



ENSAIO SOBRE O RENDIMENTO BÁSICO INCONDICIONAL

ÍNDICE GERAL

ENSAIO SOBRE O RENDIMENTO BÁSICO INCONDICIONAL

1 - INTRODUÇÃO	3
2 - FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	3-6
4 - FUNDAMENTAÇÃO EMPÍRICA	6-7
5 - ANÁLISE FINANCEIRA	7-9
6 - REFLEXÃO	9
7 - BIBLIOGRAFIA	10

INTRODUÇÃO

Um dos grandes problemas dos Estados Sociais Europeus modernos é conseguirem atingir um equilíbrio entre os efeitos distorcionários da política redistributiva, nomeadamente nos incentivos dirigidos aos trabalhadores, e os seus benefícios a nível de redução da pobreza. Tendo isto em mente, este pequeno ensaio vai-se focar nas prestações sociais relacionadas com a pobreza, sugerindo uma possível alternativa ao atual sistema de diferentes e específicas pensões que é usado em Portugal: o Rendimento Básico Incondicional (RBI).

O conceito do RBI é que o Estado faça um pagamento mensal de um valor fixo a cada cidadão, com a possibilidade de haver regimes diferentes para estudantes e reformados. Enquanto, a longo-prazo, o RBI poderia ser uma solução para a crescente automatização de empregos, as maiores vantagens imediatas prendem-se com uma redução dos custos burocráticos da Segurança Social e também um efeito menos distorcionário sobre os incentivos laborais. Por seu lado, as grandes desvantagens são o custo e conseqüente fonte de financiamento desta medida.

Em primeiro lugar, vamos proceder a uma análise das suas vantagens, tanto a nível teórico como empírico, seguida por uma avaliação dos custos financeiros de tal medida. Numa terceira parte, salientamos a importância de aprofundar futuramente o estudo de algumas alternativas que combinam algumas das vantagens do RBI com um custo mais reduzido.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Sem prestações sociais, um indivíduo enfrentará uma escolha entre rendimentos laborais e horas de lazer, podendo nunca trabalhar (todas as horas acordado serão de lazer) e não receber nenhum rendimento laboral, trabalhar todo o seu tempo e não ter nenhuma hora de lazer, ou ficar algures entre estas duas opções, num gradiente ditado pelo seu salário à hora. Ilustramos isto na figura 1.

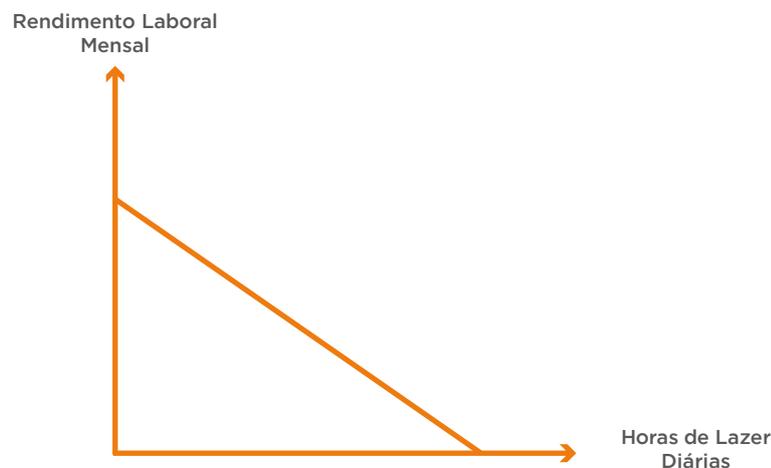


Figura 1: Universo de escolha de indivíduo sem prestações sociais

O problema desta curva é que existe a possibilidade de alguns indivíduos, por uma ou outra razão, não terem a opção de trabalhar (estando involuntariamente desempregados), sendo que ficariam na pobreza sem receber quaisquer rendimentos. Também é possível que alguns membros da sociedade, devido às suas qualificações ou contexto profissional, tenham uma produtividade mais reduzida e, assim, uma curva mais achatada, o que também pode levar a situações de pobreza socialmente indesejáveis. Para combater esta situação, em Portugal, tal como noutros países Europeus, existe o Rendimento Social de Inserção, que modifica a nossa curva da maneira demonstrada na figura 2, onde a linha cinza tracejada mostra a curva na ausência de uma prestação social e os dados a azul se referem ao exemplo específico de um pai trabalhador, com um rendimento de 4€ por hora e 8 horas de sono, numa família de 4 filhos em que o outro pai não trabalha.

