades básicas de um indivíduo); iii) o fato de que os dividendos tendem a ser reduzidos em períodos de recessão (em virtude da queda da rentabilidade e liquidez dos investimentos), justamente no momento em que as pessoas mais necessitam dele; e iv) a centralidade de objetivos tais como a preservação do APF e o incentivo para a fixação da população no Alasca (ZELLEKE, 2012; GOLDSMITH, 2010). Nesse contexto, Widerquist e Howard (2012) definem o PFD como uma renda básica parcial e irregular, enquanto Zelleke (2012) entende que ele não pode ser

classificado como um programa de renda básica, preferindo categorizá-lo como um dividendo de recursos.

### **2.4.3 Resultados e desdobramentos**

Apesar de estar em vigor ininterruptamente há quase quatro décadas, houve durante algum tempo uma relativa escassez de estudos acerca dos efeitos do PFD, devido a fatores como: i) pouca tradição de avaliação de políticas públicas no Alasca; ii) dificuldades metodológicas para o isolamento dos efeitos da política; e iii) a percepção de parte da população de ser o PFD não exatamente um programa governamental, mas uma distribuição de resultados (GOLDSMITH, 2010). Mais recentemente, essa situação vem sendo alterada, com a produção de um conjunto de pesquisas sobre os efeitos econômicos e sociais do PFD em áreas como emprego, consumo, desigualdade de renda, saúde e crime; no entanto, ainda há significativas lacunas na compreensão do impacto do programa em áreas como educação e migração (GUETTABI, 2019).

Diversos desses estudos investigam os impactos do PFD sobre o mercado de trabalho. Jones e Marinescu (2018) empregam um método de controle sintético para criar um contrafactual com os demais estados dos EUA, e concluem que a taxa de emprego no Alasca é similar à dos estados de controle, não havendo, portanto, efeitos do PFD sobre ela. Além disso, verificam que a parcela de habitantes do Alasca trabalhando em tempo parcial cresceu 1,8 pontos percentuais (um aumento de 17%) após a introdução do PFD e em relação aos estados de controle.

Partindo de outra abordagem – empregando a cronologia dos pagamentos do PFD e as flutuações anuais de seu montante –, e focando nos efeitos de curto prazo do programa, Bibler et al. (2020) chegam a conclusões similares a respeito do impacto sobre o emprego, encontrando evidências tanto de uma resposta positiva da demanda por trabalho quanto de um impacto negativo na oferta de trabalho. Os efeitos diferem em relação ao gênero: para os homens, um aumento de \$ 1.000 no valor individual do PFD eleva a probabilidade de emprego nos meses seguintes ao pagamento em 1,7%, o que é interpretado como resultado do aumento da demanda por trabalho induzido pelo programa. Ademais, os efeitos são concentrados em homens solteiros sem filhos no domicílio. Para mulheres empregadas, no entanto, esse mesmo aumento no valor do PFD leva a uma redução de 1,25 horas de trabalho por semana (equivalente a 4%) nos meses seguintes – sem haver, no entanto, impactos na margem extensiva. Além disso,

os efeitos sobre as mulheres são concentrados naquelas mais jovens, com menores salários e com filhos pequenos no domicílio. O efeito combinado sobre homens e mulheres aponta que um aumento de \$ 1.000 no valor individual do PFD resulta em uma contração de 1,6% nas horas trabalhadas nos meses seguintes ao pagamento, o que equivale a aproximadamente 0,7% em bases anuais. Tal redução se dá apenas na margem intensiva, não havendo saída do mercado de trabalho, o que converge com os resultados encontrados por Jones e Marinescu (2018). Goldsmith (2012) também não encontra evidência de saída da força de trabalho, ainda que esse fosse um receio quando da aprovação do programa, assim como não encontra nenhuma evidência de antecipação de aposentadoria.

Esses estudos, de forma geral, atribuem o impacto nulo ou pequeno do PFD sobre o mercado de trabalho a dois fatores. Primeiramente, o aumento de renda da população produzido pelo programa levaria a uma elevação do consumo, impactando positivamente a demanda por trabalho. Dessa forma, efeitos macroeconômicos positivos estariam neutralizando – ainda que parcialmente, em alguns estudos – os impactos microeconômicos de redução da oferta de trabalho gerados pelo efeito-renda. Em segundo lugar, o valor relativamente baixo do PFD poderia limitar o impacto sobre a oferta de trabalho; assim, seria necessária cautela antes de extrapolar os resultados para valores maiores de renda básica (BASTAGLI, 2020; JONES e MARINESCU, 2018; BIBLER et al., 2020).

Goldsmith (2010), por sua vez, estima que o efeito macroeconômico total (direto e indireto) do programa seja a geração de 10.000 empregos adicionais, os quais induzem uma migração de 15.000 a 20.000 pessoas, e produza uma elevação de US\$ 1,5 bilhão na renda pessoal. Além disso, o autor aponta que o programa, apesar das suas variações anuais, colabora com a estabilidade da economia do Alasca, uma vez que o fluxo de renda dos dividendos é independente das demais fontes de renda, representando assim uma forma de diversificação.

Berman (2018) analisa os impactos do PFD sobre a pobreza no Alasca, apontando para uma expressiva contribuição do programa para a redução de suas taxas. Considerando a população como um todo, o PFD reduziu a taxa de pobreza em aproximadamente 20% no período 2011-2015, fazendo-a cair de 11,4% para 9,1%. Goldsmith (2010) destaca que o PFD é especialmente importante para combater a pobreza nas áreas rurais, onde a economia baseia-se essencialmente em transferências governamentais e em atividades de subsistência, sendo escasso o trabalho assalariado. Nesse cenário, o dividendo não apenas eleva a renda monetária

das famílias, mas provê certa segurança econômica, uma vez que o resultado das atividades agrícolas de subsistência pode variar drasticamente entre os anos.

Berman (2018) ainda aponta que os efeitos sobre a pobreza são ainda mais pronunciados para as populações nativas e indígenas – que historicamente ostentam taxas de pobreza de mais do dobro da população como um todo. Entre as populações nativas e indígenas como um todo, a taxa de pobreza foi reduzida em aproximadamente 24% no período 2011-2015, caindo de 22,5% para 17,2%. Além disso, o programa tem tido bons resultados na redução da taxa de pobreza das populações nativas e indígenas vivendo nas áreas rurais – tidas como especialmente vulneráveis –, tanto na população como um todo quanto em subgrupos seus. Assim, no período 2011-2015 o PFD reduziu a taxa de pobreza das populações nativas e indígenas rurais em 22% (de 28,3% para 22,2%), a de menores de 18 anos em 25% (de 32,9% para 24,8%) e de maiores de 65 anos em mais de 40% (de 13,3% para 7,6%). O autor observa, no entanto, que a capacidade de redução de pobreza do PFD tem caído ao longo do tempo: em 2000, por exemplo, o programa diminuía a taxa de pobreza da população em geral em 40% (de 10,6% para 6,4%) e das populações nativas e indígenas em 44% (de 22,4% para 12,6%).

Analisando os impactos distributivos do programa, Goldsmith (2010) aponta que o PFD reduziria a desigualdade de renda. Isso ocorreria porque, primeiramente, apesar de todos os habitantes receberem o mesmo montante, os valores estão sujeitos à tributação federal sobre a renda, resultando, portanto, em benefícios líquidos decrescentes com a renda. Além disso, o dividendo acrescenta um percentual maior à renda de mercado dos indivíduos da base da distribuição do que à do topo. Segundo o autor, o PFD teria, assim, contribuído para a redução da desigualdade ocorrida no Alasca entre o início da década de 1980 e o início da década de 2000, período no qual o estado saiu da 1ª para a 43ª posição na relação de estados dos EUA por desigualdade (medida pela relação entre a renda média das 20% famílias mais ricas e a renda média das 20% famílias mais pobres).

Kozminski e Baek (2017), no entanto, chegam a conclusões distintas a respeito dos impactos distributivos do PFD. Usando técnicas de séries temporais para avaliar a dinâmica da desigualdade no período de 1963 a 2012, os autores apontam que o programa elevaria a desigualdade de renda tanto no curto quanto no longo prazo. Uma possível explicação para esse resultado trazida pelos autores é a existência de diferenças no padrão de gastos segundo a renda. Assim, enquanto os grupos de menor renda empregariam os valores recebidos em consumo, os

de maior renda poderiam aplicá-los em investimentos mais rentáveis no longo prazo, os quais elevarão sua renda no futuro, ampliando assim a desigualdade.

Por final, cabe observar que, desde sua implantação, o PFD se tornou um dos programas mais populares do governo estadual, o que tem garantido a sua continuidade e protegido o programa de maiores reduções nos valores distribuídos. Assim, foi certamente alcançado o objetivo de construir um consenso político para a preservação do APF – que, no entanto, passou a ser visto por muitos como um fundo que existe unicamente para a distribuição dos dividendos (GOLDSMITH, 2010).

O atual modelo, no entanto, vem sendo desafiado pela redução da produção de petróleo e pela volatilidade do seu preço internacional, o que coloca pressão sobre as finanças estaduais, quase que completamente dependentes das receitas petrolíferas. Nesse cenário, vem crescendo a pressão para que parcelas maiores dos rendimentos do APF sejam destinadas à cobertura do déficit estadual, o que levaria à redução dos valores distribuídos pelo PFD. Outros atores políticos, no entanto, defendem a preservação dos valores do PFD, concentrando o ajuste na redução das demais despesas públicas ou mesmo na elevação de tributos estaduais. Sinaliza-se, assim, um cenário de conflito distributivo de complexa resolução (BERMAN, 2018; GENTILINI et al., 2020; KOZMINSKI e BAEK, 2017; ANCHORAGE DAILY NEWS, 2020; ALASKA PUBLIC MEDIA, 2020).

## **2.5 O Programa de “Subsídios em Dinheiro” do Irã**

### **2.5.1 Contexto e motivações**

O Irã é dos maiores produtores e exportadores mundiais de petróleo. Sendo o setor petrolífero estatizado, todas as receitas de exportações e de vendas no mercado interno são de propriedade governamental, perfazendo por volta de metade do orçamento nacional. Além desse financiamento às despesas públicas, a riqueza petrolífera foi por décadas aproveitada de outra forma: pelo estabelecimento de preços irrisórios para os combustíveis no mercado doméstico<sup>13</sup>, assim como de baixos preços para gás, água, eletricidade e alguns gêneros alimentícios básicos, consistindo assim na maior política de subsídios energéticos do mundo,

---

<sup>13</sup> Em novembro de 2010, os preços dos combustíveis no Irã eram os mais baixos do mundo, com exceção da Venezuela. O litro da gasolina custava US\$ 0,10 e o do diesel, apenas US\$ 0,016 (TABATABAI, 2012a).

os quais eram majoritariamente implícitos (KARSHENAS e TABATABAI, 2019; TABATABAI, 2011; TABATABAI, 2012a; SALEHI-ISFAHANI et al., 2015).

Tal política gerou diversos efeitos negativos. Em função deles, os setores produtivos do Irã passaram a ser os menos eficientes do mundo no uso de energia. Além disso, os subsídios geraram sobreconsumo, desperdício, poluição ambiental, contrabando para países vizinhos e, em especial, efeitos distributivos perversos, pois beneficiavam principalmente os grupos de maior renda, que consomem mais. Estimativas do governo apontavam que o custo desses subsídios ultrapassava US\$ 100 bilhões por ano, o equivalente a 30% do PIB. Desse montante, 70% se dirigiam para os 30% mais ricos da população, sendo que no caso da gasolina – o mais regressivo dos subsídios – o último décimo da distribuição de renda se beneficiava 15 vezes mais do que o primeiro (REZA FARZIN et al., 2011; KARSHENAS e TABATABAI, 2019; TABATABAI, 2011; TABATABAI, 2012a; SALEHI-ISFAHANI, 2014).

Havia percepção generalizada de que a riqueza petrolífera poderia ser mais bem gerenciada, proporcionando mais crescimento econômico e melhor distribuição dos benefícios. Sucessivos governos tentaram solucionar a questão, mas com propostas tímidas e que foram bloqueadas por resistências políticas e da população. Em junho de 2008, o novo governo, eleito em 2005, apresentou um amplo e ambicioso plano de reformas econômicas, visando redistribuir renda, promover a competitividade, reduzir a pobreza e o desemprego, aumentar a eficiência e preservar o meio ambiente. A peça central desse plano era justamente a substituição, gradual ao longo de vários anos, dos subsídios implícitos e explícitos existentes por pagamentos em dinheiro diretamente aos cidadãos (“*cash subsidies*”). Com isso, o governo visava, por um lado, melhorar a alocação dos recursos pela ampliação da atuação das forças de mercado, e, por outro, promover a justiça social por meio da distribuição das rendas do petróleo para as pessoas de baixa renda – cumprindo assim um dos compromissos assumidos na campanha eleitoral (TABATABAI, 2011; KARSHENAS e TABATABAI, 2019; TABATABAI, 2012a; TABATABAI, 2012b).

Observe-se que há divergência na literatura sobre a centralidade da concessão do benefício na decisão política de apresentar o plano de reforma. Para Tabatabai (2012b), os “subsídios em dinheiro” não seriam um objetivo em si, mas apenas um instrumento para viabilizar politicamente o fim dos subsídios e assim obter ganhos econômicos e ambientais, entre outros. Para Salehi-Isfahani (2014), no entanto, a relação de causa e consequência é inversa: o objetivo político central do governo seria promover a redistribuição de renda, e a

substituição da política de subsídios pelas transferências lhe pareceu simplesmente a forma mais efetiva de alcançá-lo.

A intenção inicial do governo era limitar as transferências para os setores de menor renda, mais especificamente para os primeiros sete décimos da distribuição, cuja renda é inferior à média nacional. Essa preocupação era justificada pelo fato de que, ainda que os subsídios fossem fortemente regressivos, eles representavam um percentual muito mais alto da renda das famílias mais pobres do que das mais ricas, o que faria com que grande parte delas caíssem na extrema pobreza com o seu fim. Além disso, uma vez que os recursos disponíveis para o programa eram exogenamente limitados pelos novos preços dos produtos e respectivas quantidades consumidas, restringir o público-alvo permitiria pagar um benefício mais alto, aumentando o desejado efeito redistributivo (TABATABAI, 2012b; TABATABAI, 2012a; SALEHI-ISFAHANI, 2014; GENTILINI et al., 2020).

A primeira tentativa de operacionalização do programa, assim, seguiu o típico rito de transferências focalizadas, por meio do estabelecimento de procedimento de teste de meios (*means-tested*) para aferir a elegibilidade ao benefício. O governo rapidamente disponibilizou à população um formulário para coletar informações socioeconômicas dos interessados em receber o benefício, tais como renda, nível educacional e patrimônio. A partir dessas informações, o modelo estimava uma renda, que era então considerada caso fosse superior à renda informada no formulário. Os postulantes eram, então, categorizados conforme a renda considerada em um dos seguintes grupos: i) os primeiros quatro décimos da distribuição de renda, os quais receberiam a maior transferência por pessoa; ii) os três décimos seguintes, que receberiam uma transferência menor; iii) os três décimos do topo, os quais não receberiam transferência alguma inicialmente, sendo-lhes prometido que poderiam vir a recebê-la no futuro e que teriam direito a um seguro social. A categorização resultante, no entanto, gerou descontentamento generalizado, fazendo com que o governo terminasse por declarar toda a população elegível ao benefício. A universalidade do programa, assim, nasceu como uma forma de reduzir resistências à reforma, visando garantir-lhe amplo apoio da população (TABATABAI, 2012b; TABATABAI, 2012a; SALEHI-ISFAHANI, 2014; GENTILINI et al., 2020; TABATABAI, 2011).

A velocidade com que o governo se moveu para implantar o benefício, no entanto, despertou preocupações diversas nos atores políticos e econômicos. Entre elas, a suspeita de tratar-se de um programa visando as eleições de 2009, assim como o temor de que a reforma

viesses a provocar inflação, aumento da pobreza e tensão social em virtude do choque de preços, especialmente se a retirada dos subsídios fosse muito rápida e a implementação do benefício fosse mal gerenciada. Assim, o governo teve que submeter o plano ao Parlamento, que decidiu analisá-lo somente após as referidas eleições, aprovando a nova legislação em janeiro de 2010. A partir desse momento, o Irã passou a ser o primeiro país do mundo a implantar um programa que pode ser classificado como de renda básica – uma vez que se trata de uma transferência universal e incondicional em dinheiro –, ainda que o processo de sua adoção não tenha levado em consideração esse conceito (TABATABAI, 2011; KARSHENAS e TABATABAI, 2019).

### **2.5.2 Características do programa**

A Lei de Reforma dos Subsídios autorizou o governo a reajustar, ao longo de cinco anos, os preços de combustíveis, eletricidade, água, transportes, serviços postais e alguns gêneros alimentícios subsidiados. Os preços domésticos da gasolina, do diesel e de outros combustíveis seriam elevados gradualmente até atingirem pelo menos 90% dos preços FOB do Golfo Pérsico. No caso do gás natural, os preços domésticos seriam elevados para pelo menos 75% do preço médio de exportação, enquanto os preços de água e eletricidade deveriam refletir integralmente os respectivos custos. No caso do trigo, arroz, óleo de cozinha, leite, açúcar, transportes e serviços postais, os subsídios deveriam ser gradualmente eliminados ao longo do prazo de cinco anos (KARSHENAS e TABATABAI, 2019; TABATABAI, 2012a).

As receitas líquidas geradas pela revisão dos subsídios seriam então empregadas para compensar a população e para facilitar a transformação estrutural da economia. A lei autorizou o governo a direcionar até 50% das receitas líquidas para: i) transferências monetárias (“*cash subsidies*”) e subsídios não-monetários para todos os domicílios do país, considerando a renda do domicílio; e ii) implementação de um amplo sistema de seguridade social para a população-alvo. Outros 30% seriam direcionados para programas de eficiência energética, de transporte público e de promoção de exportações não-petrolíferas, entre outros. Os 20% restantes, por final, ficariam reservados para o governo para uma genérica compensação pelo impacto sobre despesas e para aquisição de ativos de capital. A lei também permitiu ao governo ajustar esses percentuais de divisão das novas receitas (50-30-20) em até 10 pontos percentuais ao longo de cada ano, mas respeitando-os no agregado do período de cinco anos de implantação (KARSHENAS e TABATABAI, 2019; TABATABAI, 2012a).

O programa entrou em operação em 19 de dezembro de 2010, com a liberação do primeiro pagamento do benefício<sup>14</sup> – nesse mesmo dia, entraram em vigor os novos preços dos produtos, sem subsídios. As transferências são realizadas para o chefe do domicílio, o qual recebe o montante total relativo à família (número de membros da família x valor do benefício). Essa decisão foi justificada pelo fato de que, tendo o benefício uma natureza compensatória do aumento de preços, ele deveria ser direcionado ao responsável pelo pagamento das contas do domicílio. O valor individual é uniforme, independentemente de idade, gênero, posição na família, renda ou qualquer outro critério. A frequência de pagamento foi inicialmente bimestral, mas em abril de 2011 passou a ser mensal, visando facilitar o gerenciamento do orçamento das famílias. Os benefícios são isentos de impostos, e seu pagamento é feito por meio do sistema bancário. O benefício não é devido aos iranianos residentes no exterior, sob o argumento de que eles, por não serem impactados pelo reajuste de preços, não precisariam ser compensados. Estrangeiros residentes no país também não têm direito ao benefício, o que exclui em torno de 2 milhões de imigrantes e refugiados (KARSHENAS e TABATABAI, 2019; TABATABAI, 2012a; TABATABAI, 2011).

A definição do valor do benefício seguiu caminhos tortuosos e marcados pelo cálculo político para a viabilização da reforma dos subsídios. Para o primeiro ano de implantação, a lei autorizou a obtenção de uma receita líquida máxima de US\$ 20 bilhões com o reajuste de preços, abaixo dos US\$ 40 bilhões pretendidos pelo governo, que desejava um ritmo mais acelerado de implantação da reforma. Além disso, a receita autorizada pela lei permitiria o pagamento de um benefício máximo de US\$ 17 mensais por pessoa, o equivalente a apenas 5% do salário mínimo. Assim, visando acelerar o ajuste de preços, e entendendo que o valor de US\$ 17 não produziria o apoio popular necessário à reforma, o governo resolveu concentrar os aumentos de preços no último trimestre do ano, gerando assim nesse curto período toda a receita autorizada para o exercício. Com isso, os aumentos de preços foram superlativos, variando de 75% a 800%<sup>15</sup>, o que possibilitou ao governo estabelecer o valor do benefício em US\$ 45 mensais por pessoa (aproximadamente US\$ 90 em paridade de poder de compra), o

---

<sup>14</sup> Os valores referentes ao primeiro pagamento já haviam sido depositados nas contas bancárias semanas antes, mas sua utilização estava bloqueada. Essa antecipação dos depósitos visou demonstrar o compromisso do governo com o programa, tranquilizando uma desconfiada população de que efetivamente haveria compensação para o aumento de preços (SALEHI-ISFAHANI, 2014).

<sup>15</sup> O governo pretendia que o diesel tivesse reajustes ainda maiores, na ordem de 2000%, mas protestos de caminhoneiros obrigaram o governo a limitar o aumento a 800% (SALEHI-ISFAHANI, 2014).

equivalente a 29% da renda per capita mediana (KARSHENAS e TABATABAI, 2019; TABATABAI, 2012a; GENTILINI et al., 2020; SALEHI-ISFAHANI, 2014).

Segundo Salehi-Isfahani (2014), a concessão do benefício mostrou-se fundamental para o sucesso inicial da reforma dos subsídios, e permitiu que o maior reajuste de preços de energia da história transcorresse sem a convulsão social que costuma acompanhar – e muitas vezes inviabiliza – mesmo elevações de preços muito menores em outros países.

Quando da implantação do programa, apenas 80% dos domicílios haviam fornecido as informações necessárias e estavam aptos para o recebimento do benefício. Em torno de 10% não haviam se inscrito, provavelmente porque não queriam fornecer dados de renda e patrimônio, porque não consideraram o valor originalmente previsto do benefício atrativo ou simplesmente por desconhecimento do programa. Os outros em torno de 10% haviam preenchido as informações, porém suspenderam sua participação, atendendo a apelos do governo para que os domicílios de maior renda voluntariamente desistissem do benefício de forma a deixar mais recursos para as famílias mais necessitadas. No entanto, nos meses seguintes à implantação, o percentual de participantes subiu para 96%. As razões atribuídas para essa rápida expansão são: i) o valor final definido para o benefício, bastante superior ao originalmente previsto; ii) redução do receio de escrutínio das informações de renda e patrimônio pelo governo, uma vez que o benefício passou a ser universal; iii) simplificação do processo de solicitação, que passou a poder ser feito pela internet (TABATABAI, 2012b; GENTILINI et al., 2020).

Dadas as características do programa, surge o debate se ele poderia ser classificado como uma renda básica. Tabatabai (2011) confronta os atributos do programa com definições de renda básica presentes na literatura, e conclui que ambos compartilham diversos aspectos comuns: envolvem uma prerrogativa legal a um fluxo regular de renda monetária, paga pelo governo com recursos públicos, sendo universais e incondicionais (sem exigências de trabalho). Uma importante diferença, no entanto, residiria no fato de que no programa iraniano os pagamentos são feitos ao chefe do domicílio, enquanto a renda básica prescreve pagamentos diretamente aos indivíduos (ao menos aos adultos). Além disso, o autor destaca que o surgimento do programa não esteve relacionado às tradicionais justificativas para a adoção de uma renda básica, geralmente ligadas à segurança econômica e a direitos, e que a renda básica sequer era um tema de debate no país à época. Assim, classifica o programa iraniano como uma renda básica *de facto*.

As decisões iniciais de implantação, no entanto, geraram dificuldades para a sustentabilidade financeira da política. Três fatores se mostraram especialmente problemáticos. Primeiramente, o valor estabelecido para o benefício, bastante acima dos parâmetros delineados na lei. Em segundo, o aumento do público participante, atraído em boa parte pelo valor da transferência. Em terceiro, as receitas geradas com a redução dos subsídios ficaram abaixo das estimativas, o que em parte ocorreu pelo próprio aumento exponencial dos preços dos produtos, o que levou em muitos casos a uma redução de 20-30% no seu consumo. Assim, já nos primeiros três meses de implantação, as transferências consumiram praticamente todas as receitas adicionais: dos US\$ 8,6 bilhões arrecadados, 94% (US\$ 8,1 bilhões) foram pagos às famílias, percentual muito superior ao previsto na lei. Com o aumento dos beneficiários, o governo viu-se obrigado a recorrer a outras fontes de financiamento para o programa, inclusive com emissão monetária, quebrando a lógica até então vigente de um programa autofinanciável. Além disso, em 2011 e 2012 o país foi duramente atingido por uma nova leva de sanções econômicas internacionais e pela queda dos preços internacionais do petróleo. Esses eventos levaram as exportações de petróleo a caírem pela metade, reduziram as receitas do governo em 1/3, produziram forte desvalorização cambial e aumentaram o já elevado déficit público (SALEHI-ISFAHANI, 2014; TABATABAI, 2012b; KARSHENAS e TABATABAI, 2019; TABATABAI, 2012a; SALEHI-ISFAHANI et al., 2015).

Esses fatores, somados ao impacto nos preços do próprio fim dos subsídios, produziram um importante efeito inflacionário que corroeu de forma significativa o valor real dos benefícios, que, pelo menos até 2019, não haviam recebido nenhum reajuste nominal. Com isso, em 2012 o valor real do benefício já era de 63,1% do seu valor original, e, em 2017, de apenas 30,2%. A situação agravou-se ainda mais em 2018, com a saída dos Estados Unidos do acordo nuclear com o Irã, o que levou a uma nova severa desvalorização da moeda, com fortes reflexos inflacionários. Ao final de 2018, o valor do benefício caiu para o equivalente a US\$ 10 mensais segundo a taxa de câmbio oficial, ou para apenas US\$ 5 mensais, considerando a taxa de câmbio paralela, o que seria uma queda real de 90% em relação ao valor inicial (KARSHENAS e TABATABAI, 2019; SALEHI-ISFAHANI, 2014).

O novo governo eleito em 2013, apesar de crítico do programa, viu-se compelido a mantê-lo, uma vez que ele se mostrou indispensável para a manutenção, ainda que parcial, da reforma dos subsídios. No entanto, fez acenos no sentido de resgatar a ideia de focalização do benefício nas parcelas de menor renda, presente em sua concepção inicial. O movimento nesse

sentido, no entanto, terminou partindo do Parlamento, dominado pela oposição, que em 2016 aprovou uma lei limitando o montante a ser distribuído pelo programa, o que poderia levar à exclusão de até 24 milhões de pessoas (30% de toda a população), conforme a regulamentação adotada pelo governo. Receando perda de popularidade, o governo terminou por excluir menos de 5 milhões de pessoas, sendo que 1,5 milhão teve que ser readmitida em virtude de falhas no processo. Eventualmente há novas ameaças de exclusão em massa de beneficiários, mas a reação da população tem evitado sua efetivação. O programa, no entanto, pode estar sendo gradualmente extinto pela corrosão inflacionária dos benefícios, a qual reduz seu valor real em pelo menos 10% ao ano (KARSHENAS e TABATABAI, 2019).

### **2.5.3 Resultados e desdobramentos**

Dada a expressiva dimensão do programa, cobrindo a maior parte da população do país e movimentando vultoso montante de recursos, certamente seus impactos são significativos e multifacetados. No entanto, a influência de outros eventos relevantes, tais como as sanções econômicas internacionais, impostas em torno de 1 ano após o início do programa, dificultam o isolamento das suas contribuições e, portanto, a avaliação do seu impacto (KARSHENAS e TABATABAI, 2019).

Em virtude disso, diversas análises concentram-se no seu primeiro ano de implantação. Nesse exercício, o montante do programa atingiu 6,1% do PIB, sendo estimado pelo FMI que o seu órgão gestor (*Targeted Subsidy Office – TSO*) teve um déficit equivalente a 1,6% do PIB, indicando que as novas receitas foram insuficientes para o pagamento dos benefícios. Nos anos subsequentes, o déficit do programa se manteve em torno de 1% do PIB, sendo que o programa somente tornou-se fiscalmente equilibrado em 2014, quando novos aumentos dos preços dos produtos elevaram suas receitas (KARSHENAS e TABATABAI, 2019; SALEHI-ISFAHANI et al., 2015).

Salehi-Isfahani et al. (2015) estimam que, durante os primeiros três meses do programa, o benefício representou 28% da renda de domicílios de renda mediana com 4 pessoas. Karshenas e Tabatabai (2019), por sua vez, estimam o impacto relativo das transferências por décimo da despesa total domiciliar, tanto para as áreas urbanas quanto rurais. A Tabela 1 apresenta esses dados. Observa-se que o programa participa com uma parcela muito expressiva das despesas dos domicílios dos primeiros décimos: nas áreas urbanas, supera os 20% nos primeiros cinco, e na área rural supera os 20% nos primeiros oito. Além disso,

representa 30-40% das despesas dos dois primeiros décimos urbanos, e mais de 50% dos três primeiros décimos rurais, chegando a quase 80% no primeiro décimo. Ainda, a maior participação na renda rural teria reduzido a disparidade de renda entre as áreas urbanas e rurais, assim como as diferenças regionais. Os autores apontam também que os percentuais para os primeiros e os últimos décimos podem estar subestimados, uma vez que são baseados na cobertura do programa logo após sua implantação, momento em que esses grupos tinham participação abaixo da média. Por fim, tal como esperado para uma transferência de valor uniforme, a contribuição do benefício é decrescente com a despesa total domiciliar.

Tabela 1 – Contribuição dos "subsídios em dinheiro" para a a despesa total domiciliar, por décimo de despesa total (2011)

Décimo da despesa total domiciliar	Benefício como % das despesas do domicílio	
	Áreas urbanas	Áreas rurais
1	42,2	79,7
2	32,2	60,3
3	27,7	53,0
4	22,9	43,1
5	20,7	39,5
6	17,9	34,0
7	15,2	29,5
8	12,9	24,3
9	9,6	18,1
10	4,9	9,7
Média	14,2	26,1

Fonte: Karshenas e Tabatabai (2019). Nota: a tabela assume 80% de cobertura da população.

Essa elevação da renda gerou relevantes impactos sobre os indicadores de pobreza, como apontado por Salehi-Isfahani (2014). Como mostrado na Tabela 2, a taxa média de pobreza em 2012 era metade da de 2009, sendo que no meio rural a taxa caiu expressivos 63% (de 13,4% para 5,0%). O *poverty gap*, que mensura a intensidade da pobreza, também apresentou expressiva queda, de 64% na média nacional e de 75% na área rural. Segundo o autor, como tais quedas ocorreram em momento de contração da economia em virtude das sanções internacionais e de problemas de gestão econômica, é difícil explicá-las sem recorrer ao programa. Assim, conclui que os indicadores de pobreza certamente teriam piorado na ausência da reforma e dos “subsídios em dinheiro”.

Tabela 2 – Indicadores de pobreza no Irã, por região (2009-2012)

Ano	Taxa de Pobreza (%)				<i>Poverty gap</i> (%)			
	Rural	Urbana	Teerã	Total	Rural	Urbana	Teerã	Total
2009	13,4	9,8	6,2	10,2	4,0	2,6	1,3	2,8
2010	10,3	7,2	5,6	7,8	2,9	1,8	1,1	2,0
2011	6,3	5,2	2,8	5,2	1,5	1,1	0,7	1,2
2012	5,0	5,4	4,4	5,1	1,0	1,1	0,8	1,0

Fonte: Salehi-Isfahani (2014). Nota: A linha de pobreza foi definida pelo autor como US\$ 5 PPP por dia por pessoa. A fim de adequar a linha de pobreza às diferenças de custo de vida, a linha de pobreza foi reduzida em 1/3 para as áreas rurais e aumentada em 1/3 para Teerã.

Salehi-Isfahani et al. (2015), buscando uma medida mais precisa do impacto do programa sobre a pobreza, constrói um contrafactual da evolução da taxa de pobreza a partir de uma simulação simples. Considerando o último mês do ano de 2010, o autor estima que a taxa de pobreza média, calculada em 9,7%, teria sido de 14,4% caso as transferências não tivessem sido feitas, e teria caído para 8,2% caso todos os domicílios as tivessem recebido. Já a taxa de pobreza entre a população rural, calculada em 12,0%, teria sido de 20,2% caso as transferências não tivessem sido feitas, e teria caído para 10,5% caso todos os domicílios as tivessem recebido. Assim, com a redução de 4,7 p.p. na taxa de pobreza média, o programa teria retirado da pobreza, ao menos temporariamente, 3,5 milhões de pessoas.

