

# RENDA BÁSICA À LUZ DAS PROPOSTAS DE EDUARDO SUPLYCY E MILTON FRIEDMAN

---

Isadora Faé Pacca Amaral<sup>145</sup>

## RESUMO

Este artigo tem como objetivo apresentar um breve histórico da concepção de renda básica e as propostas formuladas pelos economistas Eduardo Suplicy, político brasileiro autor da Lei da Renda Básica de Cidadania, sancionada em 2004; e Milton Friedman, professor estadunidense da Universidade de Chicago que defendeu a implementação de um imposto de renda negativo. Em vista disso, são comparadas as propostas à luz de seus objetivos, fundamentos e métodos de implementação.

**PALAVRAS-CHAVE:** Renda básica; Renda mínima; Cidadania; Imposto de renda negativo; Transferência de renda incondicional.

## 1. INTRODUÇÃO

A declaração de estado de pandemia do novo coronavírus<sup>146</sup> feito pela Organização Mundial da Saúde (OMS) em 11 de março de 2020 instaurou um estado de grande incerteza ao redor do mundo. Por ser um tipo de vírus até então pouco conhecido pela humanidade, seus exatos efeitos no corpo humano e medidas de profilaxia ainda eram pouco claros, porém, por fazer parte de uma família de vírus já estudada há muitos anos, já era de conhecimento das autoridades de saúde que a propagação entre as pessoas se dava principalmente por proximidade física de infectados. Com isso, dentre as principais medidas inicialmente orientadas pela OMS, a de distanciamento social causou uma série de impactos socioeconômicos, como o fechamento de fábricas e comércios, a paralisação de atividades de serviços que exigiam trabalho presencial com aglomeração de pessoas, o desemprego e a inflação.

Diante disso, foi iniciado, em nível global, uma série de discussões no sentido de mitigar os efeitos econômicos decorrentes da pandemia. Uma das soluções que apareceram de forma recorrente no meio político foi a adoção de uma Renda Básica Universal, debate que já existia há muito tempo ao redor do mundo e que ecoou no Brasil. Uma das medidas adotadas no país foi a concessão de um

---

<sup>145</sup>Graduanda em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Espírito Santo e bolsista do Programa de Educação Tutorial (PET Economia/Ufes). E-mail: faeisadora@gmail.com

<sup>146</sup>O novo coronavírus, chamado de Sars-Cov-2, quando acomete os humanos, se manifesta pela Covid-19.

benefício financeiro de R\$600 aos cidadãos brasileiros que atendiam certos requisitos, o que ficou conhecida como “Auxílio emergencial”<sup>147</sup>.

Ao decorrer da pandemia, foram observados impactos econômicos como o aumento do desemprego e da desigualdade de renda que reacenderam de forma ainda mais intensa o debate da Renda Básica, especialmente devido às repercussões do auxílio emergencial. Por consequência, a exigência da aplicabilidade da Lei Nº 10.835/2004, a Lei da Renda Básica de Cidadania, passou a integrar o debate público, bem como outras propostas denominadas como variações da Renda Básica, notadamente a de implementação de um Imposto de Renda Negativo.

Em vista disso, esse artigo se propõe a demonstrar brevemente o desenvolvimento do debate sobre a Renda Básica, bem como seus fundamentos. Em seguida, é exposto o desenrolar da proposta de Renda Básica apresentada pelo político brasileiro Eduardo Suplicy, autor da Lei Nº 10.835/2004. Logo após, é apresentada a proposta de Imposto de Renda Negativo defendida pelo economista estadunidense Milton Friedman. Por fim, são feitas as considerações finais à luz das duas propostas apresentadas, delimitando suas diferenças e propondo um olhar crítico ao debate.

## 2. FUNDAMENTOS E ORIGEM: DA RENDA MÍNIMA À RENDA BÁSICA

O estudo da desigualdade de renda está presente nas diferentes áreas de estudo das Ciências Econômicas, cada uma com suas dimensões, particularidades e métodos. A concepção da concessão de uma renda incondicional, como forma de solucionar o problema da disparidade de renda, foi se desenvolvendo juntamente com as democracias, e segundo Van Parijs (2017) a ideia de uma renda básica incondicional passou a aparecer ocasionalmente nos debates públicos na Europa apenas no final do século XVIII com o desenvolvimento de políticas de assistência social.