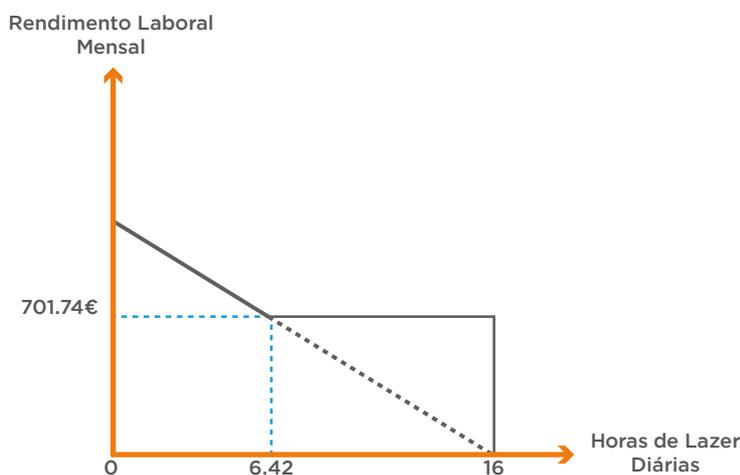


Figura 2: Universo de escolha de indivíduo com RSI

Aqui temos um rendimento mínimo assegurado que evita as situações de pobreza extrema descritas em cima. No entanto, tem a desvantagem de um efeito muito perverso nos incentivos, especialmente daqueles com rendimentos mais baixos. Ninguém a quem seja oferecido um emprego a ganhar abaixo do valor do RSI tem incentivo algum para o aceitar, sendo que teria menos horas de lazer e o mesmo rendimento (essencialmente um imposto de 100%). Para além do mais, mesmo pessoas que recebam um pouco mais do que o RSI poderão preferir trabalhar 0 horas e receber o RSI, perdendo pouco rendimento por um acréscimo significativo de horas de lazer.

Sendo mais específicos, um cidadão português que viva sozinho, que teria direito a um RSI de 189.66€, e que ganhe o salário mínimo nacional, está sujeito a uma taxa efetiva de imposto sobre os rendimentos de 23%, embora oficialmente pague 0% de IRS. Se considerarmos famílias maiores, como a do exemplo azul, esta discrepância torna-se bastante mais preocupante. No exemplo mencionado, a família está intitulada a 701.74€ de RSI, significando que é completamente inútil o pai aceitar qualquer emprego a ganhar o Salário Mínimo e que mesmo um emprego de 1000€ por mês tem um imposto sobre os rendimentos efetivo elevado, tornando-o pouco atrativo.

O RBI tem a vantagem de mitigar o problema dos incentivos, já que o titular mantém o acesso ao RBI mesmo quando o seu rendimento sobe. Assim, o RBI não afeta o imposto efetivo sobre os rendimentos, funcionando como um acréscimo fixo, tal como é demonstrado na figura 3.

Este método não deixa de afetar os incentivos, pois, tornando todos os rendimentos mais elevados, existe uma tendência para trabalhar menos em todos os níveis de rendimento, visto que horas de lazer são um bem normal como qualquer outro (a procura aumentará com os rendimentos). No entanto, o efeito extremamente perverso nos incentivos de quem ganha menos é eliminado, reduzindo o efeito de subsidiodependência e de exclusão completa do mercado laboral de alguns indivíduos. Para além do mais, com os contratos a tenderem a ser bastante inflexíveis a nível horário, a decisão de trabalhar mais ou menos não é tão fácil e não deverá ser tão comum como a de trabalhar ou não.