A análise do impacto distributivo do programa como um todo, por sua vez, traz certa complexidade por exigir considerar não apenas o efeito das transferências recebidas, mas também o do aumento dos preços dos produtos antes subsidiados. Assim, o efeito líquido na distribuição de renda depende do peso relativo desses incrementos de preços sobre as distintas faixas de renda (KARSHENAS e TABATABAI, 2019).

Analisando os primeiros 3 meses de implantação do programa, Salehi-Isfahani et al. (2015) mostra que todos os décimos da distribuição sofreram aumentos no peso dos produtos subsidiados em seus orçamentos. O maior peso, no entanto, foi arcado pelas famílias de menor renda: no primeiro décimo da distribuição, o peso dos produtos subsidiados subiu de 6,2% para 11,2% das despesas do domicílio, e no terceiro décimo, de 4,5% para 7,8%. Já para o último décimo, a variação foi de 1,4% para 3,8%. O programa, no entanto, ao menos em seus meses iniciais (quando o impacto do fim dos subsídios ainda não havia se propagado para todos os preços da economia), representou um aumento líquido de renda para todos os décimos da distribuição de renda. Nesse sentido, o autor estima que, no primeiro trimestre do programa, o primeiro décimo da distribuição teve ganho líquido de US\$ 1,55 bilhão PPP (sendo US\$ 1,68

bilhão em transferências e US\$ 0,13 bilhão em aumento de custos), enquanto o último décimo teve ganho líquido de US\$ 0,48 bilhão PPP (sendo US\$ 1,09 bilhão em transferências e US\$ 0,61 bilhão em aumento de custos). No agregado, o ganho líquido dos domicílios foi de US\$ 14,37 bilhões PPP (sendo US\$ 17,58 bilhões em transferências e US\$ 3,21 bilhão em aumento de custos), o que teria sido determinante para aceitação social da reforma.

Além disso, houve forte queda em indicadores de desigualdade de renda entre 2009 e 2012, com a redução iniciando em 2011, primeiro ano completo de implantação do programa. A Tabela 3 apresenta a evolução de três indicadores no período: o índice de Gini e os índices de *Generalized Entropy* GE(-1) e GE(1). O índice GE(-1), mais sensível à desigualdade na parte inferior da distribuição de renda, apresenta a maior redução, mostrando a importância do benefício para os indivíduos de baixa renda (SALEHI-ISFAHANI, 2014).

Tabela 3 – Indicadores de desigualdade de renda domiciliar *per capita* no Irã (2009-2012)

Ano	GE(-1)	GE(1)	Gini
2009	0,470	0,306	0,414
2010	0,443	0,310	0,414
2011	0,284	0,239	0,367
2012	0,272	0,262	0,367

Fonte: Salehi-Isfahani (2014).

Outra evidência que as famílias pobres foram mais beneficiadas pelo programa é trazida por Salehi-Isfahani (2014). Segundo o autor, o gasto real *per capita* do 10º centésimo da distribuição de renda cresceu 30% entre 2009 e 2012, mas o gasto mediano se manteve constante, enquanto o do 90º centésimo caiu 7% no mesmo período.

Salehi-Isfahani e Mostafavi-Dehzooei (2018), por sua vez, avaliam os impactos do programa sobre a oferta de trabalho, analisando a taxa de participação e o número de horas trabalhadas de homens e mulheres, com ênfase nos trabalhadores de menor qualificação. Inicialmente, os autores apontam que essa questão tem sido trazida para o debate público pelo próprio governo, que tem acusado o programa de gerar desincentivos ao trabalho. Os autores, no entanto, não encontram evidências de impactos negativos na oferta de trabalho: as estimativas são ou positivas ou, quando negativas, não são significativas. Os autores avaliam que esses efeitos, distintos do previsto pela teoria, podem ser dar em virtude da existência de racionamento nos mercados de trabalho e de crédito, restrições que poderiam ter sido relaxadas pelo programa. Nesse sentido, são encontrados efeitos positivos na oferta de trabalho de alguns

grupos, com destaque para: i) aumento do número de horas trabalhadas por autônomos, que podem ter empregado a renda extra para expandir seus negócios; ii) aumento do número de horas trabalhadas por mulheres e por trabalhadores homens da indústria e de serviços; e iii) aumento da probabilidade das mulheres de participarem do mercado de trabalho. Os autores concluem que as evidências invertem o ônus da prova sobre eventuais impactos negativos de transferências dessa natureza sobre a oferta de trabalho.

Por final, Tabatabai (2011, 2012b) aponta diversos aspectos da experiência iraniana que podem ser valiosos para a implantação da renda básica em outros países. Inicialmente, é destacado o fato de que um programa com esta escala e volume de recursos inéditos tenha sido implantado em um país em desenvolvimento e islâmico, e não em um país desenvolvido, tal como geralmente esperado. Isso apontaria que a possibilidade de implantar um programa de renda básica está ao alcance de um número muito mais amplo de países do que se possa imaginar *a priori*. Em segundo lugar, a forma de financiamento do programa, a partir da elevação de preços ou tributação de combustíveis fósseis, pode ser vista como ecologicamente responsável, podendo ser adotada por diversos países, não se restringindo somente àqueles exportadores de petróleo. Por fim, mostra que atrelar a proposição de uma renda básica a algum outro objetivo amplo pode reduzir resistências e facilitar sua aceitação, especialmente se ficar caracterizada a natureza compensatória do benefício.

## **2.6 Considerações sobre as experiências**

As experiências aqui analisadas oferecem importantes visões sobre a implantação de um programa de renda básica, e certamente ajudam a dar mais concretude a esta ideia, às vezes tida como exageradamente utópica. E ainda que os experimentos apresentem limitações em relação às características definidas na literatura para um programa de renda básica, elas não parecem suficientes para que essas lições sejam desconsideradas quando da análise de futuras propostas de implantação.

Primeiramente, cabe destacar a diversidade das experiências aqui descritas, que apresentam importantes variações em termos de processo histórico, contexto econômico, motivações, objetivos e características dos programas, tais como público-alvo, valores, frequência e fontes de financiamento. Isso bem exemplifica a plasticidade da renda básica, permitindo que a partir de um mesmo conceito geral sejam concebidos programas bastante distintos. Acima de tudo, evidencia a necessidade de adequada reflexão a respeito do contexto

específico de cada ente político que pretenda adotá-la, de forma que o desenho do programa dialogue com essa realidade, devendo ser rejeitada a mera transplantação de modelos prontos, ainda que bem-sucedidos em seus locais de origem.

A respeito dos efeitos dos programas, certamente um dos aspectos mais presentes no debate se relaciona aos seus eventuais impactos sobre a oferta de trabalho. Tal preocupação provém da teoria econômica, que prevê que, sendo o lazer um bem normal, um aumento de transferências reduziria a oferta de trabalho. Não à toa, estudos sobre esse tema foram realizados para as três experiências aqui relatadas – sendo que o Mincome foi, inclusive, formulado justamente para investigar esse impacto.

As avaliações aqui apresentadas sobre esse impacto permitem contextualizar essa previsão teórica, assim como verificar suas interações com outros postulados. Primeiramente, parece possível afirmar que o impacto sobre a oferta de trabalho foi, de forma geral, bastante mais modesto do que o previsto, com os casos do Alasca e do Irã não exibindo impactos negativos. Mesmo no caso do projeto-piloto do Mincome em Dauphin, que apresentou impactos mais expressivos, o resultado não se aproximou do cenário de desintegração social projetado por alguns críticos. Aliás, é interessante observar que, ainda que seja difícil estabelecer comparações precisas entre os valores pagos pelos programas, provavelmente o do Mincome (correspondente a 49% da renda domiciliar mediana) é o mais alto dentre eles. Isso não apenas corrobora a previsão teórica de que o impacto na oferta de trabalho é crescente com a transferência, mas reforça que valores modestos, tais como o do Alasca, tendem a ter impactos reduzidos.

Mas, em especial, os achados empíricos parecem dar apoio aos resultados teóricos expostos por Ghatak e Maniquet (2019), que preveem que o impacto da renda básica na oferta de trabalho será heterogêneo entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Segundo os autores, em países desenvolvidos deverá haver uma redução maior na oferta de trabalho, enquanto em países em desenvolvimento uma renda básica que não seja de alto valor não terá efeito na oferta de trabalho, dados os menores níveis de renda, muitas vezes próximos ao de subsistência. Isso, por exemplo, poderia ajudar a explicar a diferença de impacto na oferta de trabalho entre o experimento do Mincome e o programa iraniano.

Ainda sobre a questão do impacto na oferta de trabalho, são dignos de nota os apontamentos de Jones e Marinescu (2018) e outros sobre a experiência do Alasca, nos quais vislumbram a interação entre efeitos microeconômicos de redução de oferta de trabalho e

efeitos macroeconômicos de aumento da demanda por trabalho, gerados pela injeção de renda produzida pelo programa. Análises dessa natureza, que integram visões de distintas correntes teóricas, parecem ser promissoras para a avaliação de futuras propostas de programas de renda básica.

Outro relevante impacto sobre o mercado de trabalho foi o aumento do poder de barganha dos trabalhadores no experimento do Mincome em Dauphin, tal como descrito por Calnitsky (2018). Ressalte-se que esse efeito não apenas é previsto pela teoria econômica, mas também é, historicamente, uma das principais motivações para a adoção da renda básica, tal como visto na seção 1.2.3. O resultado empírico, portanto, fortalece essa argumentação, e indica que mesmo pessoas que não sejam receptoras das transferências podem vir a se beneficiar do programa, inclusive financeiramente.

Em relação ao enfrentamento da pobreza, cabe ressaltar a expressiva redução das suas taxas na experiência do Alasca com o PFD. Tal resultado é ainda mais significativo ao considerarmos que o programa não foi concebido com o combate à pobreza em mente; ainda assim, a redução percentual obtida é similar àquela estimada por Souza et al. (2019) para o Programa Bolsa-Família – programa focalizado nos mais pobres e voltado ao alívio da pobreza. Destaca-se, ainda, a redução do estigma detectada nos estudos sobre o Mincome.

Os experimentos também oferecem evidência para corroborar uma das motivações apresentadas para a adoção da renda básica: a de que poderia superar os problemas de lacuna de cobertura, comuns em programas focalizados de proteção social. De fato, tanto nas experiências do Alasca e do Irã foram identificadas elevadas taxas de cobertura – respectivamente, 90% e 96% da população-alvo. É interessante observar que ambos os programas foram formulados e introduzidos não como uma forma de assistência social dirigida a pessoas pobres ou incapazes de se sustentar, mas como direitos ou compensações a que todos os cidadãos fariam jus. É possível, assim, que dessa forma tenha se evitado a geração de estigma em relação aos beneficiários, o que pode ter contribuído para as altas taxas de participação nos programas.

A respeito dos efeitos distributivos, merece destaque o estudo de Kozminski e Baek (2017), apontando que o PFD teria elevado a desigualdade no Alasca. Tal resultado aparentemente não foi previsto na literatura sobre renda básica; Desai e Palermo (2019), por exemplo, vislumbram que, em cenários em que o programa é financiado por fontes não-tributárias (como é o caso do PFD), a desigualdade deveria se manter estável. Dessa forma, os

resultados do Alasca mostram a importância de avaliações detalhadas acerca dos impactos distributivos, e ressaltam o papel central da forma de financiamento no desenho do programa.

A experiência iraniana, por sua vez, pode trazer importantes lições acerca do processo de implantação de um programa de renda básica. Observa-se, nesse caso, que a sustentabilidade fiscal do programa foi ameaçada já no seu início devido à superestimativa das novas receitas. Assim, fica evidenciado o risco de implantações muito agressivas, que estipulem já de partida valores de benefícios cuja cobertura dependa de complexos mecanismos econômicos.

### **3 PERSPECTIVAS DA RENDA BÁSICA PARA O BRASIL**

Neste capítulo, traçamos algumas perspectivas para a renda básica no Brasil, em termos de sua desejabilidade e viabilidade. Para tal, primeiramente buscamos analisar se se justificaria a adoção da renda básica no Brasil. Sendo essa sinalização positiva, avançamos e realizamos um exercício de um possível programa de renda básica que possa enfrentar as mazelas identificadas, à luz dos elementos teóricos abordados no primeiro capítulo e das lições extraídas das experiências descritas no segundo. Com esse exercício, buscamos tanto avançar no debate sobre a viabilidade da renda básica no Brasil, quanto validar e dimensionar os potenciais efeitos positivos identificados. Por final, tecemos uma análise crítica do exercício realizado, apontando limitações e riscos de uma possível implantação.

#### **3.1 Análise das motivações para a adoção da renda básica no Brasil**

Nesta seção, analisamos se as motivações apresentadas na literatura para a adoção de um programa de renda básica, sintetizadas na seção 1.2, encontram eco na realidade brasileira. Nesse esforço, nos concentramos naquelas motivações cuja apreciação é mais palpável à análise econômica; assim, nos abstermos de avaliar aquelas de caráter mais filosófico, que exigiriam arsenais teóricos de outras disciplinas.

##### **3.1.1 Enfrentamento à pobreza**

O Brasil apresenta elevadas taxas de pobreza monetária<sup>16</sup>. A Tabela 4 apresenta as taxas de pobreza para o Brasil em 2019 de acordo com algumas linhas de pobreza. Como pode ser visto, as taxas para pobreza extrema variam, conforme a linha de pobreza, entre 4,1% e 11,8% da população, enquanto as taxas de pobreza variam entre 7,8% e 29,2% da população.

Observe-se que tais níveis não são meramente conjunturais, mas refletem um histórico de elevada pobreza. A Figura 7 mostra a evolução da taxa de pobreza entre 1981 e 2018 considerando a linha de pobreza do Banco Mundial para países de renda média-alta (grupo no qual se insere o Brasil), equivalente a US\$ 5,50 PPC 2011 por pessoa/dia. Observe-se que houve expressiva queda nas taxas até 2014, a partir de quando a taxa voltou a se elevar.

---

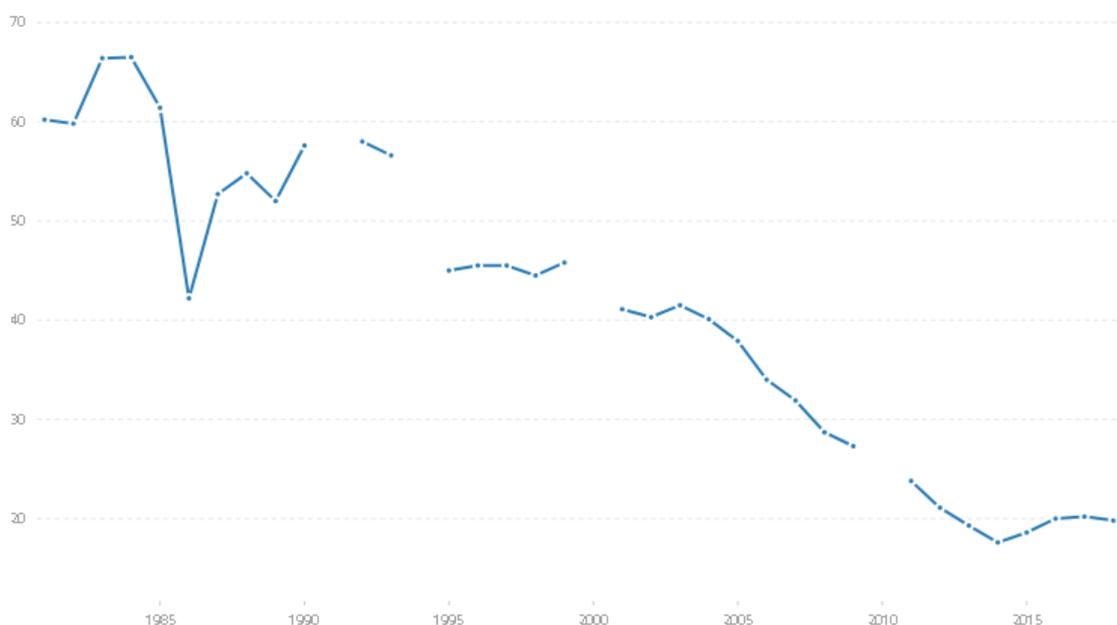
<sup>16</sup> O cálculo de uma taxa de pobreza monetária exige a definição prévia de uma *linha de pobreza*, montante de renda que estabelece a fronteira entre quem é considerado pobre e quem não é. Soares (2009) analisa diversas metodologias para a definição de linhas de pobreza.

Tabela 4 – Taxas de pobreza monetária em 2019 segundo algumas linhas de pobreza

Linha de pobreza	Referência /uso	Valor (R\$)	Pobres	
			Total (1 000 pessoas)	Proporção (%)
<b>Pobreza extrema</b>				
89 (R\$)	Linha básica do Bolsa Família	89	8 506	4,1
US\$ 1,90 PPC (1)	Linha do Banco Mundial para países de renda baixa	151	13 689	6,5
Salário mínimo (1/4)	Linha de concessão do BPC/LOAS	250	24 688	11,8
<b>Pobreza</b>				
178 (R\$)	Linha de elegibilidade ao Bolsa Família	178	16 256	7,8
US\$ 3,20 PPC (1)	Linha do Banco Mundial para países de renda média-baixa	253	25 455	12,2
50% da mediana	Medida de pobreza relativa utilizada pela OCDE	431	51 053	24,4
US\$ 5,50 PPC (1)	Linha do Banco Mundial para países de renda média-alta	436	51 742	24,7
Salário mínimo (1/2)	Cadastro Único do Governo Federal	499	61 065	29,2

Fonte: IBGE (2020a). (1) PPC = Paridade do poder de compra. Nota: pelos critérios do Banco Mundial, o Brasil faz parte do grupo de países de renda média-alta, para o qual é recomendado o uso da linha de pobreza de US\$ 5,50 PPC por pessoa/dia (IBGE, 2020a).

Figura 7 – Evolução da taxa de pobreza do Brasil segundo a a linha de US\$ 5,50 PPC 2011/pessoa/dia (1981-2018)



Fonte: The World Bank – Data. Nota: as descontinuidades no gráfico refletem mudanças metodológicas, especialmente a atualização dos parâmetros de paridade de poder de compra.

Destaque-se que tais níveis de pobreza são desigualmente distribuídos na sociedade brasileira, com expressivas distinções de cor/raça, faixa etária e região geográfica. Considere-se a linha de pobreza de US\$ 5,50 PPC 2011 por pessoa/dia, para a qual a taxa de pobreza

nacional em 2019 era de 24,7%. Tal taxa, no entanto, era de 32,3% entre pessoas pretas e pardas e de 14,7% entre pessoas brancas. Além disso, a pobreza atinge muito mais crianças, adolescentes e jovens: a taxa era de espantosos 41,7% para a população entre 0 e 14 anos, e de 29,0% para a de 15 a 29 anos. Quanto à distribuição regional, a taxa supera 40% nas regiões Norte e Nordeste, gira em torno de 15% nas regiões Sudeste e Centro-Oeste e fica em torno de 11% na região Sul (IBGE, 2020a).

Um programa de renda básica, por sua natureza universal e incondicional, poderia reduzir esses níveis de pobreza, tal como foi verificado nos casos do Canadá, do Alasca e do Irã analisados no capítulo 2, diminuindo também as disparidades de cor/raça, faixa etária e região geográfica apresentadas. Não por acaso, como mostra Freitas (2019), o combate à pobreza é uma das justificativas históricas para a adoção da renda básica no Brasil, tal como expresso em trabalhos como Silveira (1975) – identificado como a primeira proposta de renda básica para o Brasil, empregando o mecanismo de imposto de renda negativo – e Lavinias e Varsano (1997).

Importante observar que a eleição do enfrentamento à pobreza como motivação relevante para a adoção da renda básica orienta a definição de importantes parâmetros do programa, em especial o valor da transferência. Como visto na seção 1.3.3, nesse caso o valor deve estar relacionado à linha de pobreza, tal como o valor da própria linha ou o *poverty gap* médio.

### **3.1.2 Superação de falhas do sistema de proteção social**

As elevadas taxas de pobreza brasileiras ocorrem a despeito da existência de relevantes programas de transferência de renda para pessoas de baixa renda, dentre os quais se destacam, no âmbito federal, o Benefício de Prestação Continuada – BPC, voltado para pessoas idosas e pessoas com deficiência com renda domiciliar *per capita* inferior a 1/4 do salário-mínimo, e o Programa Bolsa Família – PBF, programa focalizado para famílias consideradas pobres e extremamente pobres, com condicionalidades.

O BPC tem colaborado fortemente para a redução da pobreza entre seu público-alvo. Para esse feito, contribui de forma decisiva o valor do benefício, de 1 salário-mínimo mensal, montante que, a depender do número de pessoas do domicílio, é suficiente para retirar as famílias da pobreza (JACCOUD et al., 2017). Além disso, segundo Soares et al. (2006), aproximadamente 72% da renda transferida pelo BPC vai para domicílios com renda *per capita*

inferior a meio salário mínimo, sendo que 50% da renda total vai para domicílios que seriam extremamente pobres ou indigentes na ausência do programa.

Jaccoud et al. (2017) destacam especialmente o relevante papel do BPC para o aumento do grau de proteção social à população idosa. O BPC contribuiria, ao lado dos benefícios previdenciários, para uma substancial redução das taxas de pobreza e de extrema pobreza nesse grupo. Assim, em 2014, apenas 0,78% dos idosos com 65 anos ou mais viviam com uma renda familiar *per capita* de até um quarto de salário mínimo e somente 8,7% viviam com uma renda *per capita* de até meio salário mínimo.

O PBF, por sua vez, também contribui para a redução nas taxas de pobreza das populações beneficiadas. Segundo Souza et al. (2019), em 2017 o PBF levou à queda na taxa de pobreza (considerando a linha de pobreza de R\$ 178 *per capita*) de 10,6% para 9,1% (redução de 15%). Já considerando a linha de pobreza extrema de R\$ 89 *per capita*, a queda estimada é de 6,6% para 4,9% (redução de 25%). No entanto, segundo os autores, nada menos que 64% dos beneficiários que estavam extremamente pobres antes do PBF permaneceram nesta mesma condição depois da transferência. Observe-se que isso ocorre a despeito da existência, desde 2012, de um benefício variável no programa (Benefício para Superação da Extrema Pobreza - BSP) visando justamente erradicar a extrema pobreza.

Assim, podemos primeiramente verificar que as reduções nas taxas de pobreza e de pobreza extrema proporcionadas pelo PBF são relativamente modestas, ainda mais considerando que as linhas de pobreza consideradas são bastante baixas<sup>17</sup>. Segundo Souza et al. (2019), uma importante razão para isso é o baixo valor dos benefícios pagos. Por trás desse baixo valor, é possível ver duas típicas falhas do sistema de proteção social apresentadas na seção 1.2.4. A primeira, apontada por Sen (1995), é a de que benefícios destinados exclusivamente aos pobres geralmente acabam sendo benefícios também pobres, uma vez que essas pessoas possuem pouco poder político para reivindicar condições melhores. Isso faz com que a focalização possa não corresponder ao melhor interesse dos próprios pobres, tal como aponta Knox-Vydmanov (2014).

---

<sup>17</sup> Como pode ser visto na Tabela 4, as linhas de pobreza e de pobreza extrema empregadas no PBF são as mais baixas de seus respectivos grupos.

A propósito, é possível ver ramificações desse desfavorecimento de benefícios voltados exclusivamente aos pobres em outros aspectos do PBF, para além do baixo valor das transferências. Um deles é o fato de a concessão do benefício não ser um direito da família elegível, mas sim uma decisão da Administração condicionada às dotações orçamentárias destinadas ao programa<sup>18</sup>. Assim, podem ser – e efetivamente são – formadas filas de espera para a concessão em virtude de restrições orçamentárias; observe-se que essa é uma situação bastante distinta da de benefícios voltados a extratos de maior renda, tal como os benefícios previdenciários (SOARES e SÁTYRO, 2009). Outra ramificação que ilustra esse contraste dos benefícios do PBF frente aos demais do sistema de proteção social é a ausência de qualquer garantia de preservação do seu valor real, dada a inexistência de qualquer mecanismo automático de atualização monetária. Isso faz com que os benefícios possam sofrer corrosão inflacionária – e efetivamente a sofrem, sendo registrados períodos de vários anos sem qualquer reajuste nominal. É bastante provável, portanto, que os benefícios do PBF sejam os institucionalmente mais frágeis dentre todos os que compõem o sistema de proteção social brasileiro (BARTHOLO et al., 2020).

A segunda falha a que podemos relacionar o baixo valor dos benefícios do PBF é derivada das limitações intrínsecas às estratégias de focalização, a qual, no caso do programa, depende fortemente do mecanismo de autosseleção dos beneficiários. Ou seja, um dos fatores para a boa focalização do programa é justamente pagar benefícios muito modestos, que não atraem segmentos médios da população. Dessa forma, caso os valores dos benefícios fossem generosos, um amplo número de famílias atualmente não-elegíveis terminaria sendo atraída para eles<sup>19</sup>, inviabilizando a manutenção da atualmente bem-sucedida estratégia de focalização. Com isso, os erros de inclusão aumentariam, tornando o programa menos efetivo no combate à pobreza. O uso de *proxy means tests*, que buscam identificar a pobreza por outros critérios além da renda, não tem sido bem-sucedido, sendo manipuláveis e gerando muitos erros de exclusão. Dessa forma, de certa maneira, a própria estratégia de focalização do programa – cujos

---

<sup>18</sup> Conforme a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que criou o Programa Bolsa Família:

Art. 6º ...

*Parágrafo único. O Poder Executivo deverá compatibilizar a quantidade de beneficiários e de benefícios financeiros específicos do Programa Bolsa Família com as dotações Orçamentárias existentes.*

<sup>19</sup> Para conseguirem ser aceitas no programa, as famílias podem usar estratégias diversas, desde a subdeclaração da sua renda (o que é facilitado em um ambiente de elevada informalidade como o brasileiro) até mesmo a redução da sua oferta de trabalho, em especial em postos formais, cuja renda é detectável pela administração do programa (PAIVA et al., 2021).

resultados, ressalte-se, são frequentemente elogiados –, impõe limites aos valores dos benefícios e, assim, à própria possibilidade de o programa ser mais efetivo na retirada dos beneficiários da situação de pobreza (PAIVA et al., 2020, 2021).

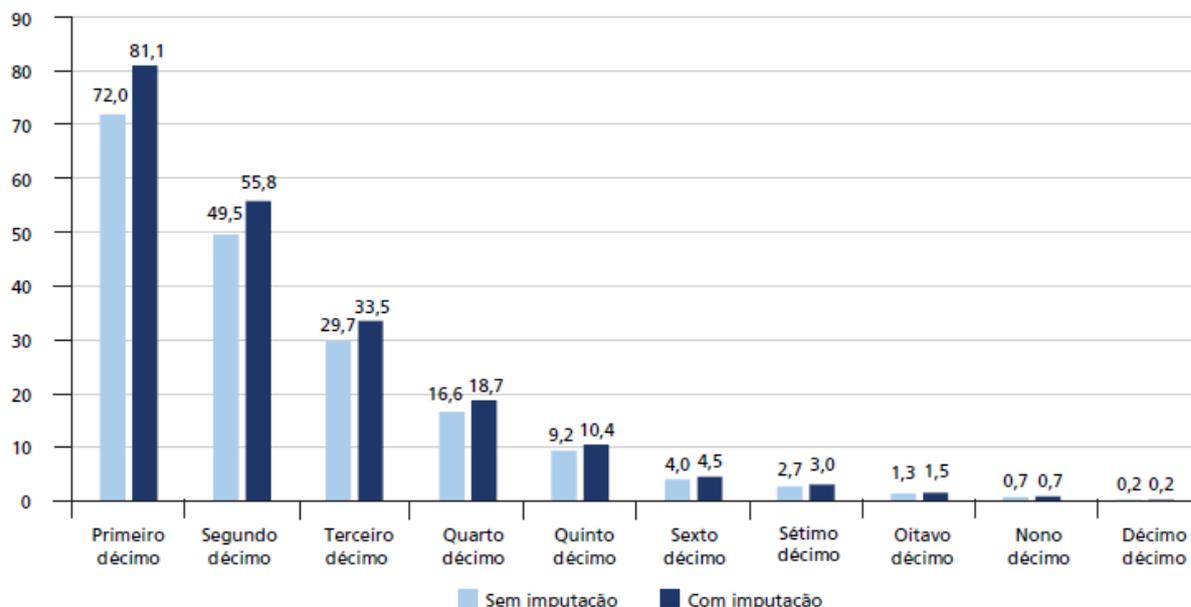
Resta ainda investigar a razão pela qual o PBF não tem sido capaz de erradicar a pobreza extrema, uma vez que há componente no programa com esta finalidade. Souza et al. (2019) identifica como um fator-chave para isso a elevada volatilidade de renda das famílias beneficiárias do programa, usualmente originada de um trabalho informal ou por conta própria, com rendimentos variáveis e nenhuma estabilidade. Assim, quando a renda familiar cai abaixo da declarada no cadastramento do programa, o benefício pago deixa de ser suficiente para a família sair da situação de pobreza extrema.

Além disso, como apontam Osório et al. (2011), a renda declarada pode conter erros, especialmente no caso de pessoas extremamente pobres, as quais podem ter dificuldade de saber com precisão o quanto ganham por mês, em virtude da própria natureza informal e instável de seu trabalho. Caso, em virtude disso, a pessoa acabe declarando uma renda acima da habitualmente recebida, o benefício recebido poderá ser insuficiente para retirá-la da pobreza extrema. Ademais, como aponta Suplicy (2007), também poderia haver uma declaração a maior da renda por vergonha de admitir, perante os funcionários da assistência social, o montante extremamente baixo da sua verdadeira renda. Também nesse caso, a pessoa poderá permanecer na pobreza extrema, apesar de beneficiária.

Até aqui, analisamos as restrições que afetam as famílias beneficiárias do PBF. Há, no entanto, outra questão de mais alta relevância: o programa apresenta relevantes lacunas de cobertura em faixas da população que deveriam estar por ele cobertas. Nesse sentido, Paiva et al. (2020) identificam lacunas de cobertura do PBF nos primeiros décimos da distribuição de renda. Segundo dados da PNAD Contínua de 2018, apenas 72% das pessoas que estão entre os 10% mais pobres do país participariam do PBF – portanto, 28% das pessoas do primeiro décimo da distribuição estão fora do programa. Em relação ao segundo décimo da distribuição, 50% estariam fora do programa, sendo que seria esperado, segundo os autores, que ambos os décimos estivessem maciçamente cobertos. Mesmo procedendo a uma imputação de dados de registros administrativos do programa, ainda restariam 19% dos 10% mais pobres fora do programa (participação de 81%), assim como 44% do segundo décimo da distribuição (participação de 56%). A Figura 8 apresenta esses dados de participação por décimo da

distribuição de renda, mostrando tanto as estimativas feitas com apenas com dados da PNAD Contínua (sem imputação) quanto as com imputação de dados de registros administrativos.

Figura 8 – Participação no PBF por décimo do rendimento domiciliar *per capita*, sem e com imputação de beneficiários não captados pela PNAD Contínua (2018)



Fonte: Paiva et al. (2020). Obs.: Décimos estimados a partir da renda domiciliar per capita líquida de rendimentos não monetários e dos valores do programa.

Soares et al. (2009) e Souza et al. (2019) apontam que a volatilidade da renda é um fator muito provável a produzir essas lacunas de cobertura. Isso porque mesmo famílias não participantes do PBF, cuja renda está acima do limite de elegibilidade, podem possuir vínculos precários de trabalho, com renda instável e incerta. Nessa situação, elas estão sujeitas a enfrentar perdas de renda que as levem a incursões temporárias na pobreza. Assim, caso uma dessas famílias que está temporariamente pobre seja entrevistada pela PNAD, seu registro evidenciará a lacuna de cobertura do programa. Além disso, outros aspectos, como a formação de filas e a existência de cotas municipais para a concessão do benefício, podem contribuir para explicar as lacunas de cobertura identificadas.

Observe-se que essas famílias, apesar de não serem pobres o suficiente para serem elegíveis ao PBF, são socialmente vulneráveis em virtude de sua inserção precária no mercado de trabalho. Além disso, formam um conjunto relevante da população brasileira: Stampini et al.

(2015) classificam 38,4% da população brasileira como vulnerável<sup>20</sup> em 2013. Além disso, esse grupo se encontra em grande parte à margem do sistema de proteção social (“invisíveis”), fato evidenciado na atual pandemia da covid-19 (BOTELHO et al., 2020). Assim, como apontado por Gentilini et al. (2020), a renda básica, sendo universal, pode oferecer cobertura para esses grupos atualmente negligenciados, permitindo reativar alianças entre os pobres e os setores intermediários para demandar ampla proteção social.