O desdobramento dessas políticas e as discussões que a acompanharam deram origem à ideia do Estado de bem-estar social na Alemanha do final do século XIX e, com isso, o desenho de políticas de renda mínima passaram a se popularizar dentre as administrações públicas de Estados europeus, principalmente por influência de pensadores populares do debate público como Thomas Paine, Thomas Spence e Joseph Charlier (VAN PARIJS, 2017). O mesmo movimento ocorreu nos anos 1960 na Europa e nos Estados Unidos pós guerra: os ideais de igualdade, justiça, democracia, liberdade e eficiência dominaram o debate público e economistas laureados como Friedrich Hayek, Jan Tinbergen, Paul Samuelson e Milton Friedman foram atraídos pelas propostas de políticas de renda mínima e dedicaram estudos e trabalhos ao tema. Em 1968, inclusive, Paul Samuelson, James

---

<sup>147</sup>Instituído pela Lei nº 13.982/2020, que previu o repasse de 600 reais mensais (inicialmente por três meses) a trabalhadores informais e de baixa renda, microempreendedores individuais e também contribuintes individuais do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). O auxílio se estendeu até dezembro de 2020 e, para 2021, o benefício foi prorrogado inicialmente para 4 parcelas mensais.

Tobin, Robert Lampan enviaram, em conjunto com outras centenas de economistas norte-americanos, um manifesto ao Congresso dos EUA defendendo a adoção de um sistema de complementação e garantia de renda; em 1988 o Parlamento Europeu se declarou favorável à adoção de programas de renda mínima como forma de erradicação da pobreza nos países da comunidade europeia (SUPLICY, 2013).

As propostas variavam - ainda variam - quanto à sua forma, método de financiamento e de concessão. As particularidades de cada uma não as excluem, contudo, de serem nomeadas como uma política de renda mínima. O que demarcou a identificação de uma renda básica universal concedida de forma incondicional foi a criação da Rede Europeia da Renda Básica (Basic Income European Network - BIEN) em 1986. Guy Standing, economista britânico cofundador da BIEN, publicou em 1999 a obra *Procurando a justiça distributiva num mundo de trabalho flexível* em que analisou diversas teorias de justiça à luz da renda básica. Das conclusões de Standing, (1999, apud SUPLICY, 2013 p.134):

[...] políticas só podem ser vistas como justas se, e somente se, minimizarem a diferença entre o grau de segurança dos que menos têm e o resto da sociedade. Há, portanto, que se encontrar um equilíbrio entre segurança e liberdade, instituindo-se um sistema que assegure simplicidade, transparência, equidade e eficiência. Para se atingir esse objetivo, ao lado do aprofundamento de instituições que garantam maior democracia, inclusive no âmbito das empresas, ele argumenta que será essencial se instituir uma renda básica incondicional.

### 3. RENDA BÁSICA DE CIDADANIA: A PROPOSTA DE EDUARDO SUPLICY

Enquanto senador pelo estado de São Paulo, Suplicy propôs, pela primeira vez e em seu primeiro ano de mandato, em 1991, a instituição de uma renda mínima no Brasil garantida mediante um imposto de renda negativo. O texto foi aprovado pelo Senado em dezembro do mesmo ano como PLS 80/1991, que instituía o Programa de Renda Mínima (PGRM) que beneficiaria os residentes do Brasil maiores de 25 anos que auferissem, em rendimentos brutos mensais, menos de Cr\$45 000,00 (quarenta e cinco mil cruzeiros). O projeto ainda definia regras para as correções dos valores a serem concedidos, o que ocorreria nos meses de maio e novembro de cada ano ou quando a inflação acumulada atingisse 30%. Este valor era o mesmo do definido para a alíquota do benefício a ser concedido como forma de complementação dos rendimentos brutos do beneficiário, que seria calculado a partir da diferença entre seus rendimentos e o limite estabelecido de 45 mil cruzeiros, o que, na época da sanção da Lei, equivalia à um pouco menos que um salário mínimo - ressalta-se o contexto de hiperinflação daquele período. Com isso, se uma pessoa recebesse, por exemplo, 30 mil cruzeiros por mês, ela receberia, como imposto de renda negativo, 30% de 15 mil cruzeiros, ou seja,

4500 cruzeiros. Dessa forma, a renda mensal líquida totalizaria Cr\$34 500,00, valor que continua sendo bem inferior aos 45 mil delimitados.