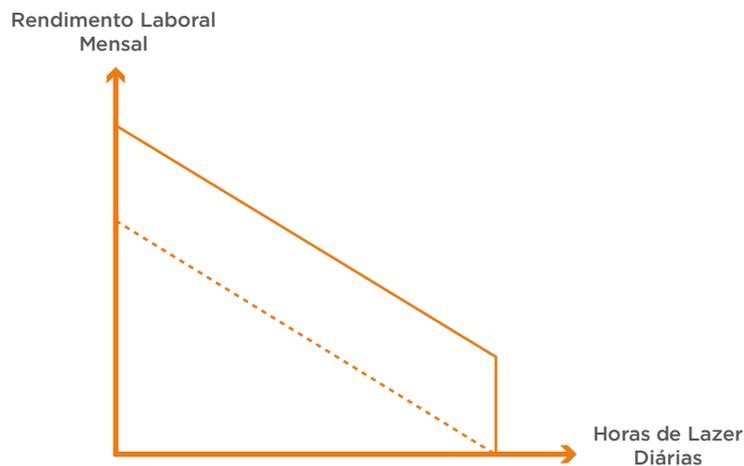


Figura 3: Universo de escolha de indivíduo com RSI

Percebemos assim as vantagens do RBI. É relevante também deixar aqui uma nota para alternativas semelhantes ao RBI, mas que poderão ser bastante menos dispendiosas. Uma hipótese que captura os benefícios de assegurar uma subsistência mínima, mas também tem um impacto menos radical nos incentivos para trabalhar do que o RSI e deverá ser bastante menos dispendiosa do que o RBI é o Imposto Negativo Sobre os Rendimentos (“Negative Income Tax” - NIT), proposto por, entre outros, Milton Friedman e implementado atualmente já no Reino Unido com o nome “Universal Credit”. Esta prestação social é uma mistura do RSI e do RBI, dando um subsídio àqueles com rendimentos mais baixos (na figura 4 e 5 é dado de uma vez, enquanto na 6 é gradual), valor esse que depois é gradualmente removido, essencialmente através de uma sobretaxa (parte mais achatada da curva). O NIT pode tomar várias formas, que são exemplificadas abaixo nas figuras 4, 5 e 6, com diferentes impactos nos incentivos dos vários agentes.

A vantagem destas opções é que, tal como o RBI, todas elas garantem um maior incentivo à presença no mercado laboral (na figura 6, existe ainda mais incentivo do que sem prestações sociais nenhuma), não havendo nenhum ponto da curva no qual estamos certos de que um indivíduo não escolheria ficar. Também evita um aumento nos rendimentos dos indivíduos que já recebem mais, não afetando os incentivos dos mesmos (uma vantagem face ao RBI).

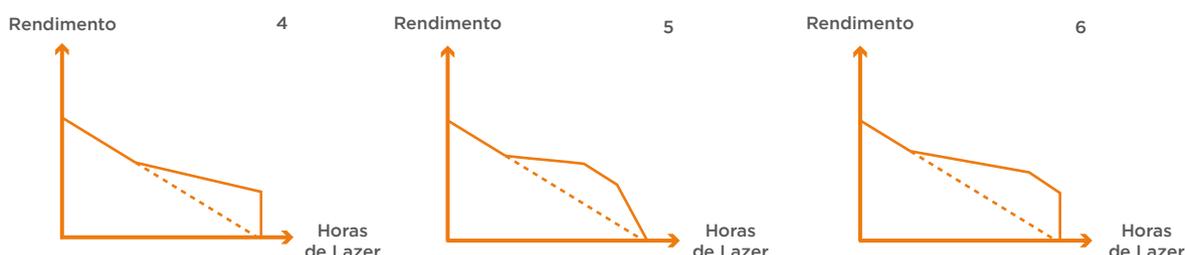


Figura 4, 5 e 6: Universo de escolha de indivíduo com variantes do Imposto Negativo Sobre Rendimentos