Ainda acerca das falhas de cobertura do sistema de proteção social brasileiro, Soares et al. (2019a) apontam que há 17 milhões de crianças e adolescentes cujas famílias não recebem qualquer benefício do Estado para seu cuidado. Além disso, metade dessas crianças e adolescentes estão no primeiro terço da distribuição de renda, e apenas 10% no terço superior. Observe-se que isso ocorre a despeito da existência, além do Programa Bolsa Família, de outros benefícios especificamente voltados para esse público, tais como o salário família e o desconto de dependentes do imposto de renda da pessoa física – IRPF.

Por final, faz-se importante destacar o papel do estigma no Programa Bolsa Família. Layton (2020), com base em dados da pesquisa AmericasBarometer de 2014, apresenta evidências de que há estereótipos negativos fortemente entranhados na sociedade brasileira em relação aos beneficiários do PBF. Essa visão negativa parte não somente dos não-beneficiários, mas ocorre também nos próprios domicílios beneficiados. Isso representaria um importante desafio político ao programa, uma vez que impacta o apoio a ele. Por exemplo, entre os não-beneficiários, aqueles que mais estereotipam negativamente os beneficiários do PBF são bastante mais propensos a apoiar a redução ou mesmo a eliminação do programa, assim como bastante menos propensos a apoiar a sua expansão ou manutenção nos atuais níveis, em relação a seus pares que estereotipam menos os beneficiários. De forma similar, os beneficiários que endossam estereótipos negativos sobre beneficiários são bastante menos propensos a apoiar a expansão do programa, em comparação com os beneficiários que não endossam esses estereótipos. Além disso, segundo o autor, o próprio programa de assistência, ao definir o grupo de beneficiários como de “necessitados”, pode fomentar a sua estigmatização. Isso poderia, assim, representar uma limitação à expansão de programas focalizados em pessoas pobres.

---

<sup>20</sup> São definidas como vulneráveis as pessoas com renda diária *per capita* entre 4 e 10 US\$ PPC de 2005. É observado empiricamente que integrar essa faixa de renda implica uma probabilidade superior a 10% de cair na pobreza (STAMPINI et al., 2015).

Há também diversos estudos de natureza qualitativa acerca da produção de estigma em relação aos beneficiários do PBF, corroborando a existência desse fenômeno. Destacamos, a seguir, excertos de depoimentos de beneficiárias que exemplificam a estigmatização a que foram expostas. Ao analisá-los, surge como bastante plausível a argumentação de Layton (2020) de que a própria definição do público beneficiário como “necessitados” pode fomentar a estigmatização.

Elas dizem: “É só isso mesmo, querida”. “O Governo não vai dar mais nada não!”. “Vocês têm que trabalhar!”. “Não tem mais nada não!”. Aí eu nem vou mais lá na casa amarela<sup>21</sup>, porque não quero ser maltratada. Elas lá ficam falando para qualquer um ouvir: “Vocês ficam na farra e não querem nada, só ganhar dinheiro fácil!” (MARINS, 2014, p. 548).

A Agente de Saúde vinha aqui em casa e perguntava: “Com que você gasta o dinheiro do Bolsa Família? Seu esposo compra bebidas?” E fiquei pensando só comigo: não tem necessidade de perguntar com que a gente gasta, pô! Sabe que a gente tá numa situação difícil, às vezes fica sem leite para dar pras crianças, né? E ainda perguntar se meu marido bebe, até ofende, entendeu? (MARINS, 2013, p. 134).

Escuto: “Eles [os beneficiários] querem dinheiro fácil, não fazem nada!”, coisas assim, mas eu fico quieta. [...]. Na época da eleição, ainda é pior. Eles [não beneficiários] falam: “Tem que acabar com o BF [Bolsa Família], fica sustentando estes vagabundos!”. Mas lá no hospital, também já ouvi isso. Assim, acho que não tem necessidade de dizer estas coisas, porque a gente precisa mesmo. Tem gente que não tem nem leite para as crianças. Eles falam porque não precisa, né? Se tivesse precisando, não falava. (MARINS, 2013, p. 156).

Ahhh, é muito humilhante não ter trabalho e ficar só recebendo dos outros. Você se sente inútil. A pessoa quer trabalhar e ganhar pelo seu próprio esforço e não ir no banco para ganhar dinheiro do Governo. Parece que é até um favor, né? Lá na fila, ninguém fala nada de sentir vergonha, mas, na hora de receber, tem um monte de colega que esconde o cartão. Lá na fila, às vezes a gente escuta alguns comentários, tipo: “lá vem eles, ficam aí só encostados no dinheiro dos outros”. É muito ruim. (MARINS, 2014, p. 548).

Esse estigma, além de reduzir a utilidade dos beneficiários em participar do programa, pode também levar pessoas elegíveis a deixar de solicitar o benefício, gerando novas lacunas de cobertura. A propósito, isso poderia ajudar a explicar o expressivo contingente de pessoas dos primeiros décimos da distribuição de renda que não participam do PBF. A renda básica, por suas características de universalidade e incondicionalidade, pode minorar essa

---

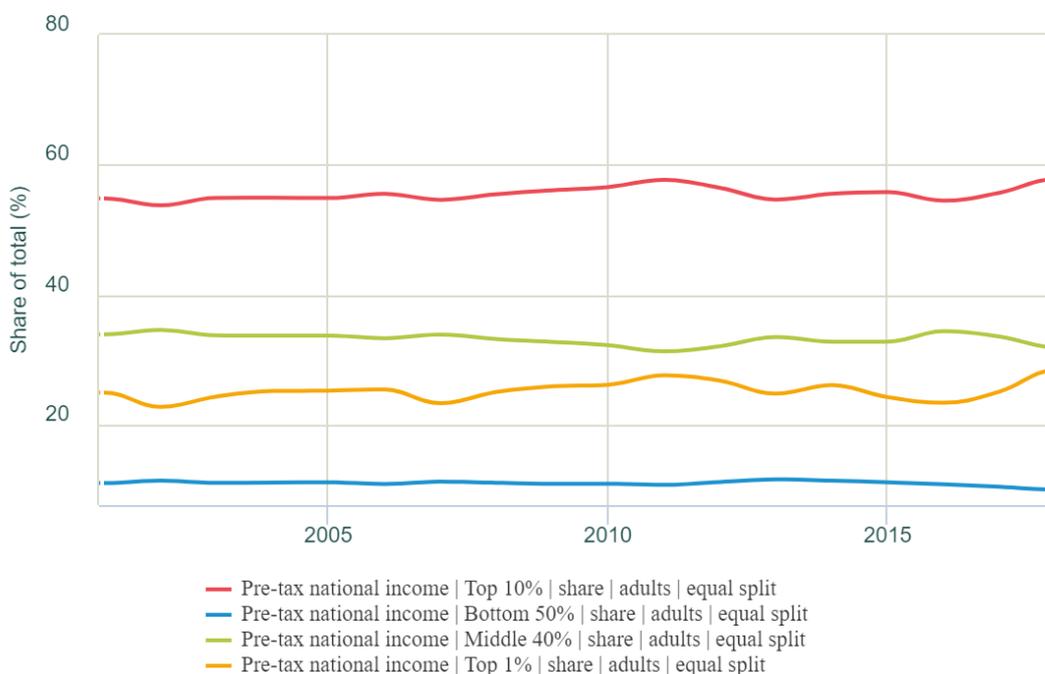
<sup>21</sup> Casa Amarela é o nome mais comum utilizado para se referir à Coordenação do Programa Bolsa Família [em Itaboraí - RJ] (nota da autora).

questão, como descrito, por exemplo, na seção 2.3.3 a respeito da experiência do Mincome em Dauphin.

### 3.1.3 Enfrentamento da desigualdade

A desigualdade de renda no Brasil é muito elevada, caracterizando-se por uma extrema concentração no topo da distribuição (MEDEIROS et al., 2015; SOUZA, 2016). Segundo World Inequality Database (2021), em 2018 os 10% mais ricos se apropriaram de 57,8% da renda nacional antes de tributos e transferências, sendo que o 1% mais rico, isoladamente, recebeu 28,5%. Os 40% intermediários, por sua vez, receberam 32,0% da renda, enquanto a fatia dos 50% da base da distribuição foi de apenas 10,2% da renda nacional. A Figura 9 mostra a evolução dessas participações na renda nacional por extratos de renda entre 2001 e 2018, onde fica clara a relativa estabilidade das parcelas apropriadas por cada grupo.

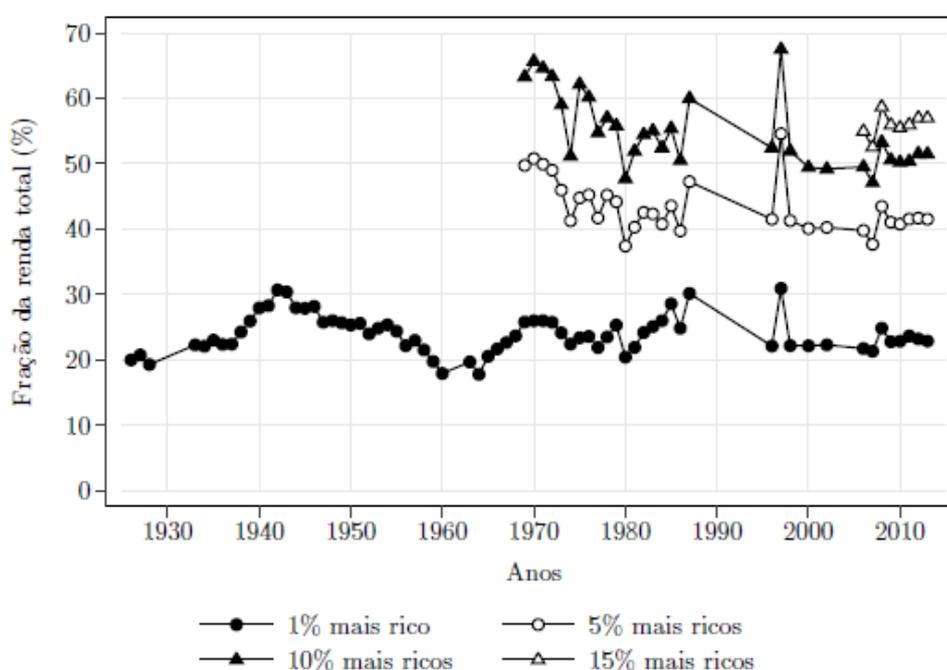
Figura 9 – Distribuição da renda nacional antes de tributos e transferências, por grupo de renda (2001-2018)



Fonte: World Inequality Database (2021). Nota: Distribuição da renda nacional (antes de tributos e transferências, exceto benefícios previdenciários e seguro-desemprego) entre adultos, com a renda de casais dividida por dois.

Souza (2016), com base em dados tributários<sup>22</sup>, estima a distribuição de renda por grupos entre 1926 e 2013, mostrando a estabilidade histórica da elevada concentração no topo. Durante a maior parte desse período, a fração de renda do 1% mais rico flutuou entre 20% e 30% da renda total. A parcela dos 5% mais ricos variou basicamente entre 40% e 50% da renda total, enquanto a dos 10% mais ricos oscilou entre 50% e 60% na maior parte do período com esses dados disponíveis (entre 1969 e 2013). A grande estabilidade das frações recebidas por esses grupos ao longo de um período tão vasto, ao longo do qual ocorreram inúmeras transformações econômicas e sociais no país, indica o caráter estrutural da desigualdade brasileira. A Figura 10 apresenta esses dados.

Figura 10 – Fração da renda recebida pelos 1%, 5%, 10% e 15% mais ricos (1926–2013)



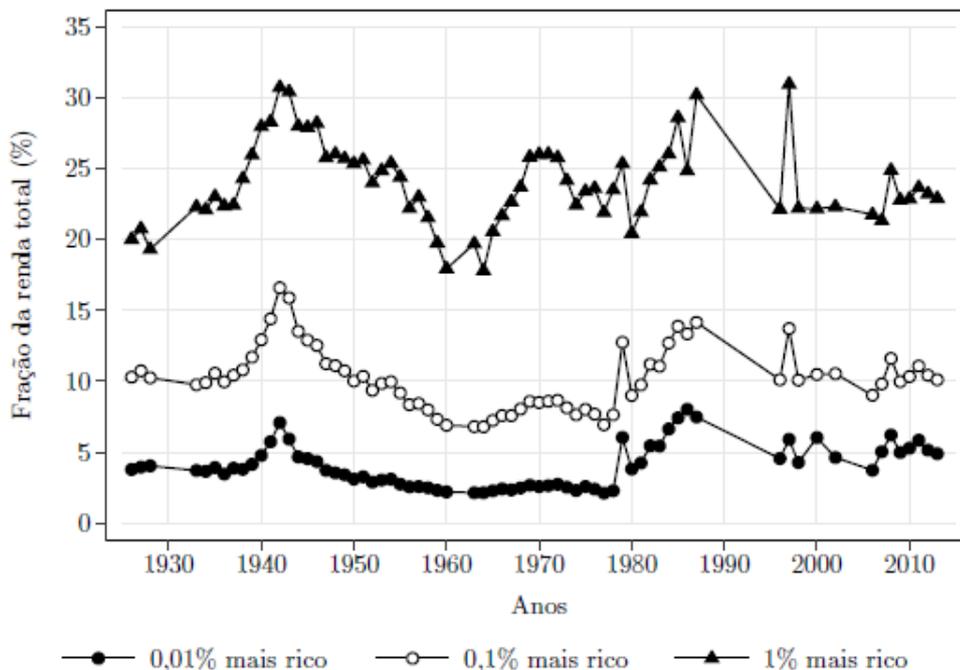
Fonte: Souza (2016).

Souza (2016) também aponta importantes desigualdades existentes dentro do próprio topo. O grupo do 1% mais rico, por exemplo, está longe de ser homogêneo em termos de renda. A fração da renda do 0,1% mais rico tem sido historicamente em torno de metade do 1% como um todo, enquanto a parcela do 0,01% mais rico tem ficado em torno de 1/4 a 1/5 da

<sup>22</sup> Observe-se que há diferenças metodológicas entre os estudos aqui apresentados, o que resulta em diferenças nas frações da renda apropriadas por cada grupo. Essas variações, no entanto, não alteram a conclusão acerca da extrema concentração de renda no topo da distribuição.

parcela do 1%. Trata-se de níveis assombrosos de concentração de renda: a parcela da renda recebida pelo milésimo mais rico, assim, aproxima-se da parcela recebida pelos 50% mais pobres. A Figura 11 apresenta esses dados.

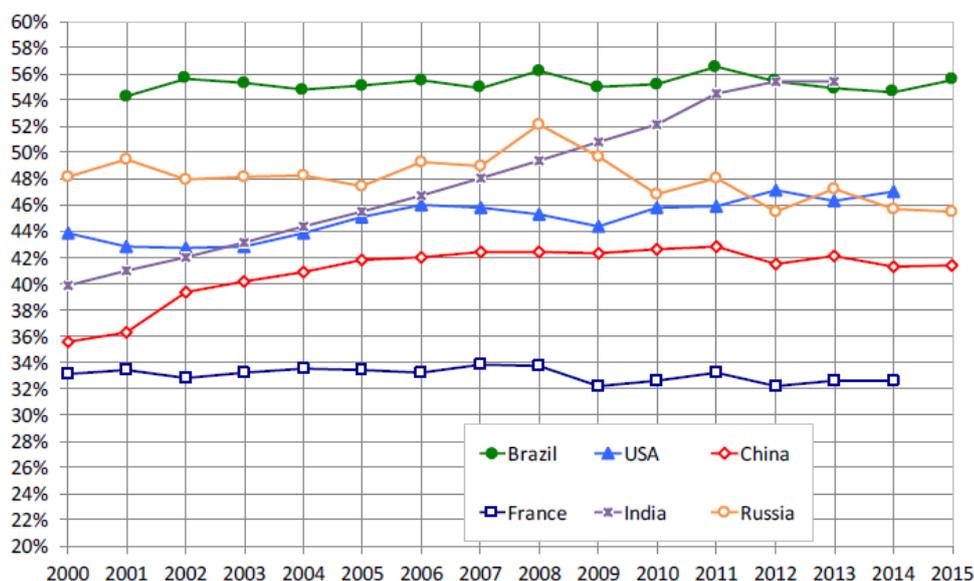
Figura 11 – Fração da renda recebida pelos 0,01%, 0,1% e 1% mais ricos (1926–2013)



Fonte: Souza (2016).

Comparações internacionais também são úteis para evidenciar a extensão da concentração de renda no topo no Brasil. Segundo World Inequality Database (2021), dentre os 177 países com dados disponíveis para 2018, o Brasil apresentou a 12ª maior concentração de renda nos 10% mais ricos (no país com a menor concentração, a República Checa, os 10% mais ricos receberam 28,0% da renda nacional – parcela, no Brasil, recebida pelo 1% mais rico). A concentração de renda no Brasil, por sua vez, é a 4ª maior dentre os 177 países quando considerada a fatia apropriada pelo 1% mais rico (no país com a menor concentração, os Países Baixos, os 1% mais rico recebeu apenas 6,9% da renda nacional). Como esperado, a fração da renda nacional recebida pelos 50% da base da distribuição no Brasil está entre as menores do mundo: é a 14ª mais baixa dentre os 177 países (no país com a maior fração para a base, a República Checa, os 50% mais pobres receberam 28,1% da renda nacional). A título de ilustração dessas diferenças, a Figura 12 compara a trajetória recente da fração da renda recebida pelos 10% mais ricos do Brasil e de outros países selecionados.

Figura 12 – Fração da renda recebida pelos 10% mais ricos do Brasil e de países selecionados (2000–2015)



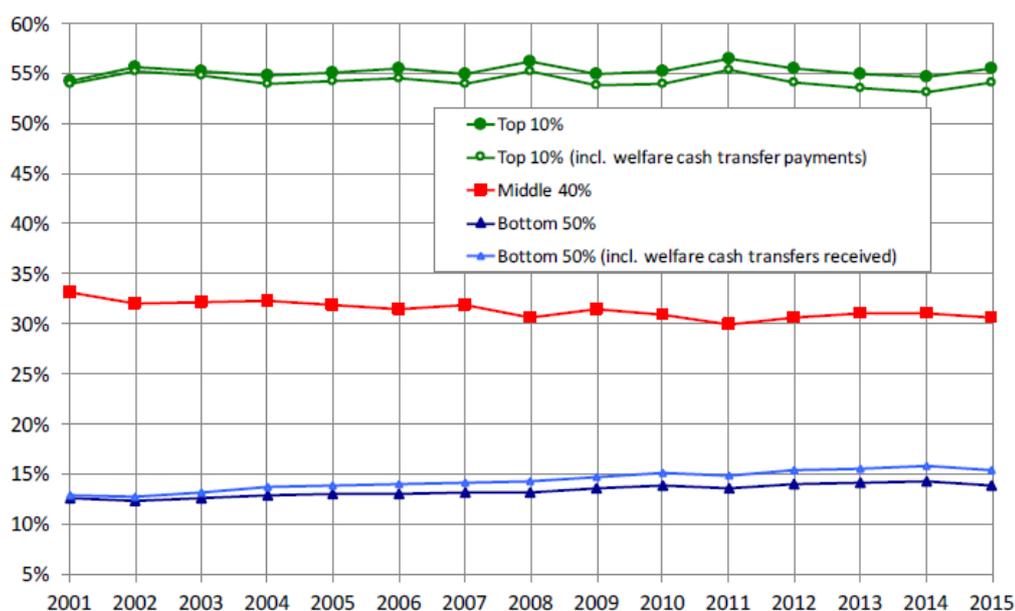
Fonte: Morgan (2017). Nota: distribuição da renda nacional (antes de tributos e transferências, exceto benefícios previdenciários e seguro-desemprego) entre adultos, com a renda de casais dividida por dois.

Esse cenário de extrema concentração de renda no topo é pouco afetado pelos demais programas de transferência de renda, tais como o Programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada. Ainda que essas transferências sejam bastante progressivas – no caso do PBF, por exemplo, 82% dos valores são recebidos pelos 40% da base da distribuição – a sua pequena participação na renda total faz com que seu efeito redistributivo seja reduzido (SILVEIRA et al., 2020). Ilustrando essa situação, Morgan (2017) simula qual seria o máximo impacto que essas transferências poderiam ter na concentração de renda no topo, assumindo otimistas premissas de que a sua totalidade fosse dirigida para os 50% mais pobres e de que o financiamento viria integralmente de tributação sobre os 10% mais ricos. O resultado, apresentado na Figura 13, mostra quão diminutas são as variações nas frações da renda apropriadas por cada grupo mesmo nessas hipóteses. A razão para tal é, claramente, o reduzido montante dessas transferências em relação à renda total – para 2015, seu valor foi estimado em 1,5% do PIB.

Há, portanto, necessidade de novas políticas públicas visando a redução da desigualdade, ainda mais considerando que a pandemia da covid-19 deve elevá-la ainda mais, como aponta Machado (2021). Como visto na seção 1.4, um programa de renda básica pode colaborar com a redução da desigualdade de renda por meio de diversos canais. O primeiro

deles seria pela própria transferência realizada, desde que seu financiamento seja realizado por meio de uma fonte progressiva ou, pelo menos, proporcional (*flat rate*), tal como o imposto sobre a renda. Nesse sentido, vemos espaço para a ampliação dessa tributação, uma vez que os 10% mais ricos pagam apenas 10,6% da sua renda em impostos diretos. Além disso, essa tributação é afetada por inúmeras distorções, gerando iniquidade horizontal e vertical e limitando severamente sua progressividade. Assim, a baixa participação na renda e as deficiências em termos de progressividade fazem com que a tributação direta seja capaz de reduzir apenas 2,1% da desigualdade mensurada pelo índice de Gini, evidenciando estar muito aquém do seu potencial de enfrentamento da desigualdade (SILVEIRA et al., 2020, GOBETTI e ORAIR, 2016; FRAGA NETO, 2019).

Figura 13 – Máxima redução da concentração no topo com transferências de renda atuais (2001–2015)



Fonte: Morgan (2017).

Outro canal para a redução da desigualdade por meio de um programa de renda básica seria por efeitos no mercado de trabalho. Esses efeitos poderiam envolver a elevação dos salários dos trabalhadores de menor qualificação, em virtude da redução da oferta de trabalho gerada pela transferência, tal como apresentado na seção 1.4.1. Além disso, a renda básica poderia aumentar o poder de barganha dos trabalhadores, levando à obtenção de melhores salários e condições, tal como observado na experiência do Mincome em Dauphin. Esse efeito, aliás, é especialmente desejável em virtude de a reforma trabalhista de 2017 ter reduzido significativamente o poder de barganha dos trabalhadores, como aponta Carvalho (2017). Em

ambos os casos, é razoável esperar uma elevação da fração da renda recebida pelos 50% mais pobres – e talvez, até mesmo, dos 40% intermediários, produzindo assim uma redução na concentração de renda no topo.

### **3.1.4 Crítica à distribuição da riqueza e da renda**

Os níveis extremos de desigualdade de renda apresentados na seção 3.1.3 podem ser vistos em grande parte como produto de um processo histórico de concentração, cujas consequências raramente foram devidamente reparadas ou mesmo enfrentadas. Tal processo inicia-se pela própria colonização do atual território brasileiro, perpassa toda nossa história e segue se desenrolando até os dias atuais.

Um dos elementos centrais desse processo é, sem dúvida, o sistema escravagista, que foi a viga-mestra do sistema econômico e social nos quatro primeiros séculos da história brasileira, estando presente em todas as áreas da economia, seja na produção para o mercado externo ou para o interno. A ubiquidade da escravatura – que não se limitava aos grandes empreendimentos econômicos – colaborou para normalizar sua existência na sociedade, levando a que o Brasil fosse o último país do hemisfério ocidental a aboli-la. A força dessa instituição deixou marcas duradouras – até hoje não devidamente reparadas – em diversos aspectos da sociedade brasileira, com destaque para a distribuição de renda (VERSIANI, 2018; FURTADO, 2017).

Fujiwara et al. (2019), aplicando um modelo de regressão espacial descontínua sobre a fronteira dos impérios português e espanhol no território brasileiro, demonstram que a escravidão foi responsável por um aumento na atual desigualdade de renda da ordem de 0,103 pontos no coeficiente de Gini, o equivalente a aproximadamente 20% da desigualdade de renda do Brasil. Os autores também apontam que esse efeito da escravidão na desigualdade persiste no tempo por meio de mecanismos tais como a desigualdade racial na educação e a baixa qualidade das instituições públicas, resultados em linha com os encontrados por Bertocchi e Dimico (2014) acerca da relação entre escravidão, desigualdade de renda e educação nos Estados Unidos. Osorio (2009), por sua vez, aponta como as desigualdades raciais de renda são fruto tanto do passado escravista, que produziu uma inserção subalterna da população negra na sociedade brasileira, quanto da discriminação racial até hoje por ela sofrida, resultando em um regime de baixa mobilidade social.

A propósito, a baixa mobilidade social é uma característica do Brasil, como aponta OECD (2018b). O status econômico e social é fortemente transmitido através das gerações, fazendo com que as circunstâncias dos pais influenciem sobremaneira a situação dos filhos. Isso é simbolizado pela baixa mobilidade intergeracional: segundo o estudo, no Brasil são necessárias nove gerações para crianças nascidas em uma família do primeiro décimo de renda alcançarem a renda média – o terceiro pior resultado em uma comparação com 30 países. Essa imobilidade social tem historicamente, entre uma de suas principais causas, a grande desigualdade de oportunidades educacionais. De fato, apenas nas últimas décadas houve universalização dos serviços públicos de educação, restando ainda importantes diferenças de qualidade com os serviços privados, acessíveis somente aos extratos de maior renda. Tais diferenças também se mantêm em outras dimensões relevantes, tais como saúde e moradia, fazendo com que a desigualdade de oportunidades – consideradas injustas – sejam um importante elemento para a reprodução da desigualdade de renda (KOMATSU, 2017; ADAMCZYK e FOCHEZATTO, 2020; DUQUE, 2020a).

Outro elemento central é a grande concentração de propriedade da terra, presente desde os primórdios da colonização – quando grandes extensões de terras (sesmarias) foram concedidas a pessoas já ricas e/ou influentes junto à metrópole – e essencialmente preservada ao longo da história brasileira. Tal fenômeno se relaciona fortemente com a concentração de riqueza e de poder político, em um processo de autorreforço que perpetua a desigualdade, uma vez que os grandes proprietários conseguem aprovar políticas de seu interesse, assim como bloquear propostas de reformas distributivistas. Como exemplos desse poder, pode ser citada a Lei de Terras de 1850, o bloqueio a propostas de reforma agrária no governo João Goulart e na Constituição de 1988 e a completa inefetividade de tributos sobre o setor, como o imposto territorial rural. Evidenciando a manutenção dessa concentração, o índice de Gini da desigualdade na distribuição da propriedade rural era de 0,854 em 2006, um dos mais elevados do mundo e estável há pelo menos quatro décadas (VERSIANI, 2018; MENDES, 2009; BRUNO, 1996; POCHMANN, 2015).

A regressividade do sistema tributário é outro fator que contribui para a desigualdade no Brasil. Esse viés regressivo resulta de um maior peso dos tributos indiretos (tipicamente, sobre bens e serviços) relativamente aos diretos (tipicamente, sobre a renda e a propriedade). Além disso, a tributação sobre a renda ainda apresenta graves problemas tanto de equidade vertical quanto horizontal, para o que contribui de forma relevante a baixa tributação

sobre as rendas do capital. Some-se a isso a existência de renúncias tributárias em expressivo montante – acima de 4% do PIB, considerando apenas o âmbito federal –, muitas das quais também beneficiam desproporcionalmente os estratos de maior renda (SILVEIRA, 2012; SILVEIRA et al., 2019; GOBETTI e ORAIR, 2016; BRASIL, 2018).

É relevante, ainda, indagar acerca dos efeitos distributivos das políticas econômicas brasileiras. A título de exemplo, pensemos em algumas políticas altamente relevantes na história econômica brasileira, tais como as políticas de defesa do café, incluindo o fenômeno de “socialização de perdas” descrito por Furtado (2017); o financiamento estatal à imigração europeia; a política de substituição de importações; a concessão de crédito pelo BNDES e outros bancos públicos; e os investimentos públicos em infraestrutura e em ciência e tecnologia. Certamente essas políticas, em especial no período do desenvolvimentismo, entre 1930 e 1980, contribuíram para expressivo crescimento econômico e para a mudança estrutural da economia. No entanto, teriam seus efeitos positivos sobre a renda nacional sido adequadamente compartilhados com o conjunto da sociedade? A julgar pelos elevados níveis de pobreza e de concentração de renda vistos nas seções anteriores, nos parece pouco plausível imaginar que tenham.

Além disso, poder-se-ia argumentar que a adoção de tais políticas só foi possível em virtude de esforços coletivos da sociedade, que arcou com seus custos de variadas formas, tais como: tributação direta e indireta; competição orçamentária, potencialmente reduzindo recursos para a provisão de serviços públicos; redução da concorrência empresarial, com elevação de preços internos em relação a um cenário de livre comércio; e perdas difusas em virtude da proteção a certos setores, especialmente quando da ocorrência de choques. Assim, em linha com o pensamento de Paine (2019 [1796]) e Standing (2017), uma renda básica poderia ser, portanto, justificada como um reconhecimento da natureza coletiva da criação da riqueza e do papel central das políticas públicas para a sua geração, assegurando, tal como proposto por Suplicy (2007), o direito de todos participarem da riqueza da nação.

Souza (2018), por sua vez, destaca a relação entre os períodos ditatoriais (Estado Novo e ditadura militar de 1964) e o aumento da desigualdade de renda. Nesses períodos, foram aplicadas políticas altamente concentradoras de renda, muito provavelmente inviáveis em tempos democráticos. Um dos elementos centrais para essa concentração teria sido a repressão aos trabalhadores, por diversos meios, tais como a supressão de direitos trabalhistas; o controle,

repressão ou proibição dos sindicatos; a restrição ou proibição de greves; o controle de reajustes salariais; e, de forma geral, a violência empregada contra todos os opositores do regime.

Em relação ao aumento da concentração de renda durante a ditadura militar de 1964, Souza (2018) e Mattos et al. (2015) destacam o papel da política salarial, que teria anulado o poder de barganha dos sindicatos, promovendo expressivo arrocho salarial. O salário mínimo, por exemplo, apresentou queda real de mais de 30% nos primeiros anos da ditadura, e manteve-se semiestagnado durante toda a década de 1970. As alterações no sistema tributário também teriam fomentado a desigualdade, ao se concentrar mais na taxaço do consumo e da renda do trabalho e menos na renda do capital. Reflexo dessas políticas, a participação do fator trabalho na renda nacional caiu continuamente desde seu pico, no início dos anos 1960, até estabilizar-se em meados dos anos 1970. Esses efeitos também podem ser vistos no aumento da fração apropriada pelo 1% mais rico, que subiu de 17-19% da renda às vésperas do golpe (menor nível desde, pelo menos, 1926) para 26% em 1971 (maior nível desde o início dos anos 1940).

Dessa forma, verifica-se que os elevados níveis de desigualdade de renda e pobreza encontrados no Brasil têm importante conexão com políticas que concentraram renda ou que, pelo menos, não repartiram de forma equânime o resultado de esforços realizados por toda a sociedade. Nesse contexto, uma renda básica poderia ser justificada como meio de compensação dessas políticas, fomentando assim maior igualdade de oportunidades e garantindo a todos uma parcela dos frutos do esforço coletivo da sociedade.

### **3.1.5 Situação do mundo do trabalho**

Diversas características do mercado de trabalho brasileiro podem justificar a adoção da renda básica no país. Além disso, transformações recentes e tendências futuras também podem fornecer novos subsídios para um programa dessa natureza.

Uma primeira característica a ser destacada é a expressiva parcela de baixas remunerações advindas do trabalho. Segundo IBGE (2020b), em 2019 o rendimento médio mensal real de todos os trabalhos dos 50% da população com menores rendimentos foi de apenas R\$ 850 (15% inferior ao salário mínimo então vigente), valor, aliás, praticamente estagnado desde 2012. Ao tomarmos como referência o salário mínimo necessário calculado por Dieese (2021), o cenário torna-se ainda mais grave: em torno de 90% das pessoas com rendimento do trabalho teriam recebido valores abaixo desse referencial. Verifica-se, portanto, que a renda oriunda do trabalho tem se mostrado insuficiente para proporcionar adequados

padrões de vida para expressiva fração da população brasileira. A renda básica, portanto, poderia ser uma forma de suplementar esses deficientes rendimentos.