Contudo, o próprio autor mudou suas concepções acerca do assunto. Logo no ano seguinte, após ler a obra de Philippe Van Parijs, *Defendendo uma renda básica: fundamentos éticos para uma reforma radical*<sup>148</sup>, Suplicy passou a dedicar seus estudos à renda básica incondicional. Com isso, sua proposta passou por modificações profundas e culminou em uma transformação de renda mínima para renda básica incondicional - ou de cidadania - concretizada por meio de um projeto de Lei apresentado em 2001 e, posteriormente, sancionado como Lei nº10.835/2004. A concepção do projeto, segundo Suplicy, apresenta características particulares que foram formuladas a partir de reflexões e análises da história brasileira e dos “anseios dos principais movimentos de emancipação e defesa dos direitos à cidadania” (SUPLICY, 2013, p. 143).

Em *Renda de Cidadania: A saída é pela porta*, Suplicy detalha essas análises, que servem de argumentos para justificar a consistência de sua proposta da renda básica, em 4 partes: “A solidariedade como marca das comunidades indígenas; Da escravidão aos movimentos de libertação dos negros; Os movimentos e instrumentos de libertação das mulheres; Dos precursores aos proponentes da renda mínima no Brasil”. As análises contribuem para a compreensão de que o sincretismo cultural, as estruturas econômicas e os movimentos sociais brasileiros foram resultado de processos históricos marcados por uma longa e incessante luta por emancipação, igualdade e o clamor por cidadania, elemento este que, Suplicy defende, poderá ser conquistado com uma renda básica, o que é apresentado em seguida no subcapítulo denominado “Dos precursores aos proponentes da renda mínima no Brasil”.

Logo após, são expostos os argumentos utilizados por Suplicy para defender um dos elementos centrais de sua proposta no subcapítulo intitulado “Por que a renda em dinheiro confere maior cidadania”. Dentre as discussões sobre os diferentes formatos e modelos de renda básica, a forma de concessão é um dos tópicos mais acirrados. Os primeiros programas de garantia de renda mínima, registrados na Europa no início do século XVI, tiveram como característica marcante a concessão de bens e serviços como cestas básicas, consultas médicas, tíquetes e cupons diversos garantindo certo serviço ou bem para pessoas necessitadas. Esse tipo de procedimento reflete uma preocupação – muitas vezes um tanto quanto preconceituosa – de que as pessoas mais humildes não têm consciência e não sabem gastar dinheiro com responsabilidade. Essa metodologia, contudo, apresenta problemáticas que se tornam ainda mais graves nos tempos atuais.

---

<sup>148</sup>Philippe Van Parijs. *Arguing for basic income: ethical foundations for a radical reform*. London: Verso, 1992.

Suplicy levanta, a princípio, a questão da corrupção. No Brasil dos anos 2000, foi reacendido um debate extremamente necessário quanto à erradicação da miséria e da fome. Com isso, foram criados programas com essas proposições, que contavam com distribuição de cestas básicas, cupom-alimentação, a garantia de estoques de segurança, dentre outros. Como senador, Suplicy advertiu políticos envolvidos nesses programas do risco que a metodologia oferecia devido à vulnerabilidade para casos de corrupção, especialmente os programas que criavam vínculos de interesse entre empresas privadas. Na época, a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) constatou uma irregularidade na compra de 1,5 milhão de cestas básicas num esquema que beneficiava três empresas, o que levou o presidente da República a decidir que as famílias receberiam uma quantia em dinheiro, por meio de um cartão magnético. A medida solucionou de imediato o problema anterior, mas se tornou problemática tendo em vista que pessoas afastadas de grandes centros urbanos, em municípios que não contam com agências bancárias, passaram a ter dificuldades para obter o benefício.