FUNDAMENTAÇÃO EMPÍRICA

A aposta no desenvolvimento tecnológico, como forma de aumentar a produtividade das empresas, tem incrementado o investimento na automação de processos em ambiente industrial e agrícola. Tendência que se poderá reforçar com a continuação da pandemia provocada pela COVID-19. Por inerência, observa-se uma crescente preocupação a nível global com o aumento do desemprego estrutural de natureza tecnológica (Silva, 2017). As iniciativas de formação ao longo da vida ou de reconversão profissional têm-se verificado insuficientes para fazer face a este problema social (PPLWare, 2019). Estas circunstâncias motivaram pesquisas e experiências a nível internacional, nomeadamente ao nível do Rendimento Básico Incondicional (Müller, 2020).

Os resultados observados num teste-piloto na Finlândia demonstram não existir um aumento do número de dias trabalhados (Kela & Ministry of Social Affairs and Health, 2019). No entanto, observou-se uma redução do stress e do bem-estar social do grupo alvo da experiência. Estes resultados são similares aos obtidos no Quênia (Poverty Action, 2020), onde este grupo utilizou o RBI para consumo de comida, medicamentos, educação e eventos sociais.

No Alasca, a existência do RBI remonta a 1982, tendo-se observado uma preocupação da população (em 75% dos casos) em canalizar o rendimento para vários instrumentos de poupança (Sundlee, 2019). Em Taiwan, estuda-se a possibilidade de implementar um RBI que permita reduzir a pobreza e a emigração da população jovem que ambiciona melhores salários face aos que obtém em áreas rurais (Taiwan, 2020). Este programa seria potencialmente financiado através de impostos sobre o rendimento de dois terços da população.

Motivados por diferentes razões, nomeadamente desemprego tecnológico, pobreza ou segurança, os países têm desenvolvido as experiências com resultados também eles diferentes, evidenciando-se globalmente melhorias na qualidade de vida e na poupança das populações. No entanto, o não aumento do tempo trabalhado pode inviabilizar esta medida, ao não aumentar de forma proporcional as receitas (face ao aumento de despesa que a medida acarreta), e também devido às pressões inflacionistas que a medida pode trazer.

ANÁLISE FINANCEIRA

Conforme a informação apresentada na Conta da Segurança Social de 2017, as despesas da Segurança Social ascenderam, em 2017, a cerca de 29,4 mil milhões de euros, das quais cerca de 22,7 mil milhões de euros (77,4%) correspondem a prestações sociais. Na figura 7, pode-se observar as mesmas desagregadas pelas suas várias componentes.

Rubrica	Despesa Anual (milhões de EUR)	Peso
Total	29,368.95	100.0%
Capitalização	4,761.18	16.2%
Formação e Políticas Ativas de Emprego	1,579.34	5.4%
Administração	304.17	1.0%
Prestações Sociais	22,724.26	77.4%
Desemprego e Apoio ao Emprego	1,312.24	4.5%
Doença e Paternidade	1,062.20	3.6%
Prestações Familiares	845.38	2.9%
Rendimento Social de Inserção	344.10	1.2%
Complemento Solidário para Idosos	208.11	0.7%
Ação Social	1,814.35	6.2%
Outros	703.07	2.4%
Pensões e Complementos	15,192.75	51.7%
Sobrevivência	2,274.36	7.7%
Invalidez	1,256.90	4.3%
Velhice	12,876.89	43.8%

Figura 7: Decomposição de despesas da Segurança Social em 2017. Fonte: Conta da Segurança Social de 2017