Outro aspecto marcante do mercado de trabalho brasileiro é o elevado grau de informalidade. Entre 2012 e 2019, a taxa de informalidade (população em ocupações informais<sup>23</sup> / total da população ocupada) girou em torno de 40%, com pequena oscilação percentual, a despeito da grande variação da taxa de desocupação no período. Resultados encontrados na literatura reforçam a visão tradicional do setor informal como um setor desprotegido e gerador de postos de trabalho de baixa qualidade: a taxa de rotatividade no emprego assalariado informal seria três ou quatro vezes maior do que a já elevada taxa de rotatividade do setor formal, assim como os empregos sem carteira de trabalho assinada seriam menos duradouros, com duração média de menos da metade da de um emprego formal. A remuneração é também sensivelmente menor: em 2019, o rendimento médio mensal das ocupações informais foi de R\$ 1.410, apenas 50,7% do rendimento médio das ocupações formais (ULYSSEA, 2006; IBGE, 2020a).

Uma análise mais detalhada da informalidade evidencia um relevante conjunto de desigualdades. Em 2019, a taxa de informalidade era de 47,4% entre pessoas de cor/raça preta ou parda, enquanto para pessoas de cor/raça branca era de 34,5%. Em relação ao nível de instrução, verifica-se crescimento da taxa de informalidade à medida que se reduz o grau de escolaridade. Assim, em 2019, para pessoas ocupadas sem instrução ou com o ensino fundamental incompleto, a participação de informais foi de 62,4%, enquanto para pessoas ocupadas com ensino superior completo foi de 21,9%. Há, ainda, importantes desigualdades regionais: em 2019 a taxa de informalidade alcançou 61,6% na Região Norte e 56,9% na Região Nordeste, ao passo que as Regiões Sudeste e Sul apresentaram proporções de, respectivamente, 34,9% e 29,1%. Pará (67,9%), Maranhão (65,4%) e Piauí (65,1%) foram as Unidades da Federação que apresentaram as maiores taxas de informalidade, enquanto Santa Catarina (23,4%), Rio Grande do Sul (30,4%), São Paulo e Paraná (ambos com 31,4%), registraram as menores proporções (IBGE, 2020a).

---

<sup>23</sup> IBGE (2020) considera ocupações informais as seguintes: empregado sem carteira, trabalhador doméstico sem carteira, conta própria não contribuinte para a previdência social, empregador não contribuinte para a previdência social e trabalhador familiar auxiliar.

Assim, há um elevado contingente de trabalhadores, com fortes caracterizações de cor/raça, nível de instrução e região, sem acesso aos mecanismos de proteção social vinculados à formalização, como o direito à aposentadoria, às licenças remuneradas (como para maternidade ou por motivo de saúde) e à remuneração ao menos pelo salário mínimo (IBGE, 2020a). Nesse contexto, a renda básica poderia exercer dois papéis, como apontado por Standing (2017): primeiramente, ser uma forma de estender algum nível de proteção social a esses trabalhadores, garantindo-lhes uma segurança econômica básica; e, em segundo lugar, ser uma forma de suplementar as (geralmente baixas) remunerações oriundas de seu trabalho.

Além disso, é importante destacar importantes mudanças recentes que vêm borrando a distinção entre trabalho formal e informal. Entre elas, destaca-se a introdução, pela reforma trabalhista aprovada em 2017, da figura do contrato intermitente. Trata-se de uma relação formal de trabalho, porém com características de precariedade, tal como a instabilidade de rendimentos, típica de ocupações informais (CARVALHO, 2017). Tal modalidade representou, em 2019, 13,3% do saldo de empregos com carteira assinada (19,9% na Região Nordeste), com crescimento de 67,5% em relação a 2018 (IBGE, 2020a). Assim, mesmo ocupações formais podem estar agora carentes de proteção adicional.

Outra tendência central do mercado de trabalho é a emergência da *gig economy*, e, em especial, da “uberização” como relação de trabalho que a caracteriza, marcada pelo trabalho sob demanda, sem vínculo de emprego e mediado por plataformas tecnológicas. O Brasil vem sendo um dos principais locais de expansão desta tendência mundial: mais de 5 milhões de trabalhadores brasileiros já teriam tais plataformas como sua principal fonte de renda, e pelo menos 17 milhões obteriam com elas alguma renda eventual. As baixas remunerações pagas, no entanto, têm feito com que grande parte dos trabalhadores realize longas jornadas de trabalho, por vezes superiores a 60 horas semanais, e muitas vezes sem qualquer repouso semanal. Além disso, a esmagadora maioria dessas relações são informais e, portanto, não incluem qualquer proteção social para os trabalhadores (PIRES e PINTO, 2020; UFBA, 2020). Uma renda básica, portanto, poderia tanto conferir-lhes alguma proteção quanto suplementar as baixas rendas auferidas. Poderia, além disso, elevar o poder de barganha desses trabalhadores, permitindo-lhes melhorar suas condições de trabalho e melhor resistir aos abusos que vêm marcando essas relações.

Esse cenário de mundo do trabalho delineado por características tais como baixas remunerações, elevada informalidade e expressivas lacunas de proteção social, entre outras,

compõe uma situação de déficits de trabalho decente<sup>24</sup>. À luz desse conceito, Proni (2013) estima que, em 2009, 35,3% da população economicamente ativa estava em situação muito precária. Tal condição apresenta-se com desigualdade de gênero: nela estavam 38,5% das trabalhadoras mulheres e 32,8% dos trabalhadores homens. Além disso, graves violações a direitos, como o trabalho infantil e o trabalho forçado, seguiam como problema relevante. IBGE (2017) apresenta outros elementos desses déficits: 32% de trabalhadores do setor privado se declaram insatisfeitos ou pouco satisfeitos com sua remuneração; 16% se declaram insatisfeitos ou pouco satisfeitos com as condições de trabalho em relação ao que lhes foi prometido quando aceitaram o emprego (percentual que atinge 30% entre os trabalhadores de menor remuneração); e 16% se dizem insatisfeitos ou pouco satisfeitos com a salubridade e a segurança no ambiente de trabalho (percentual que supera 30% entre os trabalhadores de menor remuneração). Evidencia-se, assim, a necessidade de políticas públicas que possam melhorar as condições de vida dos trabalhadores e reforçar seu poder de barganha.

Por final, faz-se fundamental avaliar os potenciais impactos da automação no mercado de trabalho, e, em especial, a possibilidade de ocorrência de desemprego em massa dela advinda. Como visto na seção 1.2.5, esta tem sido uma argumentação central para a adoção da renda básica em diversos países, especialmente nos mais desenvolvidos. Lima et al. (2019) trazem estimativas desses efeitos para o Brasil, apontando que 60% dos empregos no Brasil devem ser altamente impactados pela automação nas próximas décadas (probabilidade de automação > 70%), 18% estão em risco médio (probabilidade de automação entre 30% e 70%) e 22% estão em baixo risco de automação (probabilidade ≤ 30%). Além disso, entre 2003 e 2016, foram criados mais empregos que envolvem ocupações com alto risco de automação (mais de 8 milhões) do que empregos que tenham baixo risco de automação (por volta de 3 milhões), mostrando como a tendência recente sugere agravamento desses impactos. Assim, a automação poderá se constituir, à medida que esses impactos se materializem, em mais uma importante motivação para a adoção de uma renda básica no Brasil.

---

<sup>24</sup> Vide Abramo (2015) para a definição da Organização Internacional do Trabalho – OIT dos conceitos de *trabalho decente* e de *deficits de trabalho decente*.

### 3.1.6 Críticas à adoção da renda básica

Uma das principais críticas à adoção de uma renda básica seria seu alto custo: nessa linha, Mendes (2020) vê o programa como fiscalmente inviável, com sério risco de gerar desequilíbrios macroeconômicos que prejudicariam o crescimento. A preocupação fiscal também é a tônica em outras propostas e análises tais como De Bolle (2020) e Duque (2020b). Portanto, esse nos parece ser um aspecto central a considerar no contexto da implantação de um programa dessa natureza no Brasil.

Em virtude desse alto custo, Menezes Filho (2020) se coloca contrariamente à adoção de uma renda básica, pois entende que o valor transferido por pessoa terminaria sendo muito baixo, sendo assim insuficiente para quem mais precisa. Dessa forma, prefere a realização de aperfeiçoamentos no programa Bolsa Família, pois seria uma opção de menor razão custo/benefício. Tais melhorias envolveriam a criação de benefícios mais elevados para as crianças, a inclusão de famílias pobres que hoje não estão no programa e a retirada das que não são. Ainda segundo o autor, essa melhoria de focalização exigiria a implantação de novos mecanismos para o registro da renda dos beneficiários, para monitorar eventuais fraudes e para punir os fraudadores.

Também em virtude dos elevados montantes envolvidos em um programa de renda básica, Lavinias (2020) questiona se ele deveria ser adotado em detrimento da expansão e do aprimoramento da qualidade de serviços públicos, tais como a oferta de água, esgoto, habitação, educação e saúde, dadas as múltiplas carências nesses âmbitos. Ademais, aponta para o risco de a concessão da renda básica ser empregada até mesmo para justificar a redução da oferta desses serviços, com sua transferência para o setor privado, e cujo acesso passaria a ser mediado pelo sistema financeiro, com o conseqüente endividamento dos cidadãos. Além disso, aponta também o risco de eliminação de diversos benefícios sociais existentes, incluindo direitos dos trabalhadores tais como o abono salarial e o seguro-desemprego, visando a viabilização financeira do novo programa.

Por sua vez, Ferreira et al. (2021), a partir de um modelo de gerações sobrepostas calibrado para a economia brasileira, aponta que os altos impostos necessários para o financiamento de um programa de renda básica levariam à redução da oferta de trabalho para as gerações presentes e futuras. No caso das gerações presentes, o resultado seria a redução de horas trabalhadas; no caso das futuras, por sua vez, haveria desincentivo a investimentos em capital humano. Nesse cenário, haveria redução de investimentos em capital físico, levando à

redução de salários e do produto. Essa redução levaria à necessidade de alíquotas ainda mais altas para o financiamento do programa, o que reiniciaria esse ciclo vicioso.

### **3.1.7 Avaliação**

As análises apresentadas ao longo desta seção evidenciam a ampla convergência existente entre as motivações encontradas na literatura para a adoção da renda básica e a realidade brasileira. De fato, virtualmente todas as motivações enumeradas na seção 1.2 aplicam-se fortemente à situação do Brasil.

Primeiramente, o país segue ostentando elevadas taxas de pobreza. Essas taxas mantêm-se altas a despeito da existência de importantes programas focalizados de transferência de renda – no caso do Programa Bolsa Família, inclusive reconhecido como um dos melhores do mundo em sua categoria. Esse fato pode ser compreendido pela ocorrência, de forma praticamente integral, das falhas dos sistemas de proteção social enumeradas na seção 1.2.4. Entre tais falhas, podemos citar: i) incapacidade de lidar adequadamente com a volatilidade de renda dos beneficiários; ii) ausência de proteção para pessoas vulneráveis à pobreza; iii) expressiva lacuna de cobertura para crianças e adolescentes; iv) limitações diversas decorrentes da pequena força política dos beneficiários e da lógica da focalização (baixos valores dos benefícios, ausência de atualização monetária automática, filas para concessão etc.); e v) geração de estigma, o que reduz o bem-estar dos beneficiários, cria lacunas de cobertura e limita as possibilidades de expansão da política. Como exposto, as características de universalidade e incondicionalidade da renda básica poderiam superar essas limitações.

Em segundo lugar, destacamos a enorme desigualdade de renda existente no Brasil, historicamente estável e caracterizada por uma concentração extrema no topo da distribuição. Observe-se que os atuais programas de transferência de renda pouco conseguem afetar esse cenário, uma vez que seu montante em relação ao PIB é pouco expressivo. A propósito, como apontam Gentilini et al. (2020), programas desse tipo visam justamente reduzir a pobreza ao menor custo orçamentário possível: logo, são intrinsecamente limitados na redução da desigualdade. Um programa de renda básica, por sua vez, pode ser mais efetivo no combate à desigualdade, por pelo menos dois canais: pela transferência de renda dos estratos mais ricos para uma maior parcela da sociedade; e por efeitos no mercado de trabalho, elevando o poder de barganha dos trabalhadores, com ganhos especialmente para aqueles de menor qualificação.

Apontamos também o caráter marcadamente injusto da extrema desigualdade de renda no Brasil. Entre essas injustiças históricas, podemos citar: i) o sistema escravista; ii) a discriminação racial; iii) a desigualdade de oportunidades, especialmente educacionais; iv) a baixa mobilidade social; v) a grande concentração de propriedade da terra; vi) a regressividade do sistema tributário; vii) a limitada distribuição dos frutos econômicos das políticas públicas; e viii) as políticas altamente concentradoras de renda adotadas nos períodos ditatoriais. Assim, a adoção da renda básica pode ser vista como uma forma de compensação de injustiças historicamente produzidas pelo sistema econômico e social.

A situação do mercado de trabalho brasileiro também reclama a introdução de novas políticas públicas. Entre as características problemáticas desse mercado podemos citar: i) baixas remunerações; ii) ausência de proteção social para trabalhadores informais, com destaque para o crescente grupo de trabalhadores da *gig economy*; iii) precarização do trabalho formal; iv) amplas desigualdades de cor/raça, gênero e regionais; v) déficits de trabalho decente, incluindo graves violações a direitos como o trabalho infantil e o trabalho forçado; e vi) risco de desemprego em massa em virtude da automação. Uma renda básica pode exercer um importante papel nesse cenário, suplementando as remunerações deficientes, conferindo alguma proteção social a trabalhadores hoje desassistidos, reduzindo as violações a direitos e as desigualdades entre trabalhadores e elevando seu poder de barganha.

Assim, a adoção de uma renda básica no Brasil pode produzir uma variedade de efeitos econômicos e sociais. Primeiramente, pode ser mais eficaz na redução da pobreza do que os atuais programas focalizados, a depender, evidentemente, dos valores das transferências definidos no programa. Em segundo lugar, pode promover uma redução mais pronunciada da desigualdade de renda, configurando-se como uma política pública de *igualdade por redistribuição*, e diferenciando-se da prática historicamente mais comum no Brasil de políticas públicas de igualdade por inclusão, como apontado por Medeiros (2016). Por final, pode propiciar melhorias na situação dos trabalhadores e seu empoderamento em relação aos empregadores.

Segundo Banerjee et al. (2019), em virtude dessa ampla variedade de efeitos produzidos, a renda básica pode ser vista coletivamente como uma “boa compra” (*good buy*). Também em razão da profundidade das alterações que pode produzir na sociedade, a renda básica é vista por Hiilamo (2017) e Bennett et al. (2020) como um componente de um novo contrato social.

Resta, no entanto, apreciar a viabilidade de um programa desta natureza – não por acaso, um aspecto sobre o qual concentram-se as críticas apresentadas na seção 3.1.6. A fim de abordarmos essa questão, a próxima seção desenvolverá um exercício de programa de renda básica para o Brasil.

### **3.2 Um exercício de programa de renda básica para o Brasil**

Nesta seção, será desenvolvido um exercício de programa de renda básica para o Brasil, à luz dos aspectos teóricos vistos no capítulo 1, das experiências internacionais apresentadas no capítulo 2 e, em especial, das motivações para a adoção da renda básica no Brasil discutidas na seção 3.1. Este exercício conterá os elementos apresentados na seção 1.3: objetivos, público, valor, frequência, relacionamento com o sistema de proteção social existente, custo e financiamento. Também serão avaliados seus impactos sobre a renda, sobre a pobreza e sobre a desigualdade.

Por final, será feita uma análise de potenciais efeitos econômicos do programa, assim como uma discussão sobre a consistência e viabilidade da proposta.

#### **3.2.1 Diretrizes gerais, premissas e limitações**

Na elaboração do presente exercício, buscou-se manter estrita conformidade com o conceito de renda básica apresentado na seção 1.1, respeitando os atributos de universalidade, incondicionalidade, regularidade, individualidade e pagamento em dinheiro. O programa foi delineado como sendo de responsabilidade do governo federal brasileiro, cabendo assim à União a sua instituição, operação e gestão, tanto nos aspectos de pagamento quanto de financiamento. Além disso, o programa é concebido como política permanente, e não apenas temporária.

Este exercício não pretende ser uma proposta extensamente detalhada para a implantação de um programa de renda básica, mas, antes, uma visão panorâmica que identifique elementos críticos para o seu desenho e, em especial, para a avaliação da sua viabilidade. Assim, restarão diversos aspectos a serem aprofundados, ou mesmo completamente definidos, em trabalhos futuros. Destaque-se também que a viabilidade aqui avaliada é no sentido técnico, estando fora do presente escopo a avaliação da viabilidade política do programa delineado.

As projeções de impacto do programa sobre a renda serão essencialmente estáticas; no entanto, as subseções sobre impactos econômicos e sobre a discussão geral da proposta farão considerações a respeito de possíveis efeitos dinâmicos.

Para a formulação deste exercício, foram considerados os dados referentes ao ano de 2019. Esta escolha deve-se principalmente à atipicidade da renda do ano de 2020, fortemente impactada pela pandemia de Covid-19. Além disso, determinadas informações críticas ainda não estavam disponíveis para o ano de 2020 no momento de elaboração desta dissertação – em alguns casos, sequer serão produzidas, pelas dificuldades impostas à realização de pesquisas domiciliares nesse ano.

Como fontes de dados, foram empregadas especialmente a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e as informações sobre as Declarações do Imposto de Renda das Pessoas Físicas – DIRPF divulgadas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil. A utilização dos dados tributários se justifica pela tendência – apontada por Piketty (2014), Medeiros et al. (2015) e Souza (2016), entre outros – de que as altas rendas sejam subestimadas em pesquisas domiciliares.

Dado que o ano de referência é 2019, todos os valores monetários são apresentados a preços médios desse ano. Assim, os dados da PNADC podem ser empregados diretamente, uma vez que já são apresentados dessa forma. Os dados mais atualizados da DIRPF disponíveis até o presente momento, no entanto, são os referentes ao ano-calendário de 2018; assim, será feita uma projeção desses dados para o ano de 2019.

Define-se que o orçamento do programa será equilibrado, com receitas e despesas em igual montante. Observe-se que essa é uma opção conservadora, uma vez que para o ano de referência (2019) as estimativas de hiato do produto variaram entre -5,2% e -2,0% (BORGES, 2021), cenário que poderia justificar políticas expansionistas, dados os multiplicadores de benefícios sociais para o Brasil estimados na literatura empírica (SANCHES et al., 2021). A escolha pela neutralidade fiscal, por outro lado, permite melhor avaliar a desejabilidade e a viabilidade do programa em um cenário de fechamento do hiato.

Por final, assume-se a premissa de que a Emenda Constitucional nº 95, de 2016, que estabeleceu limites para as despesas primárias da União até 2036, tenha sido revogada ou,

ao menos, flexibilizada a fim de não restringir a implantação de programas de transferência de renda da natureza aqui apresentada.

### **3.2.2 Objetivos do programa**

Como abordado na seção 3.1.7, as principais motivações identificadas para a adoção de um programa de renda básica no Brasil são: i) a redução da pobreza; ii) a redução da desigualdade de renda; e iii) a melhoria na situação dos trabalhadores e seu empoderamento em relação aos empregadores. Como visto na seção 1.3.1, os objetivos do programa devem traduzir essas motivações.

Assim, em relação à pobreza, define-se como objetivo a redução substancial de suas taxas e, pelo menos em relação àquelas linhas de pobreza de valor mais baixo, a sua erradicação. Como veremos mais adiante, essa definição terá importantes implicações quanto à definição do valor da renda básica.

Em relação à desigualdade, define-se como objetivo a redução expressiva da concentração de renda no topo da distribuição, promovendo assim uma significativa redistribuição líquida de renda para a base da distribuição. Assim, considerando os altíssimos níveis de concentração de renda existentes no Brasil, o programa buscará a *máxima redistribuição possível*, observadas certas limitações de natureza econômica, a serem mais bem detalhadas nas seções seguintes.

Para bem definir esse objetivo, faz-se necessário também estabelecer o que se entende por *topo* (que comporá os contribuintes líquidos do programa, como visto na seção 1.3.5) e o que se entende por *base* da distribuição (que comporá os beneficiários líquidos do programa). Adotou-se o seguinte critério para essa decisão: os décimos da distribuição de renda que, segundo World Inequality Database (2021), recebem mais de 10% da renda nacional serão considerados como topo da distribuição (pois se apropriam de uma parcela da renda maior do que receberiam em uma situação de igualdade); os demais, como base. O topo, então, seria formado pelos 20% mais ricos, uma vez que, segundo essa fonte, o nono décimo, em 2018, deteve 13,0% da renda nacional antes de impostos, enquanto o décimo do topo, como já mencionado, se apropriou de 57,8% da renda. A base seria, dessa forma, composta pelos 80%

mais pobres<sup>25</sup>. Assim, este objetivo do programa pode ser sintetizado em redistribuir o máximo de renda possível dos 20% mais ricos para os 80% mais pobres.

Por final, o objetivo de melhorar a situação dos trabalhadores e empoderá-los em relação aos empregadores indica a importância de preservação dos programas existentes de assistência social e das regulações do trabalho existentes. Como apontado por Calnitsky (2018) no contexto do Mincome canadense, essas são condições importantes para que os benefícios da renda básica não terminem sendo apropriados pelos empregadores por meio da redução de salários.

Observe-se que não é objetivo deste programa a substituição da renda do trabalho, que, como visto, geralmente é buscada em virtude de perspectivas de destruição massiva de empregos em função da automação. O objetivo seria, antes, suplementar as baixas remunerações do trabalho auferidas pela base da distribuição.

À luz desses objetivos, serão definidos, nas seções seguintes, os demais parâmetros para o desenho do programa.

### **3.2.3 Público do programa**

Como visto nas seções 1.1.1 e 1.3.2, há alguns critérios que podem ser empregados para a definição do público que participará do programa. Ainda que a definição de renda básica vede o emprego do critério de renda para a definição do público, outras características como idade ou status legal podem ser empregados.

Iniciemos com a avaliação do público pelo critério de idade. Dado que um dos objetivos do programa é a redução da pobreza, e que, como visto na seção 3.1.1, a taxa de pobreza mais elevada está justamente entre crianças e adolescentes, não parece haver motivo para excluí-las do programa. Pode-se questionar, no entanto, se é apropriado incluir pessoas idosas no programa, uma vez que, como apontado por Jaccoud et al. (2017), as taxas de pobreza já são bastante mais baixas nesse grupo, dada a existência de uma série de outros programas sociais, tais como os benefícios previdenciários e o BPC. No entanto, os objetivos definidos para o programa vislumbram mesmo a erradicação da pobreza, ou seja, a mera ocorrência de

---

<sup>25</sup> Observe-se que, segundo World Inequality Database (2021), o oitavo décimo da distribuição recebeu, em 2018, 8,3% da renda nacional antes de impostos.

baixas taxas de pobreza nesse grupo não deveria ser argumento suficiente para excluí-lo. Além disso, o objetivo de redução da desigualdade de renda fornece importante justificativa para a manutenção das pessoas idosas no programa, uma vez que há pessoas desse grupo na base da distribuição de renda, as quais então, mesmo não sendo pobres, devem ter seus rendimentos suplementados pelo programa.

Em segundo lugar, avaliemos como definir os beneficiários em função de seu status legal. Como visto, um dos principais critérios para a definição do público de um programa de renda básica é o de residência fiscal, proposto por Parijs e Vanderborght (2017). Sob esse critério, o público do programa seria formado pela população residente no Brasil, excetuados grupos tais como imigrantes irregulares, diplomatas e funcionários de organizações internacionais, além de cidadãos brasileiros que mantenham domicílio fiscal no estrangeiro. Avalia-se, no entanto, que esses grupos são relativamente pequenos no contexto brasileiro. Uma vez que o objetivo desta proposta é especialmente a análise de viabilidade de um programa de renda básica, a sua exclusão pouco impactaria essa avaliação<sup>26</sup>.

Outro ponto de debate refere-se a pessoas cujas despesas de subsistência estejam sendo integralmente assumidas pelo Estado, tais como presidiários e pessoas institucionalizadas. A decisão pela inclusão ou não de tais pessoas em um programa de renda básica se trata claramente de um juízo político, externo, portanto, ao escopo deste trabalho. Mais uma vez, dado o foco na análise de viabilidade do programa, entende-se que a exclusão dessas pessoas teria impacto modesto nessa avaliação.

Assim, dada a decisão por não excluir nenhum grupo por faixa etária, e de não considerar outras exclusões em virtude de seu modesto impacto na análise de viabilidade, conclui-se, para os fins deste exercício, pela consideração da totalidade da população residente no Brasil como público do programa. Segundo IBGE (2020c), esse número era de 209,5 milhões de pessoas em 2019. Esse será, assim, o número a ser considerado nas demais análises relativas ao programa.

---

<sup>26</sup> Destaque-se que a inclusão de imigrantes irregulares no programa poderia criar incentivos para o aumento dessa imigração para o Brasil. Tal questão certamente é relevante e merece maior detalhamento em outros trabalhos; no entanto, encontra-se além do escopo do presente estudo.

### 3.2.4 Valor e frequência da renda básica

Como abordado na seção 1.3.3, a definição dos valores monetários de um programa de renda básica deve ser feita de acordo com os seus objetivos. Assim, será necessário considerar os três objetivos definidos para esta proposta a fim de estabelecer esses valores. Iniciemos com o objetivo estabelecido de combate à pobreza: como visto, nesse caso o valor da renda básica deveria estar relacionado a fatores como o valor de uma linha de pobreza ou o hiato médio de pobreza. A Tabela 5 traz essas informações para linhas de pobreza selecionadas.

Tabela 5 – Informações sobre linhas de pobreza selecionadas (2019)

Linha de pobreza	Valor aprox. (R\$)	Hiato médio (1) (R\$)
US\$ 5,50 PPC 2011/pessoa/dia	436	195,1
US\$ 3,20 PPC 2011/pessoa/dia	253	119,1
US\$ 1,90 PPC 2011/pessoa/dia	151	79,3

Fonte: IBGE - Síntese de Indicadores Sociais 2020, tabelas 2.25, 2.25a e 2.25b.

(1) Representa a quantia média de renda que deve ser transferida a uma pessoa pobre para que ela alcance a linha de pobreza. O valor apresentado considera apenas as pessoas pobres.

Essas informações nos oferecem alguns parâmetros para o estabelecimento do valor da renda básica. Por exemplo, caso o valor seja definido como o valor da própria linha de pobreza, teríamos (ao menos em tese) a erradicação da pobreza tal como definida por essa linha, uma vez que todos os residentes no Brasil teriam renda pelo menos no montante dessa linha. Caso o valor seja definido com base no hiato médio, apenas as pessoas pobres cuja renda seja igual ou superior à renda média entre os pobres seriam retiradas da pobreza. Nesse caso, a renda básica permitiria redução da taxa de pobreza (pois algumas pessoas inicialmente pobres passariam a ter renda superior à linha de pobreza) combinada com redução da severidade da pobreza (pois algumas pessoas ainda continuariam pobres, porém menos pobres do que antes); a composição desses efeitos dependerá da desigualdade entre os pobres. Ainda, apontamos que, entre as linhas apresentadas, deve-se dar prioridade à linha de US\$ 5,50 PPC 2011/pessoa/dia, uma vez que essa é a linha indicada para países de renda média-alta, grupo no qual o Brasil se encontra.

Passemos à análise dos demais objetivos. O segundo objetivo definido foi obter a *máxima redistribuição possível* do topo para a base da distribuição observadas certas limitações de natureza econômica. Essas limitações dizem respeito especialmente a desincentivos econômicos os quais, a partir de certo patamar, tornam o aumento da tributação contraproducente para elevar o valor da renda básica (GHATAK e MANIQUET, 2019). Definir a máxima redistribuição possível implica, assim, definir a *tributação ótima* ou, pelo menos,

uma razoável aproximação dela. Exige, portanto, entrarmos em discussões sobre o financiamento. A seção 3.2.6 desenvolve a análise de quanto poderia ser arrecadado junto ao topo para distribuição à base por meio do programa de renda básica.

Quanto ao terceiro objetivo – melhorar a situação dos trabalhadores e empoderá-los em relação aos empregadores – podemos vê-lo como compreendido pelas definições feitas para o atendimento do segundo objetivo.

Outra definição fundamental para o desenho do programa é o conceito de *valor líquido* da renda básica. Esse valor líquido é obtido a partir da interação entre o valor bruto recebido por uma pessoa e o montante de tributos pagos por ela para financiar o programa. Há então quatro cenários possíveis: i) o indivíduo é isentado de contribuir para o programa (por ter renda abaixo de um certo patamar), logo seu valor líquido será idêntico ao da própria renda básica (valor bruto); ii) o indivíduo contribui para o programa, mas em montante inferior ao valor da renda básica, logo  $0 < \text{valor líquido} < \text{valor bruto}$ ; iii) o indivíduo contribui para o programa no exato montante da renda básica, logo  $\text{valor líquido} = 0$ ; iv) o indivíduo contribui para o programa em montante superior ao valor da renda básica, logo  $\text{valor líquido} < 0$ . Os dois primeiros cenários representam os beneficiários líquidos, e o último, os contribuintes líquidos – que, como já definido, serão os 20% de renda mais alta. Já o cenário iii representa o ponto de *break-even* do programa.

Faz-se necessário definir, portanto, que faixas da distribuição de renda receberão o valor líquido integral e quais contribuirão para o programa. Observe-se que diversos autores e propostas (PARIJS e VANDERBORGHT, 2017; WIDERQUIST, 2017; SIQUEIRA e NOGUEIRA, 2021) defendem que toda e qualquer renda deve ser tributada (com exceção da própria renda básica). No entanto, dados os objetivos do programa, isso não parece desejável. Em virtude do objetivo de combate à pobreza, não seria razoável tributar pessoas que estejam abaixo da linha de pobreza, pois isso pode justamente terminar por impedi-las de sair dessa situação. Considerando que, pela linha de US\$ 5,50/pessoa/dia, quase 25% da população está na pobreza, ao menos esse grupo deveria receber o valor líquido integral da renda básica.

Outro fator a ser levado em conta é a baixíssima participação dos 50% mais pobres na renda nacional, de apenas 10,2%, como apresentado na seção 3.1.3. Dado o objetivo de redução de desigualdades, parece adequado que esse grupo possa receber a maior transferência líquida possível, o que também permitirá melhorar a situação dos trabalhadores mais fragilizados no mercado de trabalho. Além disso, como será mais bem detalhado na seção 3.2.6,

pode ser até mesmo difícil cobrar tributos desse grupo, em especial por atuarem na economia informal. Assim, para os fins deste exercício, define-se que os 50% mais pobres receberão o valor líquido integralmente (ou seja, não contribuirão para o custeio do programa), enquanto os que estiverem na faixa entre 50% e 80% da distribuição contribuirão.

Dadas essas definições gerais, as quais serão detalhadas na seção 3.2.6, chegou-se a um valor médio da renda básica de R\$ 268 mensais *per capita* (valor bruto). Esse valor representa 20,5% do rendimento médio domiciliar *per capita* e 33,5% do rendimento mediano domiciliar *per capita*, considerando os dados de 2019. Comparando esses percentuais com os das experiências analisadas no capítulo 2, vemos uma proximidade com o do programa do Irã (29% da renda *per capita* mediana), estando abaixo do do Mincome (49% da renda *per capita* mediana) e acima do do Alasca (7% da renda média).

Cotejando-se esse valor médio da renda básica com as informações apresentadas na Tabela 5, verifica-se que ele supera o valor de duas das três linhas de pobreza: a de US\$ 1,90 PPC 2011/pessoa/dia e a de US\$ 3,20 PPC 2011/pessoa/dia. Assim, a pobreza conforme medida por essas linhas seria, ao menos em tese, erradicada com a adoção do programa. Quanto à linha de US\$ 5,50 PPC 2011/pessoa/dia, o valor da renda básica se situaria em uma posição intermediária entre o valor da linha e o hiato médio. Assim, ainda que não erradicada, a pobreza conforme essa linha deve ser substancialmente reduzida (a seção 3.2.7 apresenta maiores detalhes acerca desse impacto). Dados esses efeitos esperados sobre a pobreza, entendemos que o valor médio encontrado atende aos objetivos definidos para o programa.

Como visto na seção 1.3.3, no entanto, é ainda preciso definir se o valor da renda básica será o mesmo para todos os participantes do programa. Ainda que a uniformidade de valor seja a visão mais comum na literatura, assim como nas experiências (vide os casos do Alasca e do Irã), é possível haver diferenciação por critérios tais como idade e região geográfica.