Além disso, Suplicy também direciona esse problema no lado inverso: “é observado em grandes conglomerados urbanos, especialmente em praças públicas, a venda de tíquetes e cupons. Isso é sintomático de como a renda conferida em dinheiro é bem mais urgente: muitas vezes a necessidade da pessoa de comprar um agasalho, por exemplo, é mais urgente que um tíquete de transporte, que por sua vez pode ser obtido por outras vias”. Nisso, Suplicy conclui (2013, p.191): “O pagamento em dinheiro propicia muito maior eficiência, grau de liberdade, menor possibilidade de desvios e economia de tempo para as pessoas. Daí não haver dúvida que confere às pessoas muito maior grau de cidadania.”

Diante da contestação à concessão de renda de forma incondicional, sem necessidade de vínculo empregatício ou demonstração de renda, sob o argumento que o dinheiro deve advir apenas do trabalho, Suplicy (2013, p.192-193) argumenta:

Em nossa Constituição aceitamos que a pessoa que detém um capital, ou um patrimônio - uma fazenda, uma fábrica, uma loja, um banco, um imóvel qualquer ou uma quantia em dinheiro - tenha a possibilidade de receber os rendimentos decorrentes desse bem, na forma de aluguéis, juros ou lucros, sem a necessidade de estar trabalhando. Ou seja, nós asseguramos aos ricos o direito de receber rendimentos sem que necessariamente eles trabalhem. Entretanto, normalmente eles trabalham. E por quê? Porque é próprio do ser humano querer progredir. Pois bem, se asseguramos aos mais ricos o direito de receber rendimentos sem obrigatoriamente estarem trabalhando, por que não poderíamos assegurar também aos mais pobres o direito de receber uma renda? Não é todo o povo brasileiro o dono desse imenso e rico patrimônio que é nosso país?

O enfoque da renda básica de cidadania tem como característica essencial a concessão da renda pelo dinheiro pois esse formato, além de garantir maior nível de eficiência e liberdade para os beneficiários, diminui as chances de corrupção em esquemas por exemplo de tíquete e cupom, como é proposto em muitos programas que têm como objetivo a erradicação da pobreza. Com isso, Suplicy propõe a concessão anual de um benefício monetário a todos os brasileiros residentes no país (e estrangeiros residentes há pelo menos cinco anos), independente de sua condição socioeconômica<sup>149</sup>. A proposta foi apresentada inicialmente ao Senado em 2001 e foi sancionada pelo então presidente Lula em janeiro de 2004. Na Lei, é definido que o benefício monetário a ser concedido será de igual valor para todos os beneficiados, e este montante há de ser definido pelo Poder Executivo, que deve ser “suficiente para atender às despesas mínimas de cada pessoa com alimentação, habitação, educação, saúde, considerando para isso o grau de desenvolvimento do país e as possibilidades orçamentárias” (L10835, 2004).

#### 4. IMPOSTO DE RENDA NEGATIVO E AS CONCEPÇÕES DE MILTON FRIEDMAN

Apesar de apresentar fundamentos e métodos de implementação bem distintos da Renda Básica Universal (RBU), o Imposto de Renda Negativo (IRN) é frequentemente equiparado à RBU. O conceito foi inicialmente difundido no início do século XIX pelo economista francês Augustin Cournot, um dos fundadores da economia matemática (VAN PARIJS, 2017), e posteriormente popularizado pelo estadunidense Milton Friedman no século XX, especialmente em sua obra mais famosa *Capitalismo e liberdade*, publicada em 1962.