Uma das vantagens mais realçadas do RBI é o seu potencial antiburocrático. Assim, e sendo muito generosos nos pressupostos, assumimos que as despesas de administração da Segurança Social seriam completamente eliminadas caso este fosse implementado, resultando, no entanto, apenas numa poupança de 0,3 mil milhões de euros. Para além do mais, tendo em consideração o impacto que a implementação de um Rendimento Básico Incondicional teria na sociedade portuguesa, existiriam algumas prestações sociais que poderiam ser removidas e substituídas pelo RBI, nomeadamente as correspondentes às prestações familiares (0,8 mil milhões de euros), ao desemprego e apoio ao emprego (1,3 mil milhões de euros), ao rendimento social de inserção (0,3 mil milhões de euros) e uma parte das prestações sociais com pensões, suplementos e complementos. No que diz respeito às pensões, suplementos e complementos, estas englobam as pensões por velhice, invalidez e sobrevivência, as quais representam, respetivamente, 12,9 mil milhões de euros, 1,3 mil milhões de euros e 2,3 mil milhões de euros de despesa da Segurança Social. De entre estes três tipos de pensões, considerou-se que apenas a pensão de sobrevivência poderia ser substituída pelo RBI, uma vez que a pensão de velhice reflete os descontos realizados durante a vida laboral das pessoas e que a pensão de invalidez serve para mitigar diferenças no custo e estilo de vida decorrente da situação de invalidez em si.

Face ao exposto, considera-se que, de modo a assegurar o nível de despesa da Segurança Social em 2017, o RBI teria de refletir um custo de, aproximadamente, 5 mil milhões de euros. A tabela seguinte reflete o custo do RBI por diferentes níveis de aplicação assumindo um valor mensal de RBI de 500€ e de 1000€. Mostra também o ponto de equilíbrio (PdE), ou seja, o valor mensal de RBI que seria necessário para que o valor total do RBI representasse, no final do ano, o valor total das prestações sociais que se pretende substituir.

Nível de Aplicação	Custo Anual (milhões de EUR)		Ponto de Equilíbrio (EUR mensais)
	1,000 €/mês	500 €/mês	
Portugal	124,461.68	62,230.84	41.20
População Ativa + Estudantes	86,679.20	43,339.60	58.61
População Ativa	62,003.06	31,001.53	68.30

Figura 8: Custos de RBI em função de nível de aplicação

Realça-se que se utilizou a média do número de pessoas ao nível de Portugal e da população ativa, de 2011 a 2019, para a determinação dos custos anuais do RBI, enquanto ao nível dos estudantes é considerado o número médio de estudantes dos anos letivos de 2012/13 até 2017/18.

Conforme se pode observar, mesmo a determinação de um RBI de 500€ para a população inteira determinaria um incremento líquido na despesa total da Segurança Social de 57 mil milhões de euros, mais do que 195% da despesa total em 2017, tendo por base a eliminação das prestações sociais referidas anteriormente (cerca de 5 mil milhões de euros). Deste modo, e devido à não eliminação da pensão de velhice, teve-se em consideração a criação de uma variante do RBI para segmentos específicos da população. A opção mais realista, em que tanto a população ativa como os estudantes estão cobertos, envolve um aumento líquido da despesa da Segurança Social de 38 mil milhões de euros. Mesmo na situação em que apenas a população ativa é coberta (em cujo caso as prestações familiares teriam de ser mantidas), o custo líquido do RBI seria de 27 mil milhões de euros. Assim, a conta da Segurança Social sairia quase duplicada de tal medida.

Com o intuito de se compreender os valores que seriam viáveis sem alterações ao financiamento da Segurança Social, calculou-se o valor da prestação mensal do RBI cujo valor total igualaria o custo total associado às despesas da Segurança Social a serem substituídas, denominado na tabela como Ponto de Equilíbrio (PdE). Como exemplo, na opção que cobre a população ativa e os estudantes, cada beneficiário usufruiria de cerca de 60 euros mensais, o que não aparenta ser um nível de subsistência minimamente aceitável.