Iniciemos com a avaliação do valor pelo critério de idade. A Tabela 6 traz a taxa e o hiato médio de pobreza para a linha de US\$ 5,50 PPC 2011/pessoa/dia, por grupos de idade. Assim, observamos que, ainda que as taxas de pobreza sejam muito mais altas nos grupos mais jovens, a sua intensidade média, tal como medida pelo hiato médio, é bastante semelhante entre os grupos, sendo apenas levemente menor no grupo de 60 anos ou mais. Esses dados, portanto, não parecem justificar, a princípio, uma diferenciação de valor por idade.

Tabela 6 – Taxa e hiato médio de pobreza para a linha de US\$ 5,50 PPC  
2011/pessoa/dia, por idade (2019)

Grupos de idade	Taxa de pobreza (%)	Hiato médio (1) (R\$)
0 a 14 anos de idade	41,7	199,0
15 a 29 anos de idade	29,0	193,1
30 a 59 anos de idade	20,9	195,3
60 anos ou mais de idade	7,5	178,0

Fonte: IBGE - Síntese de Indicadores Sociais 2020, tabela 2.25.

(1) Representa a quantia média de renda que deve ser transferida a uma pessoa pobre para que ela alcance a linha de pobreza. O valor apresentado considera apenas as pessoas pobres.

No entanto, outras questões podem ser trazidas para análise. A pobreza entre crianças pode ser menos aceitável, tanto por juízos políticos quanto em virtude dos elevados retornos sociais de investimentos voltados para seu bem-estar (HECKMAN, 2006). A concessão de um valor maior para crianças implicaria, no entanto, em redução dos valores para os adultos, o que dificultaria em especial os casos em que o adulto more sozinho. Dados este *trade-off* e o foco desta proposta na análise de viabilidade do programa, opta-se, por motivos de simplificação, adotar o mesmo valor de renda básica independentemente da idade do beneficiário.

Com esta definição de uniformidade do valor em relação à idade, esta proposta se enquadraria no conceito de “renda básica parcial” apresentado por Parijs e Vanderborght (2017). Nesse conceito, o valor da renda seria insuficiente para uma pessoa viver sozinha – o que certamente é o caso com o valor definido de R\$ 268 mensais –, havendo assim a necessidade de programas de complementação de renda. Essa questão será mais bem detalhada na seção 3.2.5.

Outra questão a ser avaliada é se o valor da renda básica deve variar regionalmente ou se deve ser nacionalmente uniforme. A motivação para a variação regional é usualmente a importância de refletir as diferenças de custos de vida, as quais são significativas no Brasil (ALMEIDA e AZZONI, 2013). Como consequência, linhas de pobreza definidas regionalmente terão valores mais baixos naqueles locais com menor custo de vida (WORLD BANK, 2007); ou seja, em lugares com menor custo de vida, a renda necessária para superar a pobreza é menor. Isso poderia, assim, justificar o ajustamento do valor da renda básica conforme o custo de vida local.

Ao analisar dados regionais da pobreza no Brasil, apresentados na Tabela 7, verifica-se, no entanto, que a intensidade da pobreza (tal como mensurada pelo hiato médio)

relativa à linha de US\$ 5,50 PPC 2011/pessoa/dia é maior em regiões que apresentam custo de vida menor, tais como as regiões Norte e Nordeste. Essa constatação age em sentido contrário à anterior, pois conduz a que o valor da renda básica seja maior nesses locais ou, pelo menos, torna incerta a adequação de se conceder valores mais generosos aos habitantes dos locais com maior custo de vida. Dado que é inconclusivo, nesta breve análise, que a oferta de valores regionalmente distintos de renda básica contribuiria para redução adicional da pobreza, adotaremos o valor nacionalmente unificado de R\$ 268. Destaque-se ainda que, no contexto de uma possível arquitetura federativa de programas de renda básica, o pagamento de valores suplementares nas regiões de custo de vida mais elevado pode ficar a cargo dos governos locais<sup>27</sup>.

Tabela 7 – Taxa e hiato médio de pobreza para a linha de US\$ 5,50 PPC 2011/pessoa/dia, por região (2019)

Grandes Regiões	Taxa de pobreza (%)	Hiato médio (1) (R\$)
Norte	41,6	200,6
Nordeste	42,9	213,9
Sudeste	15,8	171,3
Sul	11,3	168,5
Centro-Oeste	15,3	163,3

Fonte: IBGE - Síntese de Indicadores Sociais 2020, tabela 2.26 UF.

(1) Representa a quantia média de renda que deve ser transferida a uma pessoa pobre para que ela alcance a linha de pobreza. O valor apresentado considera apenas as pessoas pobres.

Cabe ainda tratar da variação no tempo do valor do benefício. Como exposto na seção 1.3.3, o valor da renda básica pode ser inicialmente definido em patamar mais modesto, e ir crescendo à medida que os temores de impactos econômicos adversos se dissipem e impactos econômicos e sociais positivos comecem a ser apresentados. O valor aqui proposto de R\$ 268 não necessariamente deve ser alcançado de imediato; pode-se planejar o seu alcance, vinculando-o especialmente à evolução satisfatória das fontes de financiamento do programa. Uma vez atingido o patamar planejado, o benefício deve, no mínimo, preservar seu valor real, com atualizações ao menos anuais com base no comportamento de indicadores de inflação.

Por final, indica-se que o programa deve ter frequência mensal de pagamento, facilitando assim com que as pessoas consigam cobrir suas necessidades cotidianas de bens

<sup>27</sup> Tal ideia pode ser fiscalmente viável, uma vez que há uma relação entre o custo de vida e a renda *per capita*, gerando maior disponibilidade potencial de recursos em locais de maior custo de vida.

essenciais, tais como alimentação e moradia. Observe-se, no entanto, a interessante sugestão de Banerjee et al. (2019) de que os beneficiários tenham a opção de solicitar que vários pagamentos possam ser acumulados e transferidos em parcelas maiores (*tranches*). Isso poderia estimular a poupança dos beneficiários, o que lhes abriria caminho, por exemplo, para empregar a renda básica como fonte de capital para empreendimentos.

### **3.2.5 Relacionamento com demais programas de proteção social**

Como abordado na seção 1.3.4, a introdução de um programa de renda básica altera profundamente o cenário do sistema de proteção social, uma vez que todas as pessoas passam a receber uma renda regular. Segundo Gentilini et al. (2020:43), a introdução da renda básica pode levar à substituição de determinados programas sociais existentes, representar uma camada adicional sobre os benefícios existentes, ou uma combinação dessas opções.

A definição do relacionamento com os demais programas necessita ser feita, como já exposto, à luz dos objetivos do programa. Iniciemos pelo primeiro objetivo, o de redução da pobreza. Nesse aspecto, a eventual redução dos montantes hoje transferidos para pessoas em situação de pobreza equivaleria a diminuir o ganho líquido que teriam com a adoção do programa de renda básica. Assim, elas, ainda que pobres, se tornariam, de certa forma, contribuintes do programa, o que seria uma contradição com a definição, adotada na seção 3.2.4, de que pessoas nessa situação deveriam receber o valor líquido integral da renda básica. Além disso, a depender dos montantes perdidos, sua situação poderia até mesmo piorar com a implantação do programa de renda básica, o que iria de encontro ao objetivo estabelecido neste exercício.

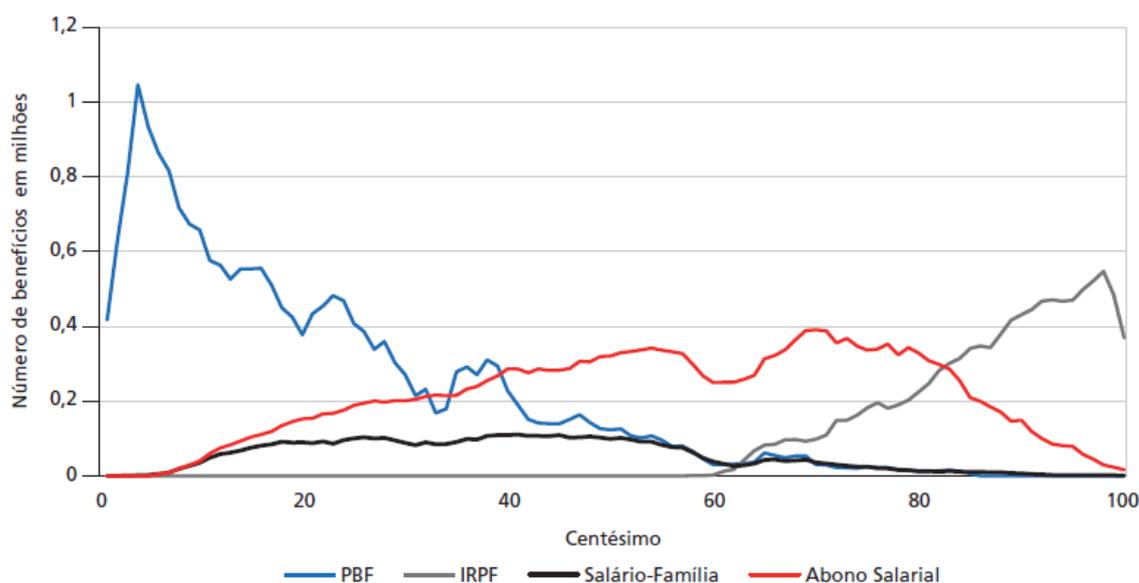
Outro ponto relevante é que, uma vez que o valor estabelecido para a renda básica pode ser classificado como uma “renda básica parcial”, haveria a necessidade de programas de complementação de renda, tal como para pessoas que vivam sozinhas.

Analisando o objetivo de redução de desigualdade – e, mais especificamente, a meta de máxima redistribuição possível dos 20% mais ricos para os 80% mais pobres –, também nos pareceria contraditório reduzir o montante de renda atualmente transferido para a base da distribuição. Essa redução terminaria por diminuir o potencial redistributivo da renda básica, e tornaria os beneficiários atuais, de certa forma, em contribuintes do programa – sendo que foi definido, na seção 3.2.4, que os 50% da base da distribuição deveriam ser isentados de colaborar com o seu financiamento.

Para melhor avaliar essa questão, a Figura 14 apresenta a distribuição, por centésimo da renda domiciliar *per capita* (depois do recebimento dos benefícios), dos beneficiários de quatro importantes programas de proteção social para crianças e pessoas vulneráveis à pobreza (PBF, Abono Salarial, Salário-Família e desconto de dependentes no IRPF). Como pode ser visto, a quase totalidade dos beneficiários do PBF e do Salário-Família já se encontram na base da distribuição; por sua vez, parte significativa dos beneficiários do Abono Salarial estão entre os 20% mais ricos, assim como a maior parte dos beneficiários da dedução por dependente do IRPF. Esses dois últimos, assim, seriam candidatos à revisão.

Em relação ao objetivo de melhoria da situação dos trabalhadores, verifica-se, primeiramente, ausência de programas hoje voltados aos trabalhadores informais – aliás, uma das motivações para a adoção de um programa de renda básica. Entre os programas existentes, o Salário-Família e o Abono Salarial são aqueles que visam o trabalhador formal de baixa renda: o primeiro, auxiliando financeiramente a criação dos filhos, e o segundo, complementando rendas insuficientes e buscando fortalecer os vínculos com o emprego (WALTENBERG et al., 2020). São objetivos também visados pela renda básica.

Figura 14 – Distribuição de beneficiários de programas de proteção social para crianças e pessoas vulneráveis à pobreza



Fonte: Soares et al. (2019b)

Sumarizando a análise dos três objetivos quanto ao relacionamento com o sistema de proteção social, podemos definir que: i) o montante de transferências existentes para os 50% da base da distribuição deve ser mantido, caso contrário esse grupo seria contribuinte do

programa de renda básica; e ii) o montante de transferências para os 50% mais ricos poderia ser diminuído como uma forma de contribuição para o financiamento do programa de renda básica (observado, no caso da faixa de 50% a 80% da distribuição, que essa contribuição não supere o valor da renda básica). A discussão do item ii será resgatada na seção 3.2.6, acerca do financiamento do programa.

Observe-se que a definição de manutenção do montante atualmente transferido para os 50% mais pobres não significa que os programas existentes devam se manter sem alterações. A renda básica define toda uma nova arquitetura de proteção social, que passa a contar com uma camada universal que garante uma determinada renda a toda a população. Os programas existentes, portanto, precisam ser repensados à luz dessa nova realidade, realizando-se as adaptações necessárias.

Essas adaptações podem variar desde mudanças de parâmetros no programa até o completo redesenho do conjunto de programas existentes. A necessidade de adaptações pode ser ilustrada com o exemplo do Programa Bolsa Família: com a implantação de um programa de renda básica com o valor definido de R\$ 268, nenhuma pessoa seria mais elegível ao PBF, pois a linha de elegibilidade do programa encontra-se abaixo desse valor. O BPC enfrentaria questão similar, pois, considerando os dados de 2019, todos os residentes no Brasil passariam a ter renda superior a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo, linha de elegibilidade do programa.

Algumas dessas possíveis adaptações merecem destaque<sup>28</sup>. Uma seria entre o BPC e o programa de renda básica. Parijs e Vanderborght (2017) defendem que a renda básica deve substituir a parte inferior dos benefícios cujo valor seja superior ao da renda básica. Assim, em uma integração entre a renda básica e o BPC nessa linha, o valor do BPC passaria a ser não de um salário mínimo, mas sim o complemento necessário sobre o valor da renda básica para se atingir um salário mínimo<sup>29,30</sup>. Além disso, essa integração liberaria recursos

---

<sup>28</sup> Pode haver limitações de natureza constitucional para a integração dos benefícios existentes com a renda básica, especialmente quando envolverem direito adquirido dos beneficiários. Neste exercício buscou-se observar essa questão, evitando-se, por exemplo, propostas de substituição de benefícios contributivos.

<sup>29</sup> Entende-se que dessa forma segue sendo atendido o dispositivo constitucional (art. 203, V) que garante 1 salário mínimo para a pessoa idosa ou portadora de deficiência que cumpra as regras de elegibilidade (o atendimento se daria pelo somatório dos valores da renda básica e do BPC).

<sup>30</sup> Com essa integração, poderia ser resolvido o problema apontado por Barbosa (2019) em relação ao atual desenho do BPC, que desincentivaria trabalhadores autônomos de baixa renda a contribuir para a seguridade social, uma vez que é pequena a vantagem do benefício previdenciário a que fariam jus em relação ao BPC.

(aproximadamente 29% do montante atualmente destinado ao BPC), os quais poderiam ser empregados tanto para o financiamento da renda básica quanto para programas complementares.

Outra integração potencialmente oportuna seria com o Regime Geral da Previdência Social – RGPS. Como propõe Appy (2020), as contribuições previdenciárias poderiam ser deduzidas automaticamente do valor da renda básica, o que formalizaria o trabalhador, dando-lhe acesso a uma série de benefícios de risco e colaborando para a redução da desigualdade. Tal dedução, no entanto, deve ser voluntária, cabendo ao beneficiário decidir se a deseja e em qual montante<sup>31</sup>.

Quanto ao redesenho dos programas existentes, a diretriz geral deveria ser complementar o programa de renda básica, provendo proteção adicional para grupos especialmente vulneráveis e que ainda não estejam adequadamente atendidos. Possíveis grupos seriam: i) mulheres provedoras de famílias monoparentais; ii) crianças na primeira infância, em virtude dos altos retornos sociais advindos de investimentos nelas (HECKMAN, 2006); iii) estudantes de ensino médio vulneráveis à evasão escolar; e iv) pessoas vivendo sozinhas, uma vez que o programa prevê apenas uma renda básica parcial. Assim, o orçamento atribuído aos programas hoje existentes (incluindo eventuais economias com a integração à renda básica, como apontado no caso do BPC) poderia ser redirecionado, total ou parcialmente, para esses novos programas complementares ao programa de renda básica.

A renda básica, portanto, torna-se uma plataforma universal sobre a qual programas complementares podem ser acoplados, e os existentes, adaptados. Observe-se que, ainda que os demais programas sejam focalizados, esse fato será bem menos problemático dado que a renda básica garantirá uma cobertura universal. Assim, ainda que erros de exclusão sejam em algum grau inevitáveis nesses demais programas, as suas consequências serão menos graves, uma vez que não significarão a completa destituição das pessoas.

---

<sup>31</sup> Dada a grande variedade de situações orçamentárias dos indivíduos e das famílias, parece-nos que seria inadequado tornar compulsória essa contribuição. Uma família ou indivíduo pode estar sob tamanha restrição orçamentária, tendo talvez como única fonte de renda a própria renda básica, que essa contribuição pode representar expressiva redução de seu bem-estar no presente, comprometendo inclusive a sua subsistência. Por outro lado, uma família de 4 membros, que receberá apenas de renda básica valor superior a 1 salário mínimo e que poderia ter outras fontes de renda, poderá ter maior espaço orçamentário, de forma que a dedução lhe pareça vantajosa. Assim, avalia-se que o próprio beneficiário é quem estará em melhores condições de verificar o custo-benefício dessa contribuição, cabendo-lhe portanto a tomada dessa decisão.

### 3.2.6 Custo e financiamento

As discussões sobre custo e financiamento estão certamente entre as mais relevantes na definição de um programa de renda básica, tanto por seu impacto distributivo (vide seções 1.4.3 e 2.6) quanto por seu papel central no debate sobre a sua viabilidade (vide seções 1.5 e 3.1.6).

Conforme definido na seção 3.2.4, haverá dois grupos de contribuintes para o programa: i) aqueles que estiverem na faixa entre 50% e 80% da distribuição da renda e ii) aqueles que estiverem entre os 20% mais ricos. Dadas as diferenças de propósitos da contribuição desses dois grupos, é oportuno que eles sejam analisados separadamente. Iniciemos com a análise dos 20% mais ricos.

Como definido na seção 3.2.2, um dos objetivos do programa é redistribuir o máximo de renda possível dos 20% mais ricos para os 80% mais pobres. Isso implica assim, elevar tributos sobre os 20% mais ricos e/ou eliminar despesas que atualmente os beneficiem (tais como as transferências discutidas na seção anterior). Por uma questão de maior facilidade de apresentação dos impactos distributivos, optaremos aqui pelo financiamento pela via tributária, ainda que reconheçamos que medidas do lado da despesa podem ser importantes em um plano concreto de implantação<sup>32</sup>. Por elevação de tributos, pode-se compreender um conjunto de distintas medidas, tais como elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, eliminação de isenções, desonerações, deduções e regimes especiais e criação de novos tributos.

Observe-se que o montante de tributos a ser cobrado dos 20% mais ricos deve atender a duas necessidades. Primeiramente, serve para restituir integralmente ao Erário o próprio montante de renda básica transferido a esse grupo<sup>33</sup> (uma vez que a renda básica é, por

---

<sup>32</sup> Mendes (2020) relaciona algumas propostas de redução de despesas federais visando o financiamento de um programa de renda básica.

<sup>33</sup> Pode-se questionar se não seria mais eficiente simplesmente não realizar transferências monetárias para esse grupo, o que faria com que a tributação bruta sobre ele pudesse ser menor (ainda que não alterasse a tributação líquida). No entanto, como mostra a experiência do Irã, pode ser muito difícil identificar *ex ante* esse grupo; seria, assim, administrativamente mais simples reconhecê-lo *ex post*, pela própria operação do sistema tributário. Observe-se, porém, que haveria outra forma de evitar a realização de transferências monetárias: a adoção dos procedimentos típicos do imposto de renda negativo. Nesse caso, os contribuintes líquidos receberiam não uma transferência monetária, mas um abatimento no imposto a pagar. Como apontam Parijs e Vanderborght (2017), isso pode inclusive reduzir resistências políticas à adoção da renda básica, ao afastar a impressão (errônea, no caso) de que os mais ricos estariam sendo beneficiados com o programa. Contudo, também como apontam esses autores, o imposto de renda negativo tem várias outras dificuldades, inclusive de ordem administrativa, as quais podem ser especialmente problemáticas em países com elevado nível de

definição, universal). Em segundo lugar, visa levantar os recursos a serem transferidos para a base da distribuição. Essa última parcela representa, assim, a contribuição líquida desse grupo para o financiamento do programa.

Quanto ao tipo de tributo a ser aplicado sobre os 20% mais ricos, selecionamos o tributo sobre a renda pessoal<sup>34</sup>, por diversos motivos. Primeiramente, como apresentado na seção 1.3.5, essa é uma das alternativas mais naturais para obter recursos para um programa de renda básica, dado seu alto potencial arrecadatório e redistributivo, que é justamente um dos objetivos desta proposta. Além disso, seu uso facilita a visualização dos efeitos do programa sobre a renda disponível dos indivíduos, permitindo avaliar se e em que medida os objetivos redistributivos foram efetivamente alcançados.

Outra motivação central para a escolha da tributação sobre a renda pessoal é a existência de diversos indícios apontando para a sua modesta representatividade econômica no Brasil, sinalizando potencial para sua ampliação. Por exemplo, Castro (2020) mostra que, em 2017, a arrecadação com o IRPF no Brasil correspondeu a apenas 2,8% do PIB e a 8,6% das receitas totais. A título de comparação, nesse mesmo ano a média da OCDE foi de 8,3% do PIB e de 23,9% da arrecadação total, atingindo na Dinamarca 24,2% do PIB e 52,9% das receitas totais. Mesmo países com renda *per capita* mais próxima da do Brasil, como Polônia e Turquia, apresentam números mais elevados. Além disso, as alíquotas marginais nominais brasileiras, tanto a mínima quanto a máxima, estão entre as mais baixas nessa comparação.

Ainda mais relevantes para os propósitos deste trabalho são as diversas evidências de que essa modesta representatividade econômica do IRPF deriva de uma série de distorções, tais como: i) expressivos montantes de deduções da base tributável; ii) expressivos montantes de rendimentos isentos (dentre os quais se destaca a isenção sobre a distribuição de lucros e

---

informalidade como o Brasil. Um interessante tema de pesquisa seria o desenvolvimento de modelos híbridos, que combinassem as vantagens da renda básica e do imposto de renda negativo.

<sup>34</sup> Neste exercício nos referiremos genericamente a tributo sobre a renda pessoal, sem especificar a sua forma jurídica exata. De forma geral, esse tributo pode ser tanto o atual IRPF quanto uma nova contribuição social sobre a renda. Ambas as alternativas possuem prós e contras. Empregar o atual IRPF pode trazer facilidades administrativas, ao fazer uso de uma estrutura de arrecadação já bem estabelecida, e também permite que grande parte do aumento de arrecadação se dê simplesmente mediante a eliminação de isenções, deduções e outras renúncias fiscais hoje existentes. O uso de uma nova contribuição social, por outro lado, permite que os recursos arrecadados sejam legalmente vinculados ao programa de renda básica, e dispensa que eles tenham que ser repartidos com os demais entes da federação, tal como hoje estabelecido para os impostos sobre a renda (tal repartição, no entanto, poderia ser modificada por emenda constitucional). A definição da forma jurídica do tributo, portanto, encontra-se fora do escopo deste exercício.

dividendos); e iii) alíquotas reduzidas e/ou lineares para diversas rendas do capital, as quais se concentram no topo da distribuição. Essas distorções fazem com que: i) as alíquotas efetivas do IRPF no Brasil sejam substancialmente mais baixas do que as nominais; e ii) a progressividade do tributo seja prejudicada, com declínio das alíquotas efetivas no topo extremo da distribuição de renda (ORAIR e GOBETTI, 2018; PELLEGRINI, 2020; FRAGA NETO, 2019).

Em especial, destaque-se que essas distorções resultam em uma significativa diferença na tributação entre as rendas do capital e do trabalho, uma vez que estas são sujeitas a alíquotas progressivas, enquanto aquelas são ou isentas ou submetidas a alíquotas lineares, e geralmente inferiores às incidentes sobre a renda do trabalho. Essa assimetria de tratamento também gera incentivos para o fenômeno da “pejotização”, no qual pessoas físicas (geralmente de alta renda) mascaram renda do trabalho por meio da constituição de empresas, beneficiando-se da reduzida tributação sobre a renda do capital<sup>35</sup> (ORAIR e GOBETTI, 2018; FRAGA NETO, 2019). Os efeitos dessas discrepâncias são especialmente visíveis no topo da distribuição: segundo Gobetti e Orair (2017), entre os 4% mais ricos, as alíquotas efetivas sobre a renda do trabalho variam entre 10,2% e 16,8%, enquanto sobre a renda do capital oscilam em um patamar muito inferior: entre apenas 2,7% e 4,1%. Observe-se que a correção dessas distorções se faz necessária para a implantação desta proposta, a fim de evitar que a elevação de tributos aqui proposta torne a carga tributária total sobre a renda demasiadamente elevada para aqueles grupos que já arcam com as maiores alíquotas efetivas, o que poderia inclusive agravar as atuais distorções.

As baixas alíquotas efetivas e a iniquidade vertical ficam bastante claras quando realizamos uma comparação com a situação de outros países. A Tabela 8 apresenta as alíquotas efetivas para o imposto sobre a renda pessoal por faixa da população ordenada por renda para Brasil, Estados Unidos, Reino Unido e França.

---

<sup>35</sup> Esse fenômeno, além de reduzir a base de arrecadação do IRPF, também corrói a base de arrecadação dos tributos sobre a folha de pagamentos, em especial as contribuições para a previdência social (ORAIR e GOBETTI, 2018).

Tabela 8 – Alíquotas efetivas do imposto de renda, por faixa da população ordenada por renda, para Brasil, Estados Unidos, Reino Unido e França (1)

Grupo de renda	Alíquota efetiva (%)	Grupo de renda	Alíquota efetiva (%)
<b>A. Brasil</b>		<b>B. Estados Unidos</b>	
0-80%	0,0	0-90%	5,4
80-90%	0,3	90-95%	11,6
90-95%	3,0	95-99%	16,4
95-96%	3,8	99-99,5%	21,4
96-97%	8,9	99,5-99,9%	23,8
97-98%	9,1	99,9-99,99%	25,1
98-99%	11,0	99,99-100%	26,2
99-99,5%	12,3		
99,5-99,9%	11,1		
99,9-99,95%	7,7		
99,95-100%	7,0		
<b>C. França</b>		<b>D. Reino Unido</b>	
0-90%	1,8	0-90%	9,7
90-95%	4,5	90-95%	15,8
95-99%	7,0	95-99%	21,7
99-99,5%	11,6	99-99,5%	27,4
99,5-99,9%	16,4	99,5-99,9%	30,5
99,9-99,99%	22,3	99,9-99,95%	33,2
99,99-100%	28,8	99,95-100%	34,5

Fontes: Brasil: Gobetti e Orair (2017); demais países: Piketty e Saez (2007). (1) Dados do Brasil referentes a 2013; dos Estados Unidos, a 2004; da França, a 2005; e do Reino Unido, a 2000.

Como apresentam os dados, a mais alta alíquota efetiva para o Brasil (12,3%) é menos da metade da alíquota mais elevada dos Estados Unidos (26,2%) e aproximadamente três vezes menor que a alíquota máxima do Reino Unido (34,5%). Além disso, o Brasil é o único dos quatro países em que a alíquota efetiva máxima não é aplicada ao último estrato de renda, sinalizando subtributação desse grupo. A propósito, a alíquota do grupo do topo no Brasil (7,0%) é quatro vezes menor que a alíquota desse grupo na França (28,8%) e aproximadamente cinco vezes menor que a do grupo equivalente no Reino Unido. Destaque-se que, como apresentado por Morgan (2017), a renda média do 1% mais rico do Brasil (assim como a dos subgrupos 0,1%, 0,01% e 0,001%) superou, em 2014, em PPP, a renda dos grupos equivalentes na França, em alguns casos por larga margem. Esses fatos certamente tornam muito difícil justificar a manutenção das atuais alíquotas efetivas.

Corroborando o entendimento da existência de espaço para a ampliação da tributação sobre a renda pessoal, Castro (2020) estima as alíquotas máximas ótimas entre 64% e 38%, a depender do método empregado e considerando que haja mudança de base tributável.

Assim, adotamos como forma de financiamento a elevação em 20 pontos percentuais da alíquota efetiva bruta sobre a renda pessoal dos 20% mais ricos<sup>36,37</sup>. Isso, dadas as alíquotas efetivas constantes na Tabela 8, resultaria em uma alíquota efetiva máxima de aproximadamente 32%, abaixo da do Reino Unido e das alíquotas máximas ótimas estimadas por Castro (2020). Além disso, essa é uma alíquota bruta, pois não considera o efeito da transferência da renda básica para esse grupo; ao considerá-la, a alíquota efetiva será reduzida. Observe-se, no entanto, que é improvável que uma elevação dessa monta possa ser feita em uma única etapa; é mais razoável conceber um gradual aumento das alíquotas efetivas, levando a um também gradual aumento dos valores da renda básica, tal como discutido na seção 3.2.4.

Delineada a forma de financiamento junto ao topo da distribuição, voltemos a atenção para as definições relativas à faixa entre 50% e 80% da distribuição da renda. Esse grupo contribuirá para o programa, mas ainda será beneficiário líquido dele ( $0 < \text{valor líquido} < \text{valor bruto}$ ). A contribuição desses indivíduos pode ser vista, assim, como uma espécie de autofinanciamento parcial do seu benefício, o que colabora tanto para a viabilidade fiscal do programa quanto para a sua progressividade (pois garante que o valor líquido caia à medida que a renda de mercado aumenta).

Assim como definido para os 20% mais ricos, também para a faixa entre 50% e 80% da distribuição avalia-se que a tributação sobre a renda pessoal é a forma mais adequada de financiamento, pois permite contribuição proporcional à renda, além de facilitar a estimativa dos efeitos do programa sobre a renda disponível. Alternativas como a tributação sobre o

---

<sup>36</sup> Como “renda pessoal” compreende-se aqui a totalidade da renda informada na DIRPF, incluindo rendimentos tais como doações e heranças.

<sup>37</sup> Como supracitado, essa elevação das alíquotas efetivas pode se dar por uma combinação de distintas medidas tributárias: elevação de alíquotas nominais, ampliação da base de cálculo, eliminação de isenções, desonerações, deduções e regimes especiais e criação de novos tributos. Mendes (2020) e Pellegrini (2020) enumeram algumas possíveis medidas arrecadatórias no âmbito do IRPF. No entanto, a definição da composição ótima de medidas é tarefa complexa, dada a importância de minimizar os custos econômicos da tributação, assim como de restringir os espaços para elisão e evasão fiscal. Além disso, como apontam Orair e Gobetti (2018), é preciso harmonizar modificações no IRPF com alterações no IRPJ e em outros tributos, dando consistência ao sistema. Assim, evidencia-se que o detalhamento dos aspectos tributários requer detalhamento em trabalho específico.

consumo ou sobre o carbono inevitavelmente atingiriam também os 50% mais pobres, indo de encontro à decisão de não exigir contribuição desse grupo. Além disso, tributos sobre o patrimônio ou sobre a renda de pessoas jurídicas pouco afetariam essa faixa. Ademais, não se visualiza nenhuma despesa de monta que pudesse ser suprimida e que afetasse única e exclusivamente esse grupo.

Resta definir, assim, quais os parâmetros para a aplicação desse tributo<sup>38</sup>. Para que ele incida somente a partir do centésimo 51, será necessário estabelecer uma faixa de isenção do tributo. Segundo IBGE (2020b), o rendimento médio mensal de todos os trabalhos da classe de mais de 40% até 50% foi de R\$ 1.260 em 2019, ao passo que o rendimento médio da classe de mais de 50% até 60% foi de R\$ 1.506. Como a renda do centésimo 51 será algum valor entre essas duas médias, adotamos o valor de R\$ 1.400 para a faixa de isenção.

Para a definição da alíquota do tributo, é necessário observar que a sua aplicação deve fazer com que o ponto de *break-even* ocorra em torno do centésimo 81 (a partir do qual as pessoas serão contribuintes líquidas do programa). Segundo IBGE (2020b), o rendimento médio mensal de todos os trabalhos da classe de mais de 70% até 80% foi de R\$ 2.329 em 2019, ao passo que o rendimento médio da classe de mais de 80% até 90% foi de R\$ 3.422; o ponto de *break-even* será, assim, algum valor nesse intervalo. Aplicando-se uma alíquota de 20% sobre a renda excedente à faixa de isenção, teríamos o ponto de *break-even* em R\$ 2.740, o que parece bastante razoável, uma vez que está próximo à média aritmética entre as médias apresentadas. Assim, adotaremos essa alíquota para a tributação sobre a faixa de 50% a 80% da distribuição. Observe-se que, como mostra a Tabela 8, essa faixa da distribuição não é atualmente alcançada pelo imposto de renda, logo a alíquota aqui proposta representa a totalidade da tributação sobre a renda pessoal que incidirá sobre esse grupo.