O Imposto de Renda Negativo propõe a complementação da renda de uma família ou de um indivíduo cujos rendimentos estejam abaixo de um valor pré-determinado. Com essa complementação, então, é garantido um piso de renda, cumprindo o propósito de uma política de renda mínima. Friedman propõe essa metodologia diante do que ele enxerga como o “Problema da pobreza”, no capítulo 12 de sua obra *Capitalismo e liberdade*. De antemão, Friedman sugere que a caridade privada seria o recurso ideal para atenuar os problemas decorrentes das condições de pobreza que muitas pessoas vivem. Contudo, logo reconhece que uma problemática da caridade privada é sua insuficiência “porque seus benefícios se estendem a pessoas não envolvidas” (FRIEDMAN, 2014, p.192). Então, propõe a existência de programas para mitigar a pobreza - delimitando o problema como o único meritório de um programa, criticando a existência de outros que se ocupam de beneficiar pessoas por serem “membros de certas ocupações”, como fazendeiros, por exemplo. Diante disso, afirma: “O procedimento mais recomendável em bases puramente mecânicas seria o imposto de renda negativo” (Ibdem, p. 193). Em seguida, passa a explicar as

<sup>149</sup>L10835, Planalto.gov.br, disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l10.835.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.835.htm)>, acesso em: 26 Nov. 2021.

especificidades da metodologia, que é semelhante às propostas de maneira geral: há um valor estabelecido de uma renda máxima a ser isenta de cobrança de imposto de renda. Rendimentos acima desse valor são taxados e, abaixo do mesmo, é pago um imposto de renda negativo, ou seja, recebe-se uma renda, ou como Friedman denomina, “subsídio”. O complemento corresponde à diferença entre a renda bruta obtida e o valor limite pré-estabelecido a ser isento de imposto de renda, e seu valor exato é determinado a partir de uma alíquota a ser definida pelo programa.

A título de exemplo, supõe-se que o valor máximo de renda bruta mensal a ser isenta da cobrança de imposto de renda é de R\$1000,00 e a alíquota do benefício é de 40%. Se uma pessoa declarar renda bruta mensal de R\$700,00, de acordo com a proposta de Friedman, receberá um subsídio de 40% da diferença entre R\$1000,00 e R\$700,00, ou seja, totalizando uma renda de R\$820,00. Ademais, segundo Friedman, se a declaração for de nenhum rendimento, a pessoa ainda recebe o subsídio, então, nesse caso, seria de R\$400,00. Friedman (2014, p. 193) conclui:

As vantagens de tal prática são claras. O programa está especificamente dirigido para o problema da pobreza. Fornece uma ajuda sob a forma mais útil para o indivíduo, isto é, dinheiro. É de ordem geral e pode substituir o grande conjunto de medidas atualmente existentes. Explicita o custo que impõe à sociedade. Opera fora do mercado. Como qualquer outra medida para mitigar a pobreza, reduz o incentivo para que os ajudados se ajudem a si próprios, mas não o elimina inteiramente, como o faria um sistema de suplementação das rendas até um mínimo estabelecido. Um dólar extra ganho significa sempre mais dinheiro disponível para gastar.

Ressalta-se a questão de operar fora do mercado: a concessão do dinheiro na forma do imposto de renda negativo, para Friedman, não deve “perturbar o sistema de preços”, e é um mecanismo útil para proteger a concorrência, visto que, de acordo com a visão do autor, indivíduos com renda mensal tão baixa não são capazes de concorrer minimamente no mercado com os outros indivíduos. Friedman (2014) destaca a importância dessa característica pois isso permite que o programa não distorça ou impeça o funcionamento do mercado, com isso, opera fora dele - assim como os subsídios, por exemplo -, ao contrário de outras medidas como a política de salário mínimo. Além disso, o programa permite a substituição de tantos outros, garantindo o pleno funcionamento do mercado e também diminuindo a carga administrativa do governo, dado também que a metodologia se encaixaria numa sistemática já posta (a de cobrança do imposto de renda). Concluindo o seu raciocínio, Friedman (2014, p. 195) ainda reconhece as complicações colaterais da implementação do programa:

A principal desvantagem do imposto de renda negativo proposto acima são suas implicações políticas. Na realidade, a proposta estabelece um sistema em que serão pagos impostos por alguns para subvencionar outros. E esses outros presumivelmente têm o poder de voto. Há sempre o perigo de se estabelecer a seguinte situação: em vez de termos um arranjo em que a grande maioria vote impostos que incidam sobre ela própria a fim de ajudar uma minoria necessitada, poderemos vir a ter um em que uma maioria imponha impostos, para seu próprio benefício, a uma minoria contrariada. Pelo fato de esta proposta tornar um tal processo tão explícito, o perigo é talvez maior do que para outras medidas. Não vejo nenhuma solução para este problema - a não ser que confiemos na boa vontade e no autocontrole do eleitorado.