Assim, um nível minimamente aceitável de RBI (ex. 500 euros mensais) necessitaria de fontes de receita adicionais. Existem várias propostas ambiciosas neste âmbito que poderiam ter interesse em serem estudadas, como a tributação da riqueza excedente gerada pela tecnologia digital (White, 2016) (algo que se tornará mais premente com a possível crescente automatização de postos de trabalho). No entanto, esta opção requer a implementação a nível europeu devido à possibilidade de relocalização das grandes empresas digitais. Por cá, a maneira mais realista de recolher os fundos necessários seria através de um aumento dos impostos existentes. Por exemplo, um RBI de 500 euros para toda a população representaria um custo que totaliza 29% do PIB nacional de 2019. Assim, seria necessário um aumento da receita do Estado dos 43% do PIB que representava no Orçamento de Estado de 2019 para 72% do PIB, algo que nos parece irrealista.

REFLEXÃO

À luz da análise apresentada, o RBI demonstra ser uma opção extremamente dispendiosa pois:

1. Valores vistos como aceitáveis para o RBI representam um enorme incremento nos custos da Segurança Social;
2. O valor de RBI que não teria impacto líquido na despesa da Segurança Social não permitiria considerar o RBI como um substituto adequado às prestações sociais elencadas anteriormente.

Tendo isto em conta, e considerando também as limitações do RSI referidas na fundamentação teórica, parece-nos importante procurar opções que combinem com benefícios conferidos pelo RBI aos incentivos com a muito menor dispendiosidade do RSI. Assim, acreditamos especificamente que o Imposto Negativo sobre o Rendimento, que mantém os princípios do Rendimento Básico Incondicional, mas aplica-se apenas a uma porção da população, merece mais estudo, podendo ser uma parte importante do futuro do Estado Social português.

Bibliografia

Kela, & Ministry of Social Affairs and Health. (2019). Preliminary results of the basic income experiment: self-perceived wellbeing improved, during the first year no effects on employment. <https://www.kela.fi/web/en/-/preliminary-results-of-the-basic-income-experiment-self-perceived-wellbeing-improved-during-the-first-year-no-effects-on-employment>

Müller, S. (2020, April 12). Spain discusses basic income for the poorest amid coronavirus fallout. DW. <https://www.dw.com/en/spain-discusses-basic-income-for-the-poorest-amid-coronavirus-fallout/a-53096390>

Poverty Action. (2020). The Effects of a Universal Basic Income in Kenya. [https://www.poverty-action.org/study/effects-universal-basic-income-kenya#:~:text=Short-term UBI%3A 80 villages,about US%24500 per adult](https://www.poverty-action.org/study/effects-universal-basic-income-kenya#:~:text=Short-term%20UBI%3A%2080%20villages,about%20US%24500%20per%20adult)).

PPLWare. (2019, January 17). Robôs poderão “roubar” 1,1 milhões de empregos em Portugal até 2030. PPLWare. <https://pplware.sapo.pt/informacao/robos-poderao-roubar-11-milhoes-empregos-em-portugal/>

Silva, I. (2017, April 27). Desemprego tecnológico: sabe o que é? E-Konomista. <https://www.e-konomista.pt/desemprego-tecnologico/>

Sundlee, R. (2019, September 5). Alaska's universal basic income problem. Vox. <https://www.vox.com/future-perfect/2019/9/5/20849020/alaska-permanent-fund-universal-basic-income>

Taiwan, U. (2020). UBI Taiwan. UBI Taiwan.

White, A. (2016, January 25). Could a basic income solve the biggest challenge of the digital economy? The Guardian. <https://www.theguardian.com/commentisfree/2016/jan/25/basic-income-challenge-digital-economy-jobs-automation>

ESTAMOS JUNTOS POR PORTUGAL

JSD.PT



Agradecimentos

A COMISSÃO POLÍTICA NACIONAL DA JSD AGRADECE OS CONTRIBUTOS DE TODOS OS QUE ESTIVERAM ENVOLVIDOS NA PESQUISA, REFLEXÃO E PRODUÇÃO DESTE DOCUMENTO.

Presidente da JSD

Alexandre Poço

Coordenação

Rodrigo Camacho
(Coordenador do Gabinete de Economia e Finanças)

João Pinho Silva
(Membro do Gabinete de Economia e Finanças)

Equipa

Catarina Vieira
Marco Lourenço
Ricardo Mesquita



JSD.PT