Uma vez que tanto o tipo de tributo quanto a alíquota escolhidos para a contribuição dos dois grupos foram os mesmos, podemos unificar a definição da forma de financiamento do programa como: elevação em 20 pontos percentuais da alíquota efetiva bruta sobre a renda pessoal, com limite de isenção de R\$ 1.400,00<sup>39</sup>. Observe-se que os efeitos redistributivos do

---

<sup>38</sup> Aplicam-se para esse tributo as mesmas considerações gerais feitas a respeito da tributação sobre os 20% mais ricos.

<sup>39</sup> É cabível tratar a introdução da alíquota de 20% para a faixa de 50% a 80% da distribuição como elevação em 20 pontos percentuais, uma vez que representaria um aumento da atual alíquota efetiva de 0% para 20%, observado o limite de isenção.

programa poderiam ser ainda maiores com a aplicação de alíquotas progressivas, especialmente considerando a grande concentração de renda no grupo do 1% e do 0,1% mais ricos; a definição de alíquotas mais elevadas para esses grupos é um possível aprimoramento para propostas futuras<sup>40</sup>. No entanto, como será visto na seção 3.2.7, mesmo uma alíquota linear já produz importantes resultados redistributivos, em especial em virtude da sua interação com o montante de renda básica recebido e da própria faixa de isenção. Assim, de forma a manter a simplicidade da análise, optamos por essa alíquota única.

### 3.2.7 Efeitos do programa sobre a renda

Nesta seção, os parâmetros do programa serão aplicados sobre a distribuição de renda do Brasil, conforme as faixas de rendimento médio mensal domiciliar *per capita* definidas na PNADC 2019. Da primeira faixa até o nono décimo da distribuição, os dados de renda são os da própria PNADC 2019, ajustados para incorporar rendas eventuais, tais como o 13º salário e o adicional de férias<sup>41</sup>. A renda do último décimo, por sua vez, é obtida por uma estimativa feita a partir das declarações do IRPF 2019/2018. Como comentado na subseção 3.2.1, o uso dos dados tributários justifica-se em virtude do fato de as pesquisas domiciliares não captarem adequadamente a renda do topo da distribuição.

A Figura 15 ilustra o efeito esperado do programa na renda disponível. No eixo horizontal está a renda de mercado antes dos impostos (*pre-tax income*) e no vertical, a renda disponível após benefícios e tributação (*post-tax income*). A curva que inicia na origem do gráfico mostra a renda disponível na ausência de um programa de renda básica ( $\alpha(y)$  *with no UBI*). Por sua vez, a curva que se inicia logo acima mostra a renda disponível no contexto da adoção de um programa de renda básica ( $\alpha(y)$  *with UBI*). Nesse último caso, mesmo quando a renda de mercado é zero, a renda disponível é igual ao valor da renda básica (*UBI*).

Para cada valor da renda de mercado, a distância vertical entre as duas curvas representa o benefício líquido recebido. O benefício líquido é constante e igual ao bruto em toda a região da faixa de isenção (*tax-exempt region*), que neste exercício vai até a renda de mercado de R\$ 1.400,00 mensais. A partir desse ponto, o benefício líquido começa ser reduzido,

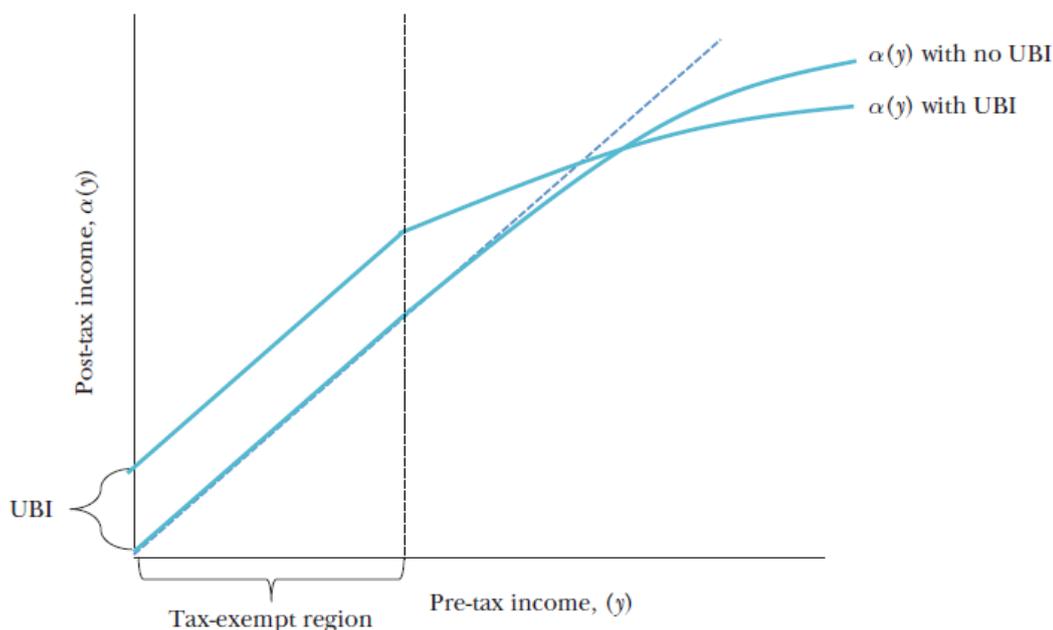
---

<sup>40</sup> Observe-se que essa definição deverá ser feita à luz das demais decisões tomadas no contexto de uma reforma do sistema tributário.

<sup>41</sup> Esse ajuste foi feito somente a partir do 5º décimo da distribuição de renda; assumiu-se a premissa que os primeiros décimos não recebem esses benefícios.

em virtude do efeito da tributação incidente sobre a renda excedente ao limite de isenção. O ponto de intersecção entre as duas curvas representa o *break-even*, ponto em que o benefício líquido é zero (ou seja, a tributação é igual ao benefício bruto); aqueles com renda superior à desse ponto serão os contribuintes líquidos do programa (20% mais ricos, no programa aqui desenhado).

Figura 15 – Rendas bruta e disponível em um programa de renda básica financiado com tributo sobre a renda pessoal com faixa de isenção



Fonte: Hanna e Olken (2018)

A Tabela 9 apresenta os dados básicos relativos à aplicação do programa. Para cada faixa percentual de renda domiciliar *per capita*, é apresentada a sua renda média mensal *per capita* e a quantidade média de moradores de cada domicílio, obtendo-se assim a renda média mensal domiciliar. A seguir, é apresentado o benefício bruto por domicílio, resultado da multiplicação do valor bruto de R\$ 268,00 pela quantidade média de pessoas do domicílio.

Nessa análise, é interessante verificar que os domicílios que estão entre os 20% mais pobres recebem o maior benefício médio bruto; isso ocorre porque o número médio de pessoas por domicílio é maior nessa faixa de renda.

Tabela 9 – Benefício (bruto) do programa por faixa de renda

Faixa percentual das pessoas ordenadas por renda domiciliar per capita	Renda média mensal domiciliar per capita (ajustada)	Média pessoas/domicílio	Renda média mensal domiciliar	Benefício médio por domicílio
até 5%	53	4	212	1.072
de 5% até 10%	170	4	680	1.072
até 10%	112	4	448	1.072
mais de 10% até 20%	296	4	1.184	1.072
mais de 20% até 30%	441	3	1.323	804
mais de 30% até 40%	585	3	1.755	804
mais de 40% até 50%	791	3	2.373	804
mais de 50% até 60%	1.044	3	3.133	804
mais de 60% até 70%	1.265	3	3.794	804
mais de 70% até 80%	1.653	3	4.959	804
mais de 80% até 90%	2.381	3	7.142	804
mais de 90% até 100%	10.838 (1)	3	32.515	804

Fontes: PNAD Contínua Anual 2019, DIRPF 2019/2018. Elaboração própria. (1) Dados obtidos a partir da DIRPF 2019/2018, atualizados para 2019 pela aplicação da variação da renda dos 10% mais ricos da PNADC 2018 para a PNADC 2019 (crescimento real) e do IPCA de jul/2018 a jun/2019 (atualização monetária).

A Tabela 10, por sua vez, apresenta os aspectos de financiamento do programa. Aqui, diversas observações devem ser feitas. Primeiramente, dada a elevada informalidade existente na economia brasileira, não é viável imaginar que todas as rendas sejam observáveis pela autoridade tributária. Assim, com base nos dados do mercado de trabalho, estimou-se que nenhuma renda dos domicílios entre os 40% mais pobres poderia ser observada; além disso, estimou-se que somente 50% da renda do 5º décimo poderia ser observada. De qualquer maneira, no entanto, essas faixas de renda já deveriam estar excluídas da participação no financiamento, dado o limite de isenção definido. Por sua vez, a renda dos 50% mais ricos foi considerada integralmente observável pelo Fisco<sup>42</sup>.

Sobre as rendas observáveis, foi aplicado o tributo de 20%, considerando o limite de isenção de R\$ 1.400,00, aplicado individualmente a cada pessoa com rendimento. Uma vez que estamos aqui trabalhando com rendimentos domiciliares, faz-se necessário estimar qual seria o limite de isenção do domicílio. Assim, assumiu-se que os domicílios dos oito primeiros décimos teriam um limite de isenção domiciliar de R\$ 2.100,00 (150% da faixa de isenção), e

<sup>42</sup> Essa hipótese não descarta a eventual necessidade de alterações legais ou administrativas para que tais rendas sejam efetivamente observáveis pelas autoridades tributárias.

que os dois últimos décimos teriam um limite de isenção domiciliar de R\$ 2.520,00 (180% da faixa de isenção).

Com esses dados, é então calculado o tributo mensal sobre a renda de cada domicílio, assim como a arrecadação total de cada faixa de renda. Observe que os 50% mais pobres não pagam qualquer valor em tributos, e que a arrecadação se concentra maciçamente nos 10% mais ricos, justamente aqueles que detêm a maior parte da renda.

Tabela 10 – Financiamento do programa por faixa de renda

Faixa percentual das pessoas ordenadas por renda domiciliar per capita	Renda média mensal domiciliar	Renda média mensal domiciliar observável	Tributo médio mensal domiciliar	Arrecadação mensal na faixa (milhões)
até 5%	212	0	0	0
de 5% até 10%	680	0	0	0
até 10%	448	0	0	0
mais de 10% até 20%	1.184	0	0	0
mais de 20% até 30%	1.323	0	0	0
mais de 30% até 40%	1.755	0	0	0
mais de 40% até 50%	2.373	1.186	0	0
mais de 50% até 60%	3.133	3.133	207	1.443
mais de 60% até 70%	3.794	3.794	339	2.366
mais de 70% até 80%	4.959	4.959	572	3.993
mais de 80% até 90%	7.142	7.142	924	6.455
mais de 90% até 100%	32.515	32.515	5.999	41.893

Fontes: PNAD Contínua Anual 2019, DIRPF 2019/2018. Elaboração própria.

Agora é possível, então, apurar os efeitos líquidos do programa, apresentados na Tabela 11. O benefício líquido é simplesmente o benefício bruto menos o tributo aplicado. É altamente relevante verificar que o benefício líquido é decrescente com a renda. Os domicílios onde estão os 20% mais pobres recebem o maior benefício líquido, pois têm maior número médio de pessoas e não necessitam contribuir para o financiamento do programa. A faixa dos 20% aos 50% mais pobres também recebe o benefício líquido integral, pois não participa do financiamento, mas o valor médio é menor em função do número de membros do domicílio. Entre os 50% e 80% da distribuição, os benefícios líquidos ainda são positivos, porém decrescentes a cada décimo, em virtude da sua contribuição para o financiamento do programa. Por final, o valor líquido das duas últimas faixas é negativo, indicando que elas são contribuintes líquidas do programa, ou seja, suas financiadoras.

Tabela 11 – Benefício líquido do programa por faixa de renda

Faixa percentual das pessoas ordenadas por renda domiciliar per capita	Renda média mensal domiciliar	Benefício médio por domicílio	Tributo médio mensal domiciliar	Benefício líquido médio por domicílio
até 5%	212	1.072	0	1.072
de 5% até 10%	680	1.072	0	1.072
até 10%	448	1.072	0	1.072
mais de 10% até 20%	1.184	1.072	0	1.072
mais de 20% até 30%	1.323	804	0	804
mais de 30% até 40%	1.755	804	0	804
mais de 40% até 50%	2.373	804	0	804
mais de 50% até 60%	3.133	804	207	597
mais de 60% até 70%	3.794	804	339	465
mais de 70% até 80%	4.959	804	572	232
mais de 80% até 90%	7.142	804	924	-120
mais de 90% até 100%	32.515	804	5999	-5.195

Fontes: PNAD Contínua Anual 2019, DIRPF 2019/2018. Elaboração própria.

Com esses dados, podemos agora apurar a nova renda disponível por faixa de renda. Somando-se o benefício líquido com a renda inicial, obtemos a nova renda média domiciliar, e dividindo este valor pela quantidade de moradores do domicílio, temos a nova renda mensal domiciliar *per capita*. A Tabela 12 apresenta esses dados.

A última coluna da tabela traz a variação da renda domiciliar *per capita*. A primeira faixa de renda, de até 5%, terá um expressivo aumento médio de 506% em sua renda *per capita*, sendo que a faixa dos 10% mais pobres como um todo terá um incremento médio de 239%. As elevações de renda seguem consideráveis para as faixas seguintes, e vão diminuindo até o ponto de *break-even*, a partir de onde se tornam negativas<sup>43</sup>. As variações de -2% e de -16% para as duas últimas faixas representam as respectivas elevações das alíquotas efetivas pagas para o financiamento do programa. A elevação da alíquota efetiva é menor que 20 pontos percentuais porque se considera, além da faixa de isenção, o benefício bruto recebido. Observe-se também que as alíquotas efetivas de 2% e de 16% para as duas últimas faixas são médias do décimo da distribuição; assim sendo, os domicílios com renda no início de cada uma das faixas estariam sujeitos a elevações de alíquotas efetivas menores que estas, e as do final a elevações maiores

<sup>43</sup> Observe-se que o ponto exato de *break-even* depende do tamanho da família, uma vez que o benefício é individual. O ponto de *break-even* aqui apresentado é aquele da família média considerada. Famílias menores terão um ponto de *break-even* mais baixo, enquanto famílias maiores terão um ponto mais alto. Assim, indiretamente, essa característica do programa pode vir a beneficiar famílias com filhos.

(limitadas a 20 pontos percentuais). À medida em que se aproxima do topo extremo da distribuição (tais como as frações dos 1% e dos 0,1% mais ricos), tanto o valor do benefício bruto recebido quanto o limite de isenção passam a ter pouca relevância para a determinação do benefício líquido, fazendo com que a elevação da alíquota efetiva seja maior para esses grupos.

Tabela 12 – Nova renda disponível com o programa, por faixa de renda

Faixa percentual das pessoas ordenadas por renda domiciliar per capita	Renda média mensal domiciliar	Benefício líquido médio por domicílio	Nova renda média mensal domiciliar	Nova renda média mensal domiciliar per capita	Varição renda média mensal domiciliar per capita
até 5%	212	1.072	1.284	321	506%
de 5% até 10%	680	1.072	1.752	438	158%
até 10%	448	1.072	1.520	380	239%
mais de 10% até 20%	1.184	1.072	2.256	564	91%
mais de 20% até 30%	1.323	804	2.127	709	61%
mais de 30% até 40%	1.755	804	2.559	853	46%
mais de 40% até 50%	2.373	804	3.177	1.059	34%
mais de 50% até 60%	3.133	597	3.731	1.244	19%
mais de 60% até 70%	3.794	465	4.259	1.420	12%
mais de 70% até 80%	4.959	232	5.191	1.730	5%
mais de 80% até 90%	7.142	-120	7.021	2.340	-2%
mais de 90% até 100%	32.515	-5.195	27.320	9.107	-16%

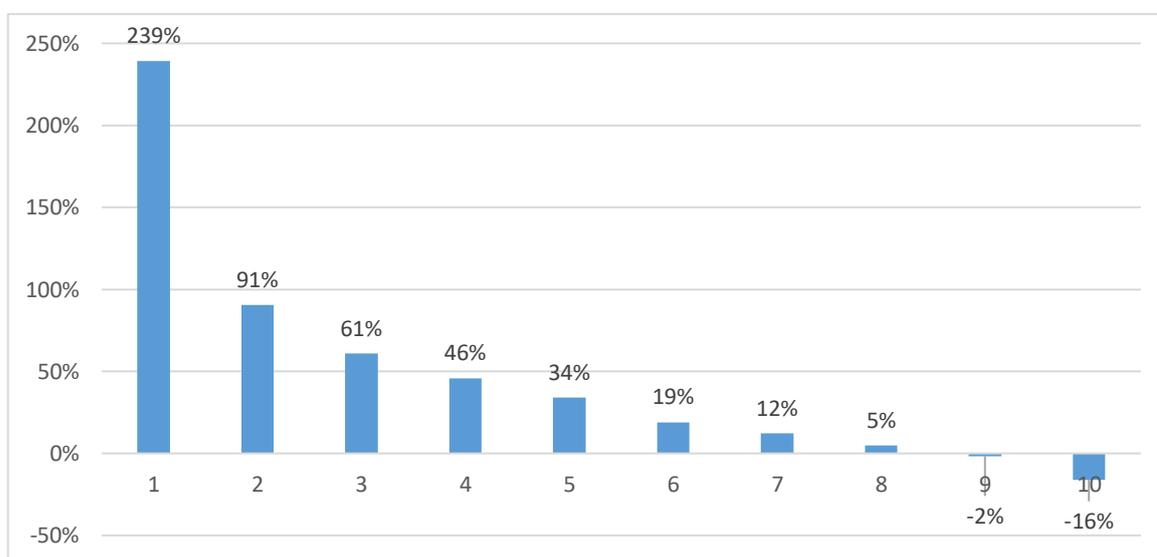
Fontes: PNAD Contínua Anual 2019, DIRPF 2019/2018. Elaboração própria.

Para maior facilidade de visualização, a variação da renda média mensal domiciliar *per capita* é apresentada na Figura 16, por décimos da distribuição de renda. Considerando a quantidade média de pessoas por domicílio, os 80% mais pobres seriam beneficiários líquidos e os 20% seriam contribuintes líquidos do programa, produzindo assim a redistribuição de renda delineada nos objetivos. Observe-se que, entre os beneficiários líquidos, o incremento é maior para as menores rendas, garantindo assim que os mais pobres sejam proporcionalmente mais beneficiados. Tal efeito é bastante interessante, uma vez que o valor do benefício bruto é rigorosamente idêntico para todos os participantes do programa. Observe-se ainda que a faixa de 50% a 80% da distribuição (6º, 7º e 8º décimos) é beneficiária líquida do programa, a despeito da elevação dos tributos sobre sua renda; tal efeito ocorre pelo fato de o benefício bruto recebido por esses domicílios superar o tributo sobre eles incidente.

Por final, observe-se também que um programa de renda básica pode produzir não apenas redistribuição de renda entre domicílios, mas também intradomicílio, em virtude de seu

caráter individual. Por exemplo, nos domicílios entre 50% e 80% da distribuição, um membro do domicílio pode estar contribuindo para o programa (ou seja, seu valor líquido será inferior ao valor bruto), enquanto outro membro, por não receber renda ou por recebê-la em valores abaixo do limite de isenção, não precisa contribuir. O mesmo ocorre também em domicílios que sejam contribuintes líquidos; a maior contribuição incidirá sobre o membro com maior renda, enquanto aqueles com menor renda contribuirão menos ou até mesmo não contribuirão. Em todos esses casos, a diferença de renda disponível entre os membros será reduzida, com possíveis consequências para a dinâmica do domicílio.

Figura 16 – Variação percentual da renda domiciliar *per capita*, por décimos da renda



Elaboração própria.

### 3.2.8 Efeitos do programa sobre a pobreza e a desigualdade

Estima-se que o programa aqui proposto teria importantes efeitos de redução da pobreza. Sendo uma transferência universal, e sendo seu valor superior a diversas das linhas de pobreza usualmente empregadas no Brasil, a pobreza monetária poderia ser considerada erradicada segundo esses critérios. Evidentemente, um aspecto crítico para a efetiva redução da pobreza será a capacidade operacional do programa de informar, cadastrar e realizar as transferências para a população beneficiária. As lições dos programas do Alasca e do Irã, no entanto, sinalizam para a viabilidade de taxas de cobertura bastante elevadas em modelos universais.

Assumindo uma hipótese de cobertura total da população beneficiária, estima-se que o impacto da aplicação do programa sobre as taxas de pobreza seria o apresentado na Tabela

13. Assim, a pobreza poderia ser considerada erradicada de acordo com todas as linhas apresentadas, com exceção da linha de US\$ 5,50 PPC 2011/pessoa/dia, cuja taxa teria uma expressiva queda de aproximadamente 70%, passando de 24,7% para 7,5%.

Tabela 13 – Impacto da aplicação do programa sobre a taxa de pobreza

Linha de pobreza	Valor (R\$)	Taxa de pobreza em 2019 (%)	Taxa de pobreza com o programa (%)
Linha básica do PBF	89	4,1	0,0
US\$ 1,90 PPC 2011/pessoa/dia	151	6,5	0,0
Linha de elegibilidade do PBF	178	7,8	0,0
1/4 do salário mínimo	250	11,8	0,0
US\$ 3,20 PPC 2011/pessoa/dia	253	12,2	0,0
US\$ 5,50 PPC 2011/pessoa/dia	436	24,7	7,5 (1)

Fontes: IBGE (2020a). (1) Para a estimativa dessa taxa, assumiu-se a hipótese de crescimento linear da renda na faixa de 5% a 10% da distribuição. Como a renda média domiciliar *per capita* dessa faixa passa a ser de R\$ 438 com o programa (logo acima, portanto, dessa linha de pobreza), estimou-se que metade inferior da faixa (de 5% a 7,5%) se mantivesse abaixo dessa linha de pobreza, resultando na taxa de 7,5%.

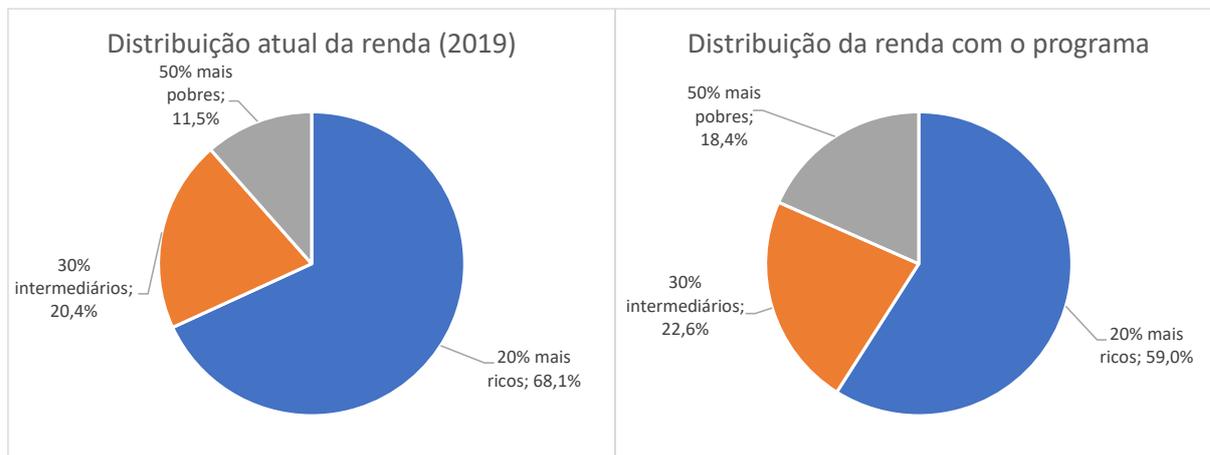
O programa também propicia redução da concentração de renda, por meio da redistribuição dos 20% mais ricos para os 80% mais pobres. O montante dessa redistribuição é de R\$ 37,1 bilhões mensais ou R\$ 445,4 bilhões anuais, o que representa o custo líquido do programa. Esse montante equivale a aproximadamente 6,0% do PIB de 2019, dimensão similar à do programa de renda básica do Irã quando implantado. Observe-se também que o custo líquido é apenas 66% do custo bruto (montante total dos benefícios brutos pagos), que é de R\$ 673,7 bilhões anuais. Essa diferença decorre da parcela da tributação que é usada para autofinanciamento do próprio benefício, o que ocorre no caso dos indivíduos na faixa de 50% a 80% da distribuição (que autofinanciam parcialmente seu benefício) e no caso dos 20% mais ricos (que autofinanciam integralmente seu benefício).

A Figura 17 apresenta as alterações estimadas na distribuição de renda, considerando 3 grupos: os 50% mais pobres, os 30% intermediários e os 20% mais ricos. Estima-se que o programa elevaria a parcela dos 50% mais pobres em aproximadamente 60%, levando-a de 11,5% para 18,4% da renda. Enquanto isso, a parcela dos 30% intermediários teria um incremento de aproximadamente 11%, elevando-se de 20,4% para 22,6% da renda. Por sua vez, a fatia dos 20% mais ricos seria reduzida em aproximadamente 13%, caindo de 68,1% para 59% da renda.

Observe-se que a concentração de renda no topo, apesar dessa diminuição, se manterá muito elevada. Ela poderia ser mais reduzida mediante elevação do valor da renda

básica, o que, por sua vez, exigirá aumento das alíquotas aqui propostas e/ou o estabelecimento ou majoração de outros tributos, como sobre o patrimônio (desde que incidam sobre o topo, a fim de garantir o efeito redistributivo desejado).

Figura 17 – Distribuição atual e nova distribuição da renda com o programa de renda básica



Fontes: PNAD Contínua Anual 2019, DIRPF 2019/2018. Elaboração própria.

### 3.2.9 Impactos econômicos

A implantação de um programa da magnitude aqui descrita (aproximadamente 6% do PIB) certamente terá impactos substanciais na economia. À luz dos aspectos teóricos apresentados na seção 1.4 e das experiências relatadas no capítulo 2, buscaremos explorar alguns desses impactos. No entanto, como apontado por Petersen (2017), há uma série de variáveis relevantes cuja tendência pode ser de difícil previsão, o que reforça a necessidade de definição de um plano de implantação considerando essas incertezas.

Como apontado na seção 1.4.2, mesmo programas com orçamento equilibrado podem levar à expansão da economia, em função da maior propensão a consumir das faixas de renda inferiores, que são as beneficiárias líquidas do programa. Nikiforos et al. (2017) estimam que a implantação de um programa de renda básica nos Estados Unidos totalmente financiado por impostos levaria a um crescimento do PIB de 1,65% no caso de um programa de US\$ 500/mês/adulto e de 2,62% no caso de um programa de US\$ 1.000/mês/adulto. Por sua vez, Toneto et al. (2021), a partir de cálculos das propensões marginais a consumir elaborados com dados da POF 2017-2018, estimam que, para cada R\$ 100,00 transferidos do 1% mais rico para os 30% mais pobres, é gerada uma expansão de R\$ 106,70 na economia. Esses estudos, assim, sinalizam tendência de que o programa aqui proposto tenha impacto positivo sobre o nível de atividade da economia, especialmente por meio da elevação do consumo de massa.

Esse fomento ao mercado interno de consumo pode induzir investimentos privados na ampliação da produção, impulsionando a geração de emprego e renda, a qual se reverte em mais consumo, investimento e renda. Além disso, a ampliação da demanda gera aumento do volume de vendas e ganhos de escala das empresas domésticas, proporcionando aumentos de produtividade. Esse processo de distribuição de renda poderia, assim, ser um motor para um novo ciclo de crescimento econômico (FAGNANI e ROSSI, 2018).

A intensidade desse crescimento, no entanto, dependerá da capacidade da produção nacional absorver esse aumento de demanda, tanto em termos dos bens finais quanto de seus principais encadeamentos produtivos (BIELSCHOWSKY, 2014). Com isso, visa-se evitar o vazamento para o exterior do acréscimo de demanda, o que poderia gerar desequilíbrios nas contas externas e criar riscos macroeconômicos (GROOT e PEETERS, 1997). Tal preocupação é relevante dado o atual contexto de deterioração da capacidade produtiva doméstica (MARCATO e ULTREMARE, 2018).

O programa pode ter efeitos positivos para o crescimento econômico também por meio de estímulos ao lado da oferta. Como apontam Banerjee et. al. (2019), a renda básica pode aliviar restrições enfrentadas por pessoas de baixa renda, como a dificuldade em obter crédito para investimentos em capital físico e humano. Além disso, a garantia de uma renda pode colaborar para a superação de restrições de ordem psicológica que dificultam a tomada de boas decisões e afetam as esperanças, aspirações, confiança e autoestima. Ainda, poderia estimular a tomada de risco por parte dos indivíduos, uma vez que teriam um piso incondicional de renda garantido.

O programa, por reduzir drasticamente os níveis de pobreza (inclusive erradicando-a segundo diversas linhas), pode também ter importantes efeitos de capital humano, particularmente pelos positivos impactos sobre o desenvolvimento na primeira infância, etapa crítica para o pleno desenvolvimento humano, com melhoras de longo prazo na saúde e na educação das crianças (MENEZES FILHO, 2018). Também colabora para o aumento de capital humano a possível redução de violações de direitos tais como o trabalho infantil. A redistribuição de renda do topo para a base gerada pelo programa também pode fomentar a economia por reduzir a desigualdade, considerada prejudicial para o crescimento econômico (OECD, 2015).

Esses efeitos positivos sobre o produto, no entanto, podem ser, em parte ou no todo, contrabalançados por efeitos de redução da oferta de trabalho. Ainda que empiricamente esse

efeito teórico não tenha se mostrado tão substancial quanto previsto por alguns autores, ele não deve ser completamente desconsiderado. Por exemplo, Duque (2020c) estima o impacto da redução da oferta de trabalho em 0,9% do PIB para um programa de transferência de renda com volume de beneficiários similar ao deste (considerando, no caso do programa aqui proposto, somente os beneficiários líquidos). No entanto, tais estimativas não necessariamente são aplicáveis a programas de renda básica, pois podem refletir situações de armadilha de pobreza, na qual a focalização por renda do programa gera desestímulos à oferta de trabalho. Além disso, Ghatak e Maniquet (2019) apontam que programas de renda básica em países em desenvolvimento que não sejam de alto valor não teriam efeito na oferta de trabalho, dados os menores níveis de renda, muitas vezes próximos ao de subsistência.

Assim, dois cenários distintos podem ser delineados. O primeiro é aquele vislumbrado por Jones e Marinescu (2018) a respeito do PFD do Alasca, onde se combinaram efeitos macroeconômicos de aumento da demanda por trabalho (gerados pelos efeitos expansionistas do programa) com efeitos microeconômicos de redução de oferta de trabalho, com um resultado aproximadamente neutro em termos de nível de emprego. Um segundo cenário seria mais próximo ao do programa iraniano – com o qual o programa aqui proposto se assemelha em termos de valor do benefício e montante total de transferências em relação do PIB –, com estabilidade na oferta de trabalho, e até mesmo aumento da oferta em alguns grupos.

À parte os efeitos na oferta de trabalho, o programa tende a conferir maior poder de barganha aos trabalhadores, especialmente àqueles de remuneração mais baixa, ao lhes oferecer uma opção crível de saída, ainda que temporária, do mercado de trabalho. Considerando uma família de 3 pessoas, o montante de renda básica recebido pelo domicílio seria de aproximadamente 80% do valor bruto do salário mínimo em 2019, e, no caso de uma família de 4 pessoas, seria de 107% desse valor. Assim, esses trabalhadores certamente estariam em melhor situação tanto para a negociação dos seus salários, quanto para o estabelecimento das condições gerais de trabalho, tal como visto na experiência do Mincome. Em particular, devem aumentar as possibilidades desses trabalhadores de resistir a situações de abuso e de indignidade, colaborando na redução do elevado déficit de trabalho decente identificado por Proni (2013).

Em termos fiscais, o programa proposto é equilibrado para a União. Os entes subnacionais, no entanto, e especialmente os Estados, tendem a ter elevação da sua arrecadação, uma vez que seu principal tributo, o ICMS, incide sobre o consumo – movimento similar ao

ocorrido quando da implantação do auxílio emergencial relativo à pandemia de covid-19 (RIOS et al., 2020). Observe-se que, mantidas as atuais vinculações constitucionais, esse aumento de arrecadação poderá implicar em elevação das despesas com educação e saúde dos Estados, o que poderá gerar novos impactos econômicos positivos, em virtude do decorrente aumento de capital humano, assim como contribuir para redução adicional da desigualdade (SILVEIRA et al., 2021).