Ainda assim, o economista continua defendendo o Imposto de Renda Negativo como a proposta mais eficiente para a mitigação da pobreza.

## 5. RENDA BÁSICA UNIVERSAL VERSUS IMPOSTO DE RENDA NEGATIVO: UMA COMPARAÇÃO DAS PROPOSTAS

A partir dos elementos apresentados, é possível depreender considerações importantes. Primeiramente, o contraste entre as propostas apresentadas por Suplicy e por Friedman estão no propósito das mesmas: enquanto Suplicy propõe a Renda Básica como uma ferramenta capaz de conferir cidadania às pessoas, bem como garantir um bem-estar social, Friedman sugere o Imposto de Renda Negativo como forma de complementar a renda visando mitigar os efeitos da pobreza “em bases puramente mecânicas” (FRIEDMAN, 2014, p. 193). Em diálogo com Suplicy, o próprio Friedman (2000, p.9) reconhece: “Uma renda básica ou renda do cidadão não é uma alternativa ao imposto de renda negativo. É simplesmente uma outra forma de se introduzir um imposto de renda negativo se for acompanhado de um imposto de renda positivo sem isenção.”

No desenvolver das explicações das propostas, cada um apresenta preocupações e ressalvas que expressam contrastes fundamentais entre elas. A questão da operacionalização do Imposto de Renda Negativo não perturbar o mercado é nitidamente uma grande preocupação para Friedman, o que não é reiterado por Suplicy. Mariutti (2019, p. 13) problematiza esse ponto:

[...] a justificativa para este piso não é baseada em questões humanitárias ou normativas, mas, simplesmente, como um mecanismo para proteger a concorrência: a renda mínima – cujo montante não pode perturbar o sistema de preços (HAYEK, 2013b, p.385) – torna possível reintegrar todos que forem eventualmente expelidos do jogo da concorrência em uma economia de mercado, fato que não entra em contradição com o “império da lei” e não viola ou reduz a liberdade individual (HAYEK, 2013b, p. 385; 2011, p. 376).

Em vista disso, é concreto como as duas propostas são distintas. A Renda Básica de Cidadania está no horizonte brasileiro e, por mais que a conjuntura atual transmita uma sensação de desesperança e afastamento da garantia de cidadania, há de se crer que a confiabilidade da proposta garantirá a conquista da renda básica como direito universal e incondicional.

## 6. REFERÊNCIAS

- BASIC INCOME EUROPEAN NETWORK 8TH INTERNATIONAL CONGRESS, 2000, Berlim. **Um diálogo com Milton Friedman sobre o Imposto de Renda Negativo**. São Paulo, 2000. 12 p.
- BRASIL. Lei nº10.835, de 8 de janeiro de 2004. **Institui a renda básica de cidadania e dá outras providências**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l10.835.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.835.htm)>. Acesso em: 7 Out. 2021
- FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade**. 1ª. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2014.>L10835. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l10.835.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.835.htm)>. Acesso em: 16 Nov. 2021.
- MARIUTTI, Eduardo Barros. **Estado, mercado e concorrência: fundamentos do neoliberalismo como uma nova cosmovisão**. Revista da sociedade brasileira de economia política, [s. l.], ed. 54, p. 9-34, 23 dez. 2019. Disponível em: <[www.revistasep.org.br/index.php/SEP/issue/view/25](http://www.revistasep.org.br/index.php/SEP/issue/view/25)>. Acesso em: 15 jul. 2021
- PLS 80/1991 - Senado Federal. Senado.leg.br. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/1270>>. Acesso em: 12 Out.. 2021.
- VAN PARIJS, Philippe; VANDERBORGHT, Yannick. **Basic Income: a radical proposal for a free society and a sane economy**. Cambridge: Harvard University Press, 2017.
- SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Renda de Cidadania: a saída é pela porta**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2013.