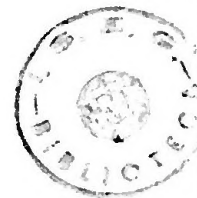


UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA



INSTITUTO SUPERIOR DE ECONOMIA E GESTÃO

RESERVADO

*Efeitos de uma Política de Rendimento Mínimo
Garantido: Aspectos Teóricos e Experiências de
Implementação no Contexto Europeu*

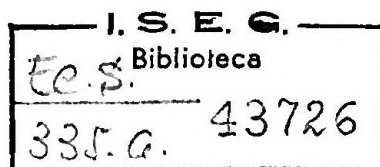
FRANCISCO JOSÉ DUARTE NUNES

Lisboa, Junho de 1996

UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA



INSTITUTO SUPERIOR DE ECONOMIA E GESTÃO



HV348
N86
1996
X960701592

*Efeitos de uma Política de Rendimento Mínimo
Garantido: Aspectos Teóricos e Experiências de
Implementação no Contexto Europeu*

FRANCISCO JOSÉ DUARTE NUNES

Dissertação orientada pela Professora
Doutora Manuela Arcanjo e apresen-
tada no Instituto Superior de Eco-
nomia e Gestão da Universidade
Técnica de Lisboa para a obtenção do
grau de Mestre em Economia e Polí-
tica Social

Junho de 1996

UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA
INSTITUTO SUPERIOR DE ECONOMIA E GESTÃO

NOME: Francisco José Duarte Nunes

DEPARTAMENTO: Economia

CURSO DE MESTRADO: Economia e Política Social

ORIENTADORA: Professora Doutora Manuela Arcanjo

DATA: Junho de 1996

TÍTULO: Efeitos de uma Política de Rendimento Mínimo Garantido:
Aspectos Teóricos e Experiências de Implementação no Contexto Europeu

PALAVRAS-CHAVE

Rendimento Mínimo Garantido (RMG)

Condição de recursos

Efeitos de desincentivo ao trabalho

Pobreza

Segurança Social

Avaliação de políticas sociais

RESUMO

Os efeitos económicos das políticas sociais constitui um tema importante de investigação em Economia. Em particular, os efeitos das políticas sociais baseadas em transferências do sistema de segurança social para as famílias. Este trabalho tenta particularizar a análise de alguns desses efeitos numa área específica de intervenção assistencial, representada por uma política de rendimento mínimo garantido (RMG), normalmente associada a objectivos de redução da pobreza e re-inserção social dos seus potenciais beneficiários.

Numa primeira parte deste trabalho procede-se a uma caracterização e crítica dos diferentes modelos teóricos de rendimento mínimo garantido. É efectuada uma distinção fundamental entre modelos de lógica substitutiva e de lógica complementar. Seguidamente faz-se uma análise teórica de alguns dos mais importantes efeitos associados a uma política de RMG: efeitos de desincentivo sobre a oferta de trabalho e efeitos redistributivos, com um particular enfoque sobre a pobreza. Finalmente, e a título ilustrativo, procede-se a uma comparação