### **3.2.10 Discussão**

Nesta seção, buscaremos fazer uma análise crítica do exercício apresentado, cotejando-o com as motivações para a adoção da renda básica debatidas na seção 3.1, e avaliando a consistência e a viabilidade do programa delineado.

Primeiramente, a proposta parece atender as motivações identificadas. Estima-se que o programa possibilitará expressiva redução das taxas de pobreza, inclusive erradicando-a segundo diversas linhas. Contribuem para isso tanto o valor definido para o benefício quanto a sua universalidade, a qual tende eliminar as lacunas de coberturas existentes nos atuais programas focalizados. Tal redução da pobreza pode gerar diversos outros impactos positivos, tais como em educação e em saúde, os quais não apenas elevam o bem-estar da população, mas podem também ter efeitos econômicos relevantes.

Quanto à desigualdade, o programa propicia uma importante redução da concentração de renda, redistribuindo aproximadamente 6,0% do PIB dos 20% mais ricos para os 80% mais pobres. Em especial, observe-se que expressivos aumentos percentuais na renda dos primeiros estratos são obtidos mesmo com pequenas reduções percentuais nos rendimentos líquidos dos décimos do topo (2% para o nono décimo e 16% para o décimo do topo), evidenciando a extrema concentração atualmente existente. Esse processo redistributivo pode ter efeitos macroeconômicos positivos, com potencial para fomentar um ciclo de crescimento econômico. Além disso, como comentado, o programa pode se tornar ainda mais desconcentrador da renda com a adoção de alíquotas progressivas para o seu financiamento, incidentes sobre o topo extremo da distribuição (por exemplo, 1% e 0,1% mais ricos).

Ainda, o programa deve melhorar a situação dos trabalhadores, em especial dos informais e daqueles de baixa renda, tanto por lhes prover uma complementação de renda quanto por fortalecer o seu poder de barganha, o que poderá permitir melhores condições de trabalho e de salário. Isso, por sua vez, poderá reforçar o efeito de redução da desigualdade,

redistribuindo mais renda do topo para a base da distribuição, assim como reduzindo ainda mais os níveis residuais de pobreza. Tais efeitos, ressalte-se, apenas são possíveis devido à universalidade e à incondicionalidade da renda básica, uma vez que o benefício não é perdido caso a renda do indivíduo supere a linha de pobreza nem com a aceitação de um trabalho formal.

Observe-se também que, a rigor, o programa não necessitaria ser estritamente universal para atingir os objetivos definidos. De fato, o papel da universalidade nesta proposta não seria exatamente garantir um pagamento *a todas* as pessoas, mas sim essencialmente permitir a promoção de uma ampla redistribuição de renda que alcance a maior parte da população brasileira e que evite os erros de exclusão típicos dos programas focalizados. Assim, se ao longo do processo de debate quanto à adoção da renda básica surgir como óbice relevante o fato de que mesmo pessoas muito ricas receberiam o benefício<sup>44</sup> (ainda que, como visto, elas seriam liquidamente contribuintes do programa), seria possível flexibilizar o princípio da universalidade sem comprometer o alcance desses objetivos. No entanto, o critério para negar elegibilidade ao programa deveria conter uma margem razoável de segurança, a fim de evitar que qualquer pessoa do público-alvo beneficiário seja indevidamente excluída. Dada a concentração de renda no topo, a restrição poderia buscar excluir apenas o 1% mais rico, ou mesmo apenas frações desse grupo. Observe-se também que, como comentado anteriormente, se poderia buscar obter esse resultado pela adoção de procedimentos do imposto de renda negativo, ao menos para os grupos de alta renda.

Apesar dos prospectos favoráveis, há uma série de riscos envolvendo um programa dessa natureza e desse porte, os quais devem ser adequadamente gerenciados para que os positivos efeitos acima descritos possam ser alcançados de forma efetiva e sustentável.

O primeiro risco a ser considerado é o fiscal. Ainda que o programa tenha sido desenhado de forma orçamentariamente equilibrada, é incerto se o montante de receitas previstas poderá ser efetivamente arrecadado, ao menos no curto prazo. Isso porque os contribuintes poderão ter diversas reações comportamentais ao aumento de tributos, tais como a redução de sua oferta de trabalho, ajustes na forma de declaração dos tributos e a prática de elisão ou evasão fiscal. Ainda mais, a intensidade dessas reações é uma questão eminentemente empírica (CASTRO, 2020). Assim, a assunção pelo Estado de um compromisso financeiro de

---

<sup>44</sup> Parijs e Vanderborght (2017) apontam o risco dessa impressão para a viabilidade política da renda básica.

valor certo (pagamento da renda básica) frente a receitas incertas constituiria um risco fiscal relevante, ainda mais considerando os vultosos volumes financeiros envolvidos. Como ensina o *case* do Irã, a arrecadação efetiva pode ficar bastante abaixo da projetada, dadas as diversas variáveis econômicas em jogo.

Duas estratégias podem ser conjuntamente empregadas para fazer frente a esse risco. A primeira, já comentada, é a implantação gradual do programa, com a progressiva elevação dos valores da renda básica e dos correspondentes tributos para financiá-la. Isso permitiria que as reações dos contribuintes pudessem ser acompanhadas, e que correções de rota pudessem ser realizadas, mantendo-se o equilíbrio fiscal do programa.

A segunda estratégia é, à semelhança do programa do Alasca, tornar o valor da renda básica variável, definido em função da receita efetivamente arrecadada. Isso garantiria a neutralidade fiscal do programa, pois apenas os recursos que realmente ingressassem nos cofres públicos seriam distribuídos. Tal lógica poderia ser aplicada de acordo com a frequência definida para o pagamento da renda básica – no caso, mensal –; assim, o montante transferido mensalmente seria aquele arrecadado no período correspondente. Evidentemente, isso traria o inconveniente da flutuação do valor da renda básica; no entanto, como visto no relato do experimento do Alasca, tal situação pode vir a ser compreendida e aceita pela população. Ademais, instaurar uma lógica de repartição da renda socialmente gerada, ao invés de um valor fixo independente da produção de riqueza, pode estar mais próximo das origens do pensamento sobre a renda básica, em especial o de Paine (2019 [1796]).

Acerca dos aspectos tributários, outra questão importante seria corrigir as atuais iniquidades horizontais existentes no imposto sobre a renda (GOBETTI e ORAIR, 2017). Isso visa evitar que o novo tributo para o financiamento da renda básica torne a tributação total sobre a renda demasiadamente elevada para aqueles grupos que já arcam com as maiores alíquotas efetivas<sup>45</sup> – o que poderia criar desestímulo excessivo ao trabalho, além de fomentar a informalidade e outros arranjos para burlar o Fisco.

Ainda, há outros efeitos econômicos cuja intensidade é incerta, e que devem ser minuciosamente monitorados ao longo da implantação do programa, reforçando a ideia de

---

<sup>45</sup> Gobetti e Orair (2017) mostram que, dentro da mesma faixa de renda, as alíquotas efetivas para não-recebedores de lucros e dividendos chegam a ser o triplo daquela paga por recebedores.

estratégia gradualista acima apresentada. Um deles é o impacto na oferta de trabalho, que, apesar de modelos teóricos e as experiências indicarem ser uma preocupação menor, não pode ser completamente desconsiderado. Uma segunda preocupação é com desincentivos à formalização do trabalho, especialmente nos grupos de menor renda que, mesmo sendo beneficiários líquidos, contribuam para o programa (faixa dos 50%-80% da distribuição).

Outra preocupação são eventuais impactos inflacionários, que poderiam advir: i) caso a oferta dos produtos demandados pelos beneficiários líquidos não acompanhe o crescimento da demanda; ii) com o aumento dos salários dos trabalhadores de menor renda, em especial nos setores não transacionáveis; e iii) de tentativas dos contribuintes líquidos de transferir o aumento de tributação para os preços.

Além disso, é possível questionar se um montante tão vultoso de recursos deve ser alocado para transferências de renda, frente a tantas outras demandas do país, como o aprimoramento de serviços públicos e o investimento em infraestrutura. Como aponta Piketty (2019), encontrar tal equilíbrio representa um tarefa complexa. Nesse contexto, cabe ressaltar que o desenho de programa aqui apresentado é apenas um de inúmeros possíveis; sendo o seu orçamento mais restrito, seria possível formular outras propostas que, ainda que com menor poder redistributivo, ainda tenham relevantes impactos positivos. Nesse sentido, é importante destacar as múltiplas possibilidades oferecidas pela variação dos parâmetros do programa, que podem ser manejados para maximizar os impactos obtidos. Um exemplo seria a definição de valores maiores de renda básica para crianças e adolescentes, uma vez que esse grupo está atualmente especialmente exposto à pobreza. Outro exemplo seria o ajuste do ponto de *break-even* para reduzir o grupo de beneficiários líquidos; nesse caso, as alíquotas do tributo deveriam ser revisadas para não impor ônus excessivo para a parcela dos contribuintes líquidos que estiver entre os 80% mais pobres.

É oportuno, no entanto, apontar que a renda básica e essas demais demandas sociais não são, necessariamente, competidoras. Como já comentado, um dos potenciais impactos do programa é gerar crescimento econômico, o que elevará a arrecadação tributária, especialmente de Estados, o que tenderia a levá-los a maiores investimentos em educação e saúde. Além disso, a melhoria da renda, e em especial a redução ou erradicação da pobreza, pode ter impactos positivos para a educação e a saúde, como apontado tanto na teoria quanto na experiência do Mincome canadense.

Por final, parece-nos merecer especial atenção a integração do programa de renda básica a estratégias de desenvolvimento econômico nacional. A tributação progressiva com consequente distribuição de renda pode ser uma ferramenta central para a ampliação do consumo de massa, levando a uma mudança para um padrão de consumo das famílias capaz de dar suporte ao desenvolvimento (PINTO, 1969). Assim, a implantação do programa de renda básica seria planejada em conjunto com a implantação de políticas de fomento econômico, com foco justamente na expansão da produção dos bens e serviços a serem provavelmente mais demandados pelos beneficiários líquidos do programa. Dessa forma, não apenas se reduziria o vazamento da renda ampliada para o exterior, mas também se poderia conter eventuais impactos inflacionários devidos a restrições de oferta. Ainda, os ganhos de escala advindos da expansão da produção poderiam tornar o setor de transacionáveis mais competitivo internacionalmente, o que permitiria melhor absorver o eventual aumento de salários induzido pelo programa. Além disso, a garantia de renda proporcionada pelo programa poderia gerar estímulos ao investimento privado pela redução do risco de demanda.

Assim, um programa de renda básica tal como o aqui proposto pode ser visto como algo além de uma transferência de renda ou de um programa de proteção social. Pode ser visto, primeiramente, como um pacto social acerca da distribuição da renda gerada no processo econômico. E, em segundo lugar, como um elemento de destaque de um projeto de desenvolvimento econômico, por meio do fomento ao investimento e da geração de emprego e renda em virtude da garantia de poder de consumo à população via redistribuição.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este capítulo apresenta as considerações finais desta dissertação, e divide-se em duas seções. Primeiramente, são apresentadas as principais contribuições deste trabalho. Por final, são apresentadas diversas possibilidades de trabalhos futuros, visando o aprimoramento das contribuições aqui apresentadas.

### **Contribuições**

O presente trabalho teve como objetivo central discutir as perspectivas da renda básica para o Brasil e, em especial, avaliar a desejabilidade e a viabilidade da sua adoção no país. A relevância desse debate decorre da generalizada percepção acerca da necessidade de reformulação do sistema de proteção social brasileiro, ampliando sua cobertura e montantes transferidos. Sendo a renda básica uma das políticas públicas em discussão, as análises aqui empreendidas podem ser de valor nesse processo.

Assim, uma das contribuições deste trabalho é avaliar se a implantação de um programa de renda básica seria desejável no Brasil. Para realizar essa análise, as motivações apresentadas na literatura para a adoção de uma renda básica foram confrontadas com dados da realidade brasileira. Verificou-se que um programa de renda básica adequadamente formulado – com especial atenção para a escolha das fontes de financiamento – pode contribuir para o enfrentamento da pobreza, para a superação de falhas do sistema de proteção social, para a redução da desigualdade de renda e para a melhoria da situação dos trabalhadores, especialmente dos informais e dos de baixa renda. De fato, virtualmente todas as motivações para a adoção da renda básica identificadas na literatura aplicam-se fortemente à situação do Brasil.

Esses potenciais efeitos positivos puderam ser validados e dimensionados no exercício desenvolvido. Verificou-se que o programa desenhado teria expressivo impacto sobre a pobreza, potencialmente erradicando-a segundo diversas linhas. Além disso, o programa também contribuiria para a diminuição da desigualdade de renda, aumentando em aproximadamente 60% a parcela da renda recebida pelos 50% mais pobres, e reduzindo em aproximadamente 13% a parcela dos 20% mais ricos. Ainda, o programa poderia ter impactos econômicos positivos, em virtude de seus estímulos à demanda e à oferta, com potencial para fomentar um ciclo de crescimento econômico. Assim, conclui-se ser desejável a adoção de um

programa de renda básica no Brasil nos moldes apresentados, dados seus positivos efeitos econômicos e sociais.

A segunda contribuição deste trabalho é avançar no debate acerca da viabilidade da adoção da renda básica no Brasil. Tal discussão é de alta relevância, uma vez que são recorrentes as alegações no debate público de que um programa de renda básica seria inviável, especialmente por questões fiscais. Nessa avaliação de viabilidade, identificou-se a existência de espaço para o aumento da tributação sobre a renda pessoal do topo da distribuição, uma vez que as respectivas alíquotas efetivas são baixas na comparação internacional. Assim, foi proposta a elevação dessas alíquotas até patamares semelhantes aos praticados nos Estados Unidos, no Reino Unido e na França. Nesse contexto, avalia-se que o estudo aponta para a viabilidade técnica da adoção da renda básica no Brasil.

Destacamos ainda outras contribuições relativas ao exercício apresentado. Primeiramente, ficou evidenciada, para fins de análise de viabilidade, a importância de se discernir claramente entre o custo bruto e o custo líquido do programa. Isso permitiu evitar erros que costumeiramente levam a uma superestimativa de impacto fiscal – justamente o que resulta na comum conclusão pela inviabilidade de programas de renda básica. Em segundo lugar, ainda que a análise aponte para a viabilidade da renda básica, foram identificados diversos riscos associados, o que indica que a implantação do programa deve ser gradual e minuciosamente planejada e monitorada. Em terceiro lugar, verificou-se que os positivos efeitos econômicos esperados do programa podem ser potencializados caso a introdução da renda básica seja articulada dentro de um projeto de desenvolvimento nacional.

O exercício desenvolvido ainda poderá ser empregado de diferentes formas. Poderá, naturalmente, ser tomado como ponto de partida para elaboração de outras propostas, mediante ajustes em seus parâmetros, visando atingir os mesmos objetivos aqui definidos ou outros. Mas a proposta também poderá ser útil de outra forma: como uma referência por ter empregado um método para sua elaboração. Esse método, ainda que simples e aqui apenas esboçado, exigiu a definição de objetivos para o programa, e fomentou o alinhamento entre esses objetivos e as decisões acerca de cada um dos parâmetros do programa.

Por final, a própria revisão de aspectos teóricos sobre renda básica, elaborada no primeiro capítulo, poderá ser útil como uma introdução ao tema. De forma análoga, a análise das experiências internacionais, apresentada no segundo capítulo, também poderá ser uma

referência útil, uma vez que, ainda que interessantes, são aparentemente pouco conhecidas no debate público brasileiro acerca do tema.

### **Trabalhos Futuros**

Vislumbram-se pelo menos dois grupos de trabalhos futuros que podem ser desenvolvidos com apoio nesta dissertação. O primeiro deles seria a realização de estudos que avancem na compreensão dos efeitos econômicos e sociais da proposta de programa de renda básica aqui apresentada. Estudos dinâmicos, por exemplo, seriam valiosos para melhor compreender os efeitos sobre as variáveis macroeconômicas, especialmente emprego e renda, assim como os impactos distributivos finais. Outros estudos de grande valia seriam aqueles que analisassem o impacto do programa sobre a pobreza e a desigualdade de renda sob recortes variados, tais como regional, rural *versus* urbano, gênero e raça. Outra família de estudos de grande interesse seria a que estimasse o impacto social do programa proposto em algumas dimensões, tais como saúde, educação e crime.

Um segundo grupo de trabalhos futuros seria aquele que colaborasse para aprimorar e refinar a proposta aqui apresentada. Um importantíssimo aspecto a ser melhor detalhado seriam as medidas tributárias específicas a serem implantadas para o financiamento do programa, definindo a natureza jurídica do tributo, sua base de cálculo e suas alíquotas.

Outro aspecto fundamental seria promover o detalhamento da integração do programa de renda básica com o restante do sistema de proteção social, definindo os ajustes a serem feitos nos programas atuais e concebendo novos programas complementares.

Por final, uma linha bastante promissora de trabalhos seria a formulação de estratégias nacionais de desenvolvimento que considerem um programa de renda básica como elemento de destaque, contribuindo para a melhor distribuição da renda e para o aumento do dinamismo do mercado interno.

## BIBLIOGRAFIA E REFERÊNCIAS

ABRAMO, Laís. **Uma década de promoção do trabalho decente no Brasil: uma estratégia baseada no diálogo social**. Organização Internacional do Trabalho. Genebra: OIT, 2015.

ACEMOGLU, Daron. **Why Universal Basic Income Is a Bad Idea**. Junho de 2019. Disponível em <https://www.project-syndicate.org/commentary/why-universal-basic-income-is-a-bad-idea-by-daron-acemoglu-2019-06>. Acesso em 19/07/2020.

ADAMCZYK, Willian Boschetti; FOCHEZATTO, Adelar. Inequality of opportunity in Brazil: decomposition of the sources of injustice between 2001 and 2014. *Journal of Economic Studies*, v. 47, n. 3, 2020, p. 627-647.

ALASKA LEGISLATURE. **Chapter 13 – Alaska Permanent Fund and Corporation**, 2019. Disponível em <<http://www.akleg.gov/basis/statutes.asp#37.13>>. Acesso em 30/11/2020.

ALASKA PERMANENT FUND CORPORATION (APFC). **Home - Alaska Permanent Fund Corporation**, 2021. Disponível em <https://www.apfc.org>. Acesso em 26/01/2021.

ALASKA PUBLIC MEDIA. **Senate leaders share interest in a new formula for ‘sustainable’ PFD**, 2020. Disponível em <https://www.alaskapublic.org/2020/01/28/senate-leaders-share-interest-in-a-new-formula-for-sustainable-pfd>. Acesso em 26/01/2021.

ALMEIDA, Alexandre N.; AZZONI, Carlos Roberto. **Custo de Vida Comparativo das Regiões Metropolitanas Brasileiras: 1996-2012**. TD Nereus 11-2013. Núcleo de Economia Regional e Urbana da Universidade de São Paulo. São Paulo: USP, 2013. Disponível em [http://www.usp.br/nereus/wp-content/uploads/TD\\_Nereus\\_11\\_2013.pdf](http://www.usp.br/nereus/wp-content/uploads/TD_Nereus_11_2013.pdf). Acesso em 23/04/2021.

ANCHORAGE DAILY NEWS. **Alaska lawmakers consider changes to Permanent Fund dividend, but agreement remains distant**, 2020. Disponível em <https://www.adn.com/politics/alaska-legislature/2020/01/20/alaska-lawmakers-consider-changes-to-permanent-fund-dividend-but-agreement-remains-distant>. Acesso em 26/01/2021.

APPY, Bernard. **Formalizando os brasileiros**. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 09 de jun. de 2020. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,formalizando-os-brasileiros,70003328972>>. Acesso em: 26/04/2021.

ATKINSON, Anthony B. **Desigualdade: o que pode ser feito?** Tradução de Elisa Câmara. São Paulo: LeYa, 2015.

BANERJEE, Abhijit; HANNA, Rema; KREINDLER, Gabriel E.; OLKEN, Benjamin A. 2019. **Debunking the Stereotype of the Lazy Welfare Recipient: Evidence from Cash Transfer Programs**. *World Bank Research Observer*, v. 32, n. 2, Agosto 2017, pp. 155-184.

\_\_\_\_\_ ; NIEHAUS, Paul; SURI, Tavneet. 2019. **Universal Basic Income in the Developing World**. Annual Review of Economics, v. 11, 2019, p. 959-983.

BARBOSA, Nelson. **Analisando a reforma da Previdência: BPC**. Blog do Ibpe, 2019. Disponível em <https://blogdoibpe.fgv.br/posts/analizando-reforma-da-previdencia-bpc>. Acesso em 26/04/2021.

BARTHOLO, Letícia; BARBOSA, Rogério J.; DE BOLLE, Monica; SOUZA, Pedro H. G. Ferreira de. **A pobreza na posta restante**. Blog da Revista Piauí, 25 de agosto de 2020. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/a-pobreza-na-posta-restante/>. Acesso em 28/02/2021.

BASTAGLI, Francesca. Universal Basic Income and Work. In: GENTILINI, Ugo; GROSH, Margaret; RIGOLINI, Jamele; YEMTSOV, Ruslan (eds.). **Exploring Universal Basic Income: A Guide to Navigating Concepts, Evidence, and Practices**. Washington, DC: World Bank, 2020.

\_\_\_\_\_ ; HAGEN-ZANKER, J.; HARMAN, L.; BARCA, V.; STURGE, G.; SCHMIDT, T.; PELLERANO, L. **Cash transfers: what does the evidence say. A rigorous review of programme impact and the role of design and implementation features**. Londres: Overseas Development Institute, 2016.

BAUMBERG, Ben. **The stigma of claiming benefits: a quantitative study**. Journal of Social Policy, v. 45, n. 2, 2016, p. 181-199.

BENNETT, Colette; HEALY, Seán; MURPHY, Eamon; MURPHY, Michelle. **Building a New Social Contract**. Social Justice Ireland, 2020. Disponível em <https://www.socialjustice.ie/sites/default/files/attach/publication/6374/2020-09-1-newsocialcontract-fullpublication-final.pdf>. Acesso em 05/04/2021.

BERMAN, Matthew. **Resource rents, universal basic income, and poverty among Alaska's Indigenous peoples**. World Development, v. 106, 2018, pp. 161-172.

BERTOCCHI, Graziella; DIMICO, Arcangelo. **Slavery, education, and inequality**. European Economic Review, v. 70, 2014, p. 197-209.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. In: CALIXTRE, André B.; BIANCARELLI, André M.; CINTRA, Marcos A. M. (eds.). **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: Ipea, 2014, pp. 115-133.

BIBLER, Andrew; GUETTABI, Mouhcine; REIMER, Matthew. **Universal Cash Transfers and Labor Market Outcomes**. Fevereiro de 2020. Disponível em <https://ssrn.com/abstract=3357230>. Acesso em 21/01/2021.

BONNET, Florence; VANEK, Joann; CHEN, Martha. **Women and Men in the Informal Economy – A Statistical Brief**. Manchester, UK: WIEGO, 2019.

BORGES, Bráulio. **Avaliando quatro estimativas distintas de hiato do produto para o Brasil**. Blog do IBRE, 2021. Disponível em: <<https://blogdoibre.fgv.br/posts/avaliando-quatro-estimativas-distintas-de-hiato-do-produto-para-o-brasil>>. Acesso em 02/06/2021.

BOTELHO, Vinícius; VELOSO, Fernando; MENDES, Marcos; MACHADO, Anaely; BERÇOT, Ana Paula. **Programa de Responsabilidade Social: Diagnóstico e Proposta**. Setembro de 2020. Disponível em <https://cdpp.org.br/wp-content/uploads/2020/09/CDPP-Paper-Projeto-Programa-de-Responsabilidade-Social.pdf>. Acesso em 01/03/2021.

BRASIL. Receita Federal do Brasil. Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros. **Demonstrativo dos Gastos Tributários – PLOA 2019**. Brasília: RFB, 2018. Disponível em: <<https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/arquivos-e-imagens/dgt-ploa-2019.pdf>>. Acesso em 01/06/2021.

BRUNO, Regina. **Revisitando a UDR: ação política, ideologia e representação**. Revista do Instituto de Estudos Brasileiros, n. 40, p. 69-89, 1996.

CALNITSKY, David. **“More Normal than Welfare”: The Mincome Experiment, Stigma, and Community Experience**. Canadian Review of Sociology, v. 53, n. 1, 2016, pp. 26–71.

\_\_\_\_\_. **The employer response to the guaranteed annual income**. Socio-Economic Review, v. 18, n. 2, 2020, pp. 493-517.

\_\_\_\_\_; LATNER, Jonathan P. **Basic Income in a Small Town: Understanding the Elusive Effects on Work**. Social Problems, v. 64, n. 3, 2017, pp. 1–25.

CARVALHO, Sandro Sacchet de. **Uma Visão geral sobre a reforma trabalhista**. Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise, n. 63, out. 2017.

CASTRO, Fábio Ávila de. **Imposto de renda da pessoa física: comparações internacionais, medidas de progressividade e redistribuição**. 115 f. il. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

\_\_\_\_\_. **Ensaio em tributação da renda da pessoa física no Brasil**. 275 f. il. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2020.

CHARLIER, Joseph. **Solution du problème social ou constitution humanitaire. Basée sur la loi naturelle, et précédé de l'exposé des motifs**. Bruxelas: Chez tous les libraires du Royaume, 1848.

\_\_\_\_\_. **Catéchisme populaire philosophique, politique et social**. Bruxelas: Vanderauwera, 1871.

CHUNG, Seongwon. **The Impact of the Covid-19 Pandemic on the Universal Basic Income Debate**. Technium Social Sciences Journal, Technium Science, v. 14, n. 1, pp. 593-600, dez. 2020.

COLE, George D. H. **Principles of Economic Planning**. London: Macmillan, 1935.

\_\_\_\_\_. **Money: Its Present and Future**. London: Cassel, 1944.

COMISSÃO EUROPEIA. **The Social Situation in the European Union 2008**. Bruxelas: Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, 2009.

CROCKER, Geoff. **Keynes, Piketty, and Basic Income**. *Basic Income Studies*, v. 10, n. 1, 2015.

DANG, Hai-Anh H.; DALABAN, Andrew. **Is Poverty in Africa Mostly Chronic or Transient? Evidence from Synthetic Panel Data**. *Journal of Development Studies*, v. 55, n. 7, 2019, pp. 1527–47.

DE BOLLE, Monica Baumgarten. **Renda básica é impagável?** O Estado de S. Paulo, São Paulo, 03 de jun. de 2020. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral.renda-basica-e-impagavel,70003322902>>. Acesso em: 29/03/2021.

DESAI, Meghnad; PALERMO, Ana Helena. Some Effects of Basic Income on Economic Variables. In: TORRY, Malcom (ed.). **Palgrave International Handbook of Basic Income**. Cham: Palgrave Macmillan, 2019, pp. 91-110.

DIEESE. **Salário mínimo nominal e necessário**, 2021. Disponível em <<https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html>>. Acesso em 28/03/2021.

DUQUE, Daniel. Desigualdades de oportunidades educacionais e mobilidade social: uma reflexão sobre o Brasil recente. In: MATHIAS, João Felipe Cury M.; SARAIVA, Luiz Fernando (orgs.). **Igual-Desigual: História e Economia das desigualdades antes, durante e após a pandemia**. São Paulo: Hucitec, 2020a.

\_\_\_\_\_. Renda Básica: uma proposta e discussão para o Brasil pós-pandemia. In: MATHIAS, João Felipe Cury M.; SARAIVA, Luiz Fernando (orgs.). **Igual-Desigual: História e Economia das desigualdades antes, durante e após a pandemia**. São Paulo: Hucitec, 2020b.

\_\_\_\_\_. **Quanto custaria a renda básica em termos de oferta de trabalho?**, 2020c. Disponível em <<https://blogdoibre.fgv.br/posts/quanto-custaria-renda-basica-em-termos-de-oferta-de-trabalho>> . Acesso em 09/05/2021.

ERICKSON, Gregg; GROH, Cliff. How the APF and the PFD Operate: The Peculiar Mechanics of Alaska's State Finances. In: WIDERQUIST, Karl; HOWARD, Michael W. (eds.). **Alaska's Permanent Fund Dividend: Examining Its Suitability as a Model**. Nova York: Palgrave Macmillan, 2012.

EUROFOUND. **Access to social benefits: Reducing non-take-up**. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015.

FAGNANI, Eduardo; ROSSI, Pedro. Desenvolvimento, desigualdade e reforma tributária no Brasil. In: FAGNANI, Eduardo (org.). **A Reforma Tributária Necessária: diagnóstico e premissas**. Brasília: ANFIP/FENAFISCO; São Paulo: Plataforma Política Social, 2018, p. 141-160.

FERDOSI; Mohammad; MCDOWELL; Tom; LEWCHUK, Wayne; ROSS, Stephanie. **Southern Ontario's Basic Income Experience**. McMaster University, 2020. Disponível em <https://labourstudies.mcmaster.ca/documents/southern-ontarios-basic-income-experience.pdf>. Acesso em 24/11/2020.

FERREIRA, Leandro; ROCHA, Thiago Santos. **Regulamentação da Renda Básica de Cidadania: questão de direito**. Folha de S. Paulo, São Paulo, 25 de mai. de 2021. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/columnas/desigualdades/2021/05/regulamentacao-da-renda-basica-de-cidadania-questao-de-direito.shtml>>. Acesso em: 30/05/2021.

FERREIRA, Pedro Cavalcanti; PERUFFO, Marcel Cortes; CORDEIRO VALÉRIO, André. **Universal Basic Income in Developing Countries: Pitfalls and Alternatives**. FGV EPGE Economics Working Papers (Ensaio Econômicos da EPGE) n. 821. Rio de Janeiro: FGV EPGE, 2021.

FLASSBECK, Heiner. **Universal Basic Income Financing and Income Distribution – The Questions Left Unanswered by Proponents**. *Intereconomics*, v. 52, 2017, pp. 80–83.

FORGET, Evelyn. **The Town with No Poverty: The Health Effects of a Canadian Guaranteed Annual Income Field Experiment**. *Canadian Public Policy*, v. 37, n. 3, 2011, pp. 283–305.

FRAGA NETO, Armínio. **Estado, Desigualdade e Crescimento no Brasil**. *Novos estud. CEBRAP*, São Paulo, v. 38, n. 3, p. 613-634, dez. 2019 .

FRANCESE, Maura; PRADY, Delphine. **Universal Basic Income: Debate and Impact Assessment**. Working Paper 18/273. Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund, Washington, DC, 2018.

FREITAS, Fernando José Gomes. **Renda Básica de Cidadania: Análise Comparada da Literatura do Brasil, Estados Unidos e Holanda**. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019. 105 f. il.

FRIEDMAN, Milton. The Case for a Negative Income Tax: A View from the Right. In: BUNZEL, John H. (ed.). **Issues in American Public Policy**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1968, p. 111–120.

\_\_\_\_\_ ; FRIEDMAN, Rose. **Capitalism and freedom**. Chicago: University of Chicago Press, 1962.

FUJIWARA, Thomas; LAUDARES, Humberto; CAICEDO, Felipe Valencia. **Tordesillas, Slavery and the Origins of Brazilian Inequality**. Working paper, 2019.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.

GENTILINI, Ugo; GROSH, Margaret; RIGOLINI, Jamele; YEMTSOV, Ruslan (eds.). **Exploring Universal Basic Income: A Guide to Navigating Concepts, Evidence, and Practices**. Washington, DC: World Bank, 2020.

GHATAK, Maitreesh; MANIQUET, François. **Universal basic income: Some theoretical aspects**. *Annual Review of Economics*, v. 11, 2019, pp. 895-928.

GOBETTI, Sérgio Wulff; ORAIR, Rodrigo Octávio. **Progressividade Tributária: a agenda negligenciada**. Texto para discussão n. 2190. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. **Taxation and distribution of income in Brazil: new evidence from personal income tax data**. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 37, n. 2, p. 267-286, abr.-jun./2017.

GOLDSMITH, Oliver Scott. **The Alaska permanent fund dividend: A case study in implementation of a basic income guarantee**. Working paper. Institute of Social and Economic Research, University of Alaska Anchorage, 2010. Disponível em [https://scholarworks.alaska.edu/bitstream/11122/4170/1/bien\\_xiii\\_ak\\_pfd\\_lessons.pdf](https://scholarworks.alaska.edu/bitstream/11122/4170/1/bien_xiii_ak_pfd_lessons.pdf). Acesso em 24/11/2020.

\_\_\_\_\_. **The Economic and Social Impacts of the Permanent Fund Dividend on Alaska**. In: WIDERQUIST, Karl; HOWARD, Michael W. (eds.). **Alaska's Permanent Fund Dividend: Examining Its Suitability as a Model**. Nova York: Palgrave Macmillan, 2012.

