

Valor Econômico, 5 de agosto de 2021

Dividendo social, novidade há mais de duas décadas

Fundo não pode adquirir contornos de atalho para escapar às regras fiscais

Por: Leandro Ferreira

O Valor abordou em “Dividendos sociais, uma sacada eleitoral para 2022”, de Pedro Cafardo, que o ministro Paulo Guedes saiu a campo com ideias que cultiva há tempos: criar um fundo que sirva, ao mesmo tempo, como justificativa de um agressivo processo de desestatização e como fonte de recursos para o pagamento de transferências de renda como forma de proteção social. Ambos objetivos demonstram fidelidade ao ideário liberal de redução do Estado e de que a melhor forma de superar a pobreza é alocar nos indivíduos o dinheiro que lhes falta para adquirir livremente o que julgarem necessário. O próprio Guedes aponta o Imposto de Renda Negativo defendido por Milton Friedman como gênese dessa ideia, o que, por sinal, está no programa eleitoral de Jair Bolsonaro de 2018.

Tomado pelo dia a dia das funções governamentais, pode ter faltado ao ministro oportunidade de aprofundar temas na agenda de um governo marcado pela incapacidade de liderar o país sem amplificar divergências e intolerâncias. A ideia de reunir os rendimentos da União, sua participação acionária em empresas e recursos de concessões e privatizações é atraente. Como a legislação impede que receitas de capital sejam utilizadas para o pagamento de despesas correntes, os dividendos teriam origem, supõe-se, no rendimento do fundo. Para cumprir seu papel de “transferir riqueza” este fundo deve obter ganhos por meio de investimentos diversos. Se chegar a somas de R\$ 2 trilhões, pode cumprir o papel de fundo soberano do país.

A ideia, a qual se refere como Fundo Brasil, está longe de ser uma inovação. Fundos soberanos ao redor do mundo relacionam-se com o financiamento de governos, incluindo o orçamento de políticas sociais, como no caso do fundo soberano da Noruega. A versão brasileira parece estar mais próxima do Fundo Permanente do Alasca, criado ao final dos anos 1970, e que obtêm seus rendimentos através de investimentos diversos (no Brasil, investe em 179 empresas) para pagar um dividendo a todo cidadão do Estado.

No Brasil ela tramita no Congresso Nacional desde 1998, curiosamente sob o nome de “Fundo Brasil de Cidadania”. O autor da proposta não é nenhum atual bolsonarista. Sequer foi um tucano à época. Apresentada por Eduardo Suplicy, ex- senador pelo PT-SP, sugeria que 50% de todos os recursos obtidos com privatizações, concessões, além do rendimento de imóveis da União fossem destinados ao fundo a partir do qual se pagaria uma renda mínima. A proposta incluía em seu conselho de administração a participação de um beneficiário do programa de garantia de renda.

A discussão é oportuna, especialmente com o iminente fim do Auxílio Emergencial, mas alguns pontos evoluíram em mais de 20 anos. O primeiro deles é que proteção social não pode oscilar de acordo com a flutuação de mercados de investimentos.

Assim como no imposto de renda negativo, trata-se de um mecanismo ex post, que atua após a situação de vulnerabilidade consumir-se. O debate mais avançado propõe que o pagamento seja ex ante, anterior à chegada dos indivíduos na condição de pobreza. Este raciocínio é central para a renda básica universal compreendida como direito inalienável, não como remediação de uma situação que demora a ser percebida pelo Estado.

O segundo ponto é que instrumentos aperfeiçoados ao longo de décadas tem trajetória que, se deixada de lado, implica em custos adicionais de se criar alternativas como a estrutura institucional, meios de pagamento, cadastramento etc. Trata-se do efeito de “path dependence”, bastante conhecido na economia e bem estudado em suas implicações para políticas públicas. Não há razão para abandonar a rede de proteção social existente e o Bolsa Família, ainda que este possa ser aperfeiçoado. O próprio Auxílio Emergencial funcionou melhor para quem já tinha em mãos cartões sociais do governo e não dependeu de aplicativos para se inscrever.

Em terceiro lugar, a criação de um instrumento com essa envergadura não pode adquirir contornos de atalho para escapar às regras fiscais. O imediatismo eleitoral tem levado à repescagem ideias já rejeitadas, como o uso de recursos de pagamento de precatórios para finalidades relacionadas aos programas contra pobreza. Um fundo soberano não pode, nem deve, ter o olhar focado no curtíssimo prazo político, pagando dividendos individuais que seriam melhor utilizados se integrassem o orçamento da União.

Seria mais adequado revisar regras como a do teto de gastos para permitir o uso de receitas adicionais - como o rendimento do fundo, um eventual aumento de arrecadação ou redução de gastos tributários, especialmente em políticas sociais, ao invés de ancorar o crescimento de gastos apenas nas despesas corrigidas pela inflação. Essa solução é parcimoniosa e mais estável que os caminhos aventados até aqui contra a regra tão cara aos próprios liberais que compõem o governo.

O Fundo Brasil de Cidadania de Suplicy foi arquivado no Congresso. Não avançou nem sob governos petistas, embora seja evidente o ganho dos recursos das áreas sociais neste período. Não prosperou também a ideia de utilizar o

pré-sal para compor um fundo desta natureza, o que a economista Lena Lavinas, da UFRJ, chamou de “caminho perdido” pela Renda Básica de Cidadania, também de Suplicy. Outro projeto seu de 1998, aprovado em 2014, mas vetado por Dilma, estabeleceria uma linha oficial de pobreza que permitiria definir uma referência para programas sociais e estatísticas oficiais.

Já que o Executivo federal sinaliza esforços neste assunto, deveria corrigir distorções de forma progressiva na reforma tributária. Apenas no Imposto de Renda, por exemplo, deduções por dependentes significam um gasto maior do governo com filhos de classes médias e altas do que se paga por crianças no Bolsa Família.

Bons exemplos não faltam. Cidades como Niterói e Maricá criaram fundos soberanos para fortalecer suas economias no longo prazo. Ambas têm programas de transferência de renda municipais próprios com desenho moderno a partir do orçamento municipal, e não a partir do rendimento de investimentos, mais focados na estabilização fiscal e no aperfeiçoamento permanente de suas governanças e políticas de investimento. A criação deste tipo de estrutura não se dá da noite para o dia e precisa de maturação. Rendimentos que possam ser utilizados podem levar anos para se realizarem e a necessidade dos vulneráveis é imediata. A sacada de Guedes não servirá para 2022.

Link para a matéria original:

<https://valor.globo.com/opiniao/coluna/dividendo-social-novidade-ha-mais-de-duas-decadas.ghtml>