GROH, Cliff; ERICKSON, Gregg. **The improbable but true story of how the Alaska Permanent Fund and the Alaska Permanent Fund Dividend came to be**. In: WIDERQUIST, Karl; HOWARD, Michael W. (eds.). **Alaska's Permanent Fund Dividend: Examining Its Suitability as a Model**. Nova York: Palgrave Macmillan, 2012.

GROOT, L. F. M.; PEETERS, H. M. M. **A Model of Conditional and Unconditional Social Security in an Efficiency Wage Economy: The Economic Sustainability of a Basic Income**. *Journal of Post Keynesian Economics*, v. 19, n. 4, 1997, pp. 573-597.

GUETTABI, Mouhcine. **What do we know about the effects of the Alaska Permanent Fund Dividend?** Report. Institute of Social and Economic Research, University of Alaska Anchorage, 2019. Disponível em [https://scholarworks.alaska.edu/bitstream/handle/11122/10581/2019\\_05\\_20-EffectsOfAKPFD.pdf](https://scholarworks.alaska.edu/bitstream/handle/11122/10581/2019_05_20-EffectsOfAKPFD.pdf). Acesso em 21/01/2021.

GUVENEN, Fatih; KAMBOUROV, Gueorgui; KURUSCU, Burhanettin; OCAMPO-DIAZ, Sergio; CHEN, Daphne. **Use It or Lose It: Efficiency Gains from Wealth Taxation**. NBER

Working Paper n. 26284, Setembro de 2019. Disponível em <https://www.nber.org/papers/w26284>. Acesso em 18/06/2020.

HANNA, Rema; OLKEN, Benjamin A. **Universal Basic Incomes versus Targeted Transfers: Anti-Poverty Programs in Developing Countries**. Journal of Economic Perspectives, American Economic Association, v. 32, n. 4, Outono 2018, pp. 201-226.

HARRIS, Tom; PHILLIPS, David; WARWICK, Ross; GOLDMAN, Maya; JELLEMA, Jon; GORAUS, Karolina; INCHAUSTE, Gabriela. **Redistribution via VAT and Cash Transfers: An Assessment in Four Low and Middle Income Countries**. IFS Working Paper W18/11. London: Institute for Fiscal Studies, 2018. Disponível em <https://www.ifs.org.uk/uploads/WP201811.pdf.%20Acesso%20em%2019/06/2020>.

HECKMAN, James J. **Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children**. Science, v. 312, n. 5782, p. 1900-1902, 2006.

HIILAMO, Heikki T. **Basic income: not a panacea, but a step towards a new social contract**. Europe's World, 2017.

HOYNES, Hilary; ROTHSTEIN, Jesse. **Universal Basic Income in the United States and Advanced Countries**. Annual Review of Economics, v. 11, 2019, pp. 929-958.

HUM, Derek; SIMPSON, Wayne. **Economic response to a guaranteed annual income: Experience from Canada and the United States**. Journal of Labor Economics, v. 11, n. 1, Part 2, 1993, pp. S263-S296.

IBGE. **Aspectos das relações de trabalho e sindicalização**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

\_\_\_\_\_. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2020**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020a.

\_\_\_\_\_. **Rendimento de todas as fontes: 2019**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020b.

\_\_\_\_\_. **Características gerais dos domicílios e dos moradores: 2019**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020c.

IMMERVOLL, Herwig; KLEVEN, Henrik Jacobsen; KREINER, Claus Thustrup; SAEZ, Emmanuel. **Welfare Reform in European Countries: A Microsimulation Analysis**. Economic Journal, v. 117, Jan. 2007, pp. 1-44.

JACCOUD, Luciana; MESQUITA, Ana Cleusa; PAIVA, Andrea Barreto de. **O Benefício de Prestação Continuada na Reforma da Previdência: contribuições para o debate**. Texto para discussão n. 2301. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, 2017.

JACKSON, William A. **Basic income and the right to work: a Keynesian approach**. Journal of Post Keynesian Economics, v. 21, n. 4, 1999, pp. 639-662.

JOHNSON, Andrew F.; ROBERTO, Katherine J. **The COVID-19 pandemic: Time for a universal basic income?**. *Public Administration and Development*, v. 40, pp. 232-235, 2020.

JONES, Damon; MARINESCU, Ioana. **The Labor Market Impacts of Universal and Permanent Cash Transfers: Evidence from the Alaska Permanent Fund**. NBER Working Paper n. 24312, Fevereiro de 2018. Disponível em <https://www.nber.org/papers/w24312>. Acesso em 21/01/2021.

KAY, John. **The Basic of Basic Income**. *Intereconomics*, v. 52, 2017, pp. 69–74.

KARSHENAS, Massoud; TABATABAI, Hamid. **Basic Income by Default: Lessons from Iran’s ‘Cash Subsidy’ Programme**. In: TORRY, Malcom (ed.). **Palgrave International Handbook of Basic Income**. Cham: Palgrave Macmillan, 2019, pp. 339-355.

KEEN, Michael. **Targeting and Indirect Tax Design**. In: CLEMENTS, Benedict; MOOIJ, Ruud de; GUPTA, Sanjeev; KEEN, Michael (eds.). **Inequality and Fiscal Policy**. Washington, DC: International Monetary Fund, 2015.

KNOX-VYDMANOV, Charles. **Why ‘The Poor’ Don’t Exist (And What This Means for Social Protection Policy)**. *Pathways’ Perspectives* 16. Kent: Development Pathways, 2014.

KOMATSU, Bruno Kawaoka; MENEZES FILHO, Naercio A; OLIVEIRA, Pedro Augusto Costa; VIOTTI, Leonardo. **A História da Educação e as Origens da Desigualdade Regional no Brasil**. *Policy Paper* n. 27. Insper Instituto de Ensino e Pesquisa, set. 2017.

KOZMINSKI, Kate; BAEK, Jungho. **Can an oil-rich economy reduce its income inequality? Empirical evidence from Alaska's Permanent Fund Dividend**. *Energy Economics*, v. 65, 2017, pp. 98-104.

LAVINAS, Lena. **From Means-Test Schemes to Basic Income in Brazil: Exceptionality and Paradox**. *International Social Security Review*, v. 59, n. 3, p. 103-125, 2006.

\_\_\_\_\_. **Brazil: the lost road to citizen’s income**. In: LO VUOLO, Rubén M. (ed.). **Citizen’s income and welfare regimes in Latin America: from cash transfers to rights**. Nova York: Palgrave Macmillan, 2013, pp. 29-49.

\_\_\_\_\_. **Brasil: Covid-19 e Renda Básica Universal à luz do Ultraliberalismo**. In: MATHIAS, João Felipe Cury M.; SARAIVA, Luiz Fernando (orgs.). **Igual-Desigual: História e Economia das desigualdades antes, durante e após a pandemia**. São Paulo: Hucitec, 2020.

\_\_\_\_\_; VARSANO, Ricardo. **Programas de Garantia de Renda Mínima e Ação Coordenada de Combate à Pobreza**. *Texto para discussão* n. 534. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro: Ipea, 1997.

LIMA, Y.; STRAUCH, J.M.; ESTEVES, M.G.P.; SOUZA, J.M. de; CHAVES, M.B.; GOMES, D.T. **O Futuro do Emprego no Brasil: Estimando o Impacto da Automação**. Laboratório do Futuro – UFRJ, Rio de Janeiro, 2019.

LOPEZ-CALVA, Luis F.; ORTIZ-JUAREZ, Eduardo. **A Vulnerability Approach to the Definition of the Middle Class**. Policy Research Working Paper 5902. Washington, DC: World Bank, 2011.

LOWREY, Annie. **Give People Money: How a Universal Basic Income Would End Poverty, Revolutionize Work, and Remake the World**. Nova York: Crown, 2018.

MACHADO, Laura Muller (org.). **Legado de uma pandemia: 26 vozes conversam sobre os aprendizados para política pública**. Rio de Janeiro: Autografia, 2021.

MARCATO, Marília Bassetti; ULTREMARE, Fernanda Oliveira. **Produção industrial e vazamento de demanda para o exterior: uma análise da economia brasileira**. Economia e Sociedade, Campinas, v. 27, n. 2, p. 637-662, ago. 2018 .

MARINS, Mani Tebet. **Repertórios morais e estratégias individuais de beneficiários e cadastradores do Bolsa Família**. Sociologia & Antropologia, v. 4, n. 2, p. 543-562, out. 2014.

\_\_\_\_\_. **A construção de fronteiras simbólicas entre os “pobres”: o caso do Programa Bolsa Família**. 217 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

MANNEVUO, M. **Neoliberalism in Action: The Finnish Experiment with Basic Income**. Theory, Culture & Society, v. 36, n. 4, p. 27–47, 2019.

MATTOS, Fernando Augusto Mansor de; BASTOS, Pedro Paulo Zahluth; BARONE, Ricardo Strazzacappa. **As reformas estruturais promovidas pelo PAEG e seus efeitos distributivos**. Texto para discussão n. 254. IE/Unicamp, Campinas, jun. 2015.

MEADE, James E. **Agathotopia: The Economics of Partnership**. Aberdeen: Aberdeen University Press, 1989.

MEDEIROS, Marcelo. **Meio século de desigualdades no Brasil**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 31, n. 90, fev. 2016. Resenha do livro: ARRETCHE, Marta (org). Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. 1ª ed. São Paulo:Unesp/CEM, 2015.

\_\_\_\_\_; SOUZA, Pedro H. G. Ferreira de; CASTRO, Fábio Avila de. **O Topo da Distribuição de Renda no Brasil: Primeiras Estimativas com Dados Tributários e Comparação com Pesquisas Domiciliares (2006-2012)**. Dados, v. 58, n. 1, p. 7-36, mar. 2015.

MENDES, José Sacchetta Ramos. **Desígnios da Lei de Terras: imigração, escravismo e propriedade fundiária no Brasil Império**. Cad. CRH, v. 22, n. 55, p. 173-184, abr. 2009.

MENDES, Marcos José. **Nota sobre a viabilidade fiscal de um novo programa de transferência de renda.** Insper, jun. 2020. Disponível em <https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2020/06/Nota-sobre-a-viabilidade-fiscal-de-um-novo-programa-de-transfer%C3%A0ncia-de-renda4.pdf>. Acesso em 29/03/2021.

MENEZES FILHO, Naercio. **A primeira infância.** Valor Econômico, São Paulo, 15 de jun. de 2018. Disponível em: <<https://valor.globo.com/opiniao/coluna/a-primeira-infancia.ghtml>>. Acesso em: 10/05/2021.

\_\_\_\_\_. **Renda básica para as crianças.** Valor Econômico, São Paulo, 26 de jun. de 2020. Disponível em: <<https://valor.globo.com/opiniao/coluna/renda-basica-para-as-criancas.ghtml>>. Acesso em: 30/03/2021.

MILNER, Mabel; MILNER, Dennis. **Scheme for a State Bonus.** London: Kent, Simpkin, Marshall & Co., 1918.

MOFFITT, Robert. **An Economic Model of Welfare Stigma.** The American Economic Review, v. 73, n. 5, 1983, p. 1023–1035.

MORGAN, Marc. **Falling Inequality beneath Extreme and Persistent Concentration: New Evidence for Brazil Combining National Accounts, Surveys and Fiscal Data, 2001-2015.** WID.world Working Paper Series n° 2017/12, 2017.

MOVEMENT FOR BLACK LIVES. **Minimum Livable Wage Policy Brief,** 2021. Disponível em <https://m4bl.org/wp-content/uploads/2020/05/Minimum-Livable-Wage-Policy-Brief.pdf>. Acesso em 09/03/2021.

NAÇÕES UNIDAS. Secretário-Geral (António Guterres). **Tackling Inequality: A New Social Contract for a New Era.** Nova York, 18 jul. 2020. 10 f. Disponível em: [https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg\\_remarks\\_on\\_covid\\_and\\_inequality.pdf](https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg_remarks_on_covid_and_inequality.pdf). Acesso em 28/05/2021.

NETTLE, Daniel; JOHNSON, Elliott; JOHNSON, Matthew; SAXE, Rebecca. **Why has the COVID-19 pandemic increased support for Universal Basic Income?.** Humanities and Social Sciences Communications 8, 79, 2021.

NIKIFOROS, Michalis; STEINBAUM, Marshall; ZEZZA, Gennaro. **Modelling the macroeconomic effects of a Universal Basic Income.** Roosevelt Institute, 2017. Disponível em <http://rooseveltinstitute.org/modeling-macroeconomic-effects-ubi>. Acesso em 30/06/2020.

ORAIR, Rodrigo Octávio; GOBETTI, Sérgio Wulff. **Reforma Tributária no Brasil: Princípios norteadores e propostas em debate.** Novos estud. CEBRAP, São Paulo, v. 37, n. 2, p. 213-244, ago. 2018.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Tax Policy Reform and Economic Growth**. Tax Policy Studies n. 20. Paris: OECD Publishing, 2010.

\_\_\_\_\_. **In It Together: Why Less Inequality Benefits All**. Paris: OECD Publishing, 2015.

\_\_\_\_\_. **The Future of Social Protection: What Works for Non-Standard Workers?** Paris: OECD Publishing, 2018.

\_\_\_\_\_. **A Broken Social Elevator? How to Promote Social Mobility**. Paris: OECD Publishing, 2018.

\_\_\_\_\_. **Taxing Energy Use 2019: Using Taxes for Climate Action**. Paris: OECD Publishing, 2019.

OSÓRIO, Rafael Guerreiro. **A desigualdade racial de renda no Brasil: 1976-2006**. 362 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

\_\_\_\_\_; SOARES, Sergei Suarez Dillon; SOUZA, Pedro H. G. Ferreira de. **Erradicar a Pobreza Extrema: Um Objetivo ao Alcance do Brasil**. Texto para discussão n. 1619. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, 2011.

PAINE, Thomas. **Justiça Agrária**. Tradução de Daniel Gomes de Carvalho. 1º. ed. Jundiaí, São Paulo: Paco Editorial, 2019 [1796].

PAIVA, Luis Henrique; SOUSA, Marconi Fernandes de; NUNES, Hugo Miguel. **A Focalização do Programa Bolsa Família (PBF) no Período 2012-2018, a Partir dos Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua)**. Texto para discussão n. 2567. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro: Ipea, 2020.

\_\_\_\_\_; ORAIR, Rodrigo; BARTHOLO, Letícia; SOUZA, Pedro H. G. Ferreira de; VAZ, Fábio. **Proteção social não contributiva pós-COVID**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2020. Disponível em [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/200701\\_protacao\\_social\\_covid.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/200701_protacao_social_covid.pdf). Acesso em 27/02/2021.

\_\_\_\_\_; BARTHOLO, Letícia; SOUZA, Pedro H. G. Ferreira de; ORAIR, Rodrigo. **A reformulação das transferências de renda no Brasil: simulações e desafios**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2021 (publicação preliminar). Disponível em [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/pubpreliminar/210521\\_publicacao\\_preliminar\\_a\\_reformulacao\\_das\\_transferencias.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/pubpreliminar/210521_publicacao_preliminar_a_reformulacao_das_transferencias.pdf). Acesso em 25/05/2021.

PARIJS, Philippe van. **Renda básica: renda mínima garantida para o século XXI?** Estudos Avançados, v. 14, n. 40, Set./Dez 2000.

\_\_\_\_\_ ; VANDERBORGHT, Yannick. **Basic income: a radical proposal for a free society and a sane economy**. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2017.

PELLEGRINI, Josué. **Evidências do imposto de renda**. Valor Econômico, São Paulo, 18 de set. de 2020. Disponível em: <<https://valor.globo.com/opiniaocolumna/evidencias-do-imposto-de-renda.ghtml>>. Acesso em: 1º/05/2021.

PERMANENT FUND DIVIDEND DIVISION. **Annual Report 2019**. State of Alaska, Department of Revenue, 2019. Disponível em <<https://pfd.alaska.gov/LinkClick.aspx?fileticket=KiNK0kEUpwE%3d&tabid=506&portalid=6&mid=6428>>. Acesso em 30/11/2020.

\_\_\_\_\_. **Summary of Dividend Applications & Payments**, 2020. Disponível em <<https://pfd.alaska.gov/Division-Info/Summary-of-Applications-and-Payments>>. Acesso em 30/11/2020.

PETERSEN, Thieß. **Makroökonomische Effekte eines bedingungslosen Grundeinkommens**. Tradução de Miguel Araújo de Matos. Wirtschaftsdienst, v. 97, n. 9, 2017, pp. 629-636.

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Tradução de Mônica Baumgarten de Bolle. 1º ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

\_\_\_\_\_. **Basic income in India**. Le Blog de Thomas Piketty", 2019. Disponível em: <<https://www.lemonde.fr/blog/piketty/2019/04/16/basic-income-in-india>>. Acesso em 03/06/2021.

\_\_\_\_\_ ; SAEZ, Emmanuel. **How Progressive is the U.S. Federal Tax System? A Historical and International Perspective**. Journal of Economic Perspectives, v. 21, n. 1, p. 3-24, 2007.

PINTO, Aníbal. **La distribución del ingreso en América Latina**. Buenos Aires: Editorial Universitaria, 1969.

PIRES, Guilherme Nunes; PINTO, José Paulo Guedes. **Gig Economy, Austerity and “Uberization” of Labor in Brazil (2014 – 2019)**. Argumentum, Vitória, v. 12, n. 3, p. 237-255, set./dez. 2020.

POCHMANN, Márcio. **Desigualdade econômica no Brasil**. São Paulo: Ideias & Letras, 2015.

PROCTOR, Bernadette D.; SEMEGA, Jessica L.; KOLLAR, Melissa A. **Income and poverty in the United States: 2015**. US Census Bureau, Current Population Reports, P60-256(RV). Washington: U.S. Government Printing Office, 2016.

PRONI, Marcelo Weishaupt. **Trabalho decente e vulnerabilidade ocupacional no Brasil**. Economia e Sociedade, v. 22, n. 3, p. 825-854, 2013.

RABELO, Maria Mercedes. **Redistribuição e reconhecimento no Programa Bolsa Família: a voz das beneficiárias**. 288 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

REZA FARZIN, Mohammad; GUILLAUME, Dominique; ZYTEK, Roman. **Iran – The Chronicles of the Subsidy Reform**. Working Paper 11/167. Middle East and Central Asia Department, International Monetary Fund, Washington, DC, 2011.

RIOS, Gevano; DAMASCENO, Juliana; SOARES, Juracy; PINTO, Vilma da Conceição. **Impacto tributário do auxílio emergencial nos Estados**, 2020. Disponível em <<http://beabafiscal.org.br/2020/10/16/impacto-tributario-do-auxilio-emergencial-nos-estados/>> . Acesso em 09/05/2021.

ROUBICEK, Marcelo. **A fila do Bolsa Família. E a redução de beneficiários**. Nexo, São Paulo, 23 de fev. de 2020. Disponível em: <<https://www.nexojournal.com.br/expresso/2020/02/23/A-fila-do-Bolsa-Fam%C3%ADlia.-E-a-redu%C3%A7%C3%A3o-de-benefici%C3%A1rios>>. Acesso em: 30/05/2021.

SALEHI-ISFAHANI, Djavad. **Iran’s Subsidy Reform: From Promise to Disappointment**. Policy Perspective 13. Economic Research Forum, 2014. Disponível em <https://erf.org.eg/publications/irans-subsidy-reform-from-promise-to-disappointment/>. Acesso em 28/01/2021.

\_\_\_\_\_ ; MOSTAFAVI-DEHZOOEI, Mohammad H. **Cash transfers and labor supply: Evidence from a large-scale program in Iran**. Journal of Development Economics, v. 135, 2018, pp. 349-367.

\_\_\_\_\_, WILSON STUCKI, Bryce; DEUTSCHMANN, Joshua. **The Reform of Energy Subsidies in Iran: The Role of Cash Transfers**. Emerging Markets Finance & Trade, v. 51, n. 6, 2015, pp. 1144-1162.

SANCHES, Marina; CARDOMINGO, Matias; CARVALHO, Laura. **Quão mais fundo poderia ter sido esse poço? Analisando o efeito estabilizador do Auxílio Emergencial em 2020**. Nota de Política Econômica nº 007. MADE/USP, 2021.

SEN, Amartya. The political economy of targeting. In: VAN DE WALLE, Dominique; NEAD, Kimberley (eds.). **Public spending and the poor: theory and evidence**. Baltimore and London: Johns Hopkins University Press, 1995, pp. 11-24.

SILVA, Josué Pereira da. **Da bolsa família à renda básica: limites e possibilidades de uma transição**. Ideias, Campinas, v. 2, n. 2, 2013, pp. 43–60.

SILVEIRA, Antonio Maria da. **Redistribuição de renda**. Revista Brasileira de Economia, v. 29, n. 2, 1975, p. 3-15.

SILVEIRA, Fernando Gaiger. **Equidade fiscal: impactos distributivos da tributação e do gasto social**. XVII Prêmio Tesouro Nacional. Brasília: ESAF; Tesouro Nacional, 2012.

\_\_\_\_\_ ; FERNANDES, Rodrigo Cardoso; PASSOS, Luana. Benefícios fiscais do imposto sobre a renda da pessoa física e seus impactos redistributivos. Nota Técnica n. 57 - Disoc. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, 2019.

\_\_\_\_\_ ; PASSOS, Luana; SILVA, Eduardo Gil da; PALOMO, Theo Ribas. **Impactos Redistributivos das Transferências Públicas Monetárias e da Tributação Direta: Evidências Com a POF 2017-2018**. Nota Técnica n. 89 - Disoc. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, 2020.

\_\_\_\_\_ ; RIBAS, Theo; CARDOMINGO, Matias; CARVALHO, Laura. **Impactos distributivos da educação pública brasileira: evidências a partir da Pesquisa de Orçamento Familiares (POF) 2017-2018**. Nota de Política Econômica nº 011. MADE/USP, 2021.

SIMON, Herbert A. UBI and the Flat Tax. In: PARIJS, Philippe van et al. **What's Wrong with a Free Lunch?** Boston: Beacon Press, 2001, p. 34-38.

SIMPSON, Wayne; MASON, Greg; GODWIN, Ryan. **The Manitoba Income Experiment: Lessons Learned 40 Years Later**. Canadian Public Policy, v. 43, n. 1, 2017, pp. 85–104.

SIQUEIRA, Rozane Bezerra de; NOGUEIRA, Jose Ricardo Bezerra. **A Universal Basic Income For Brazil: Fiscal and Distributional Effects of Alternative Schemes**. Papers 2103.06020, arXiv.org, 2021. Disponível em <https://ideas.repec.org/p/arx/papers/2103.06020.html>. Acesso em 22/04/2021.

SOARES, Fabio Veras; SOARES, Sergei Suarez Dillon; MEDEIROS, Marcelo; OSÓRIO, Rafael Guerreiro. **Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade**. Texto para discussão n. 1228. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, 2006.

SOARES, Sergei Suarez Dillon. **Metodologias Para Estabelecer a Linha de Pobreza: Objetivas, Subjetivas, Relativas e Multidimensionais**. Texto para discussão n. 1381. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro: Ipea, 2009.

\_\_\_\_\_ ; RIBAS, Rafael Perez; SOARES, Fabio Veras. **Focalização e Cobertura do Programa Bolsa-Família: Qual o Significado dos 11 Milhões de Famílias?** Texto para Discussão n. 1396. Rio de Janeiro: Ipea, 2009.

\_\_\_\_\_ ; SÁTYRO, Natália. **O Programa Bolsa Família: Desenho Institucional, Impactos e Possibilidades Futuras**. Texto para Discussão n. 1424. Brasília: Ipea, 2009.

\_\_\_\_\_ ; ANSILIERO, Graziela; AMARAL, Aline Diniz; SOUZA, Pedro H. G. Ferreira; PAIVA, Luis Henrique. **A universal child grant in Brazil: what must we do, and what can we expect from it?** Working Paper n. 181. Brasília: IPC-IG, 2019a.

\_\_\_\_\_ ; BARTHOLO, Letícia; OSÓRIO, Rafael Guerreiro. **Uma Proposta para a Unificação dos Benefícios Sociais de Crianças, Jovens e Adultos Pobres e Vulneráveis.** Texto para Discussão n. 2505. Rio de Janeiro: Ipea, 2019b.

SOUZA, Pedro H. G. Ferreira de. **A desigualdade vista do topo: a concentração de renda entre os ricos no Brasil, 1926-2013.** 377 f., il. Tese (Doutorado em Sociologia) — Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

\_\_\_\_\_. **Uma história de desigualdade: a concentração de renda entre os ricos no Brasil (1926-2013).** São Paulo: Hucitec: Anpocs, 2018.

\_\_\_\_\_ ; OSÓRIO, Rafael Guerreiro; PAIVA, Luis Henrique; SOARES, Sergei. **Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade: um balanço dos primeiros quinze anos.** Texto para discussão n. 2499. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, 2019.

STAMPINI, Marco; ROBLES, Marcos; SÁENZ, Mayra; IBARRARÁN, Pablo; MEDELLÍN, Nadin. **Poverty, vulnerability and the middle class in Latin America.** IDB Working Paper Series 591. Washington, DC: Inter-American Development Bank, 2015.

STANDING, Guy. **Basic Income: And How We Can Make It Happen.** London: Penguin, 2017.

STANFORD BASIC INCOME LAB. **Experiments Map,** 2021. Disponível em <https://basicincome.stanford.edu/experiments-map/>. Acesso em 28/05/2021..

STANSBURY, Anna; SUMMERS, Lawrence H. **The Declining Worker Power Hypothesis: An Explanation for the Recent Evolution of the American Economy.** NBER Working Paper n. 27193, Maio de 2020. Disponível em <https://www.nber.org/papers/w27193>. Acesso em 02/06/2020.

STERN, Andy. **Raising the Floor: How a Universal Basic Income Can Renew Our Economy and Rebuild the American Dream.** Nova York: Public Affairs, 2016.

STRAUBHAAR, Thomas. **On the Economics of a Universal Basic Income.** Intereconomics, v. 52, 2017, pp. 74–80.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **O direito de participar da riqueza da nação: do Programa Bolsa Família à Renda Básica de Cidadania.** Ciência & Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, v. 12, n. 6, p. 1623-1628, dez. 2007.

\_\_\_\_\_. **Renda básica de cidadania: a saída é pela porta.** 7ª ed. São Paulo: Perseu Abramo, 2013 [2002].

TABATABAI, Hamid. **The Basic Income road to reforming Iran's price subsidies.** Basic Income Studies, v. 6, n. 1, 2011.

\_\_\_\_\_. Iran: A bumpy road toward Basic Income. In: CAPUTO, Richard (ed.). **Basic Income Guarantee and Politics: International Experiences and Perspectives on the Viability of Income Guarantee**. Nova York: Palgrave Macmillan, 2012, pp. 285-300.

\_\_\_\_\_. From price subsidies to Basic Income: The Iran model and its lessons. In: WIDERQUIST, Karl; HOWARD, Michael W. (eds.). **Alaska's Permanent Fund Dividend: Examining Its Suitability as a Model**. Nova York: Palgrave Macmillan, 2012, pp. 17-32.

TER-MINASSIAN, Teresa. Financing a Universal Basic Income: A Primer. In: GENTILINI, Ugo; GROSH, Margaret; RIGOLINI, Jamele; YEMTSOV, Ruslan (eds.). **Exploring Universal Basic Income: A Guide to Navigating Concepts, Evidence, and Practices**. Washington, DC: World Bank, 2020.

THEOBALD, Robert. The Guaranteed Income: What and Why. In: BUNZEL, John H. (ed.). **Issues of American Public Policy**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1966, p. 99–108.

TOBIN, James; PECHMAN; Joseph A.; MIESZKOWSKI, Peter M. **Is a Negative Income Tax Practical?** The Yale Law Journal, v. 77, n. 1, 1967, pp. 1-27.

TONETO, Rodrigo; RIBAS, Theo; CARVALHO, Laura. **Como a redistribuição de renda pode ajudar na recuperação da economia? Os efeitos multiplicadores da tributação dos mais ricos para transferência aos mais pobres**. Nota de Política Econômica nº 008. MADE/USP, 2021.

TORRY, Malcom. **Pope Francis advocates basic income in new book**. Basic Income Earth Network, 2020. Disponível em <https://basicincome.org/news/2020/12/pope-francis-advocates-basic-income-in-new-book>. Acesso em 28/05/2021.

ULYSSEA, Gabriel. **Informalidade no mercado de trabalho brasileiro: uma resenha da literatura**. Revista de Economia Política, São Paulo, v. 26, n. 4, p. 596-618, dez. 2006.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA – UFBA. **Levantamento Sobre o Trabalho de Entregadores por Aplicativo no Brasil**. NEC – Núcleo de Estudos Conjunturais, Faculdade de Economia. Disponível em <http://abet-trabalho.org.br/wp-content/uploads/2020/08/Relato%CC%81rio-de-Levantamento-sobre-Entregadores-por-Aplicativos-no-Brasil.pdf>. Acesso em 15/03/2021.

VERSIANI, Flávio. The Colonial Economy. In: AMANN, Edmund; AZZONI, Carlos R.; BAER, Werner (eds.). **The Oxford Handbook of the Brazilian Economy**. Nova York: Oxford University Press, 2018, p.

WALTENBERG, Fábio; KERSTENETZKY, Célia; SILVA, Sandro Pereira. **Abono Salarial e Renda Básica: Reformar sem piorar a vida de famílias vulneráveis**. Texto Para Discussão 155-2020. CEDE - Centro de Estudos sobre Desigualdade e Desenvolvimento. Disponível em [https://www.ie.ufrj.br/images/IE/grupos/cede/TD\\_CEDE\\_155.pdf](https://www.ie.ufrj.br/images/IE/grupos/cede/TD_CEDE_155.pdf). Acesso em 25/04/2021.

WARREN, Dorian T. **Universal basic income and black communities in the United States.** Manifesto do *Movement for Black Lives*, 2016. Disponível em <https://drive.google.com/file/d/0BzQSUaxtfgvIWmRMVEhCdS1nR1hYV2RpeIB4TkJVbUtSZXo4/view>. Acesso em 09/03/2021.

WIDERQUIST, Karl. Why we demand an unconditional basic income? The ECSO freedom case. In: GOSSERIES, A.; VANDERBORGHT, Y. (eds.). **Arguing about Justice: Essays for Philippe Van Parijs**. Louvain-la-Neuve: Presses Universitaires de Louvain, 2011, p. 387–394.

\_\_\_\_\_. **The Cost of Basic Income: Back-of-the-Envelope Calculations.** Basic Income Studies, v. 12, n. 2, 2017.

\_\_\_\_\_. **The Devil's in the Caveats: A Brief Discussion of the Difficulties of Basic Income Experiments.** CESifo Forum, v. 19, n. 3, Setembro 2018.

\_\_\_\_\_. Three Waves of Basic Income Support. In: TORRY, Malcom (ed.). **Palgrave International Handbook of Basic Income.** Cham: Palgrave Macmillan, 2019, pp. 31-44.

\_\_\_\_\_; HOWARD, Michael W. (eds.). **Alaska's Permanent Fund Dividend: Examining Its Suitability as a Model.** Nova York: Palgrave Macmillan, 2012.

WORLD BANK. **Brazil: Measuring Poverty Using Household Consumption.** Report n. 36358-BR. Washington, DC: World Bank, 2007.

\_\_\_\_\_. **The State of Social Safety Nets 2018.** Washington, DC: World Bank, 2018.

\_\_\_\_\_. **World Development Report 2019: The Changing Nature of Work.** Washington, DC: World Bank, 2019.

WORLD INEQUALITY DATABASE. **Brazil — World Inequality Database.** Disponível em <https://wid.world/country/brazil/>. Acesso em 06/03/2021.

YANG, Andrew. **The War on Normal People: The Truth about America's Disappearing Jobs and Why Universal Basic Income Is Our Future.** New York: Hachette Books, 2018.

ZAMORA, Daniel. **The case against a basic income.** Jacobin Magazine, 2017. Disponível em <https://www.jacobinmag.com/2017/12/universal-basic-income-inequality-work>. Acesso em 12/07/2020.

ZELLEKE, Almaz. Basic Income and the Alaska Model: Limits of the Resource Dividend Model for the Implementation of an Unconditional Basic Income. In: WIDERQUIST, Karl; HOWARD, Michael W. (eds.). **Alaska's Permanent Fund Dividend: Examining Its Suitability as a Model.** Nova York: Palgrave Macmillan, 2012.

ZEZZA, Gennaro. **Fiscal policy and the economics of financial balances.** European Journal of Economics and Economic Policies: Intervention, v. 6, n. 2, 2009, pp. 289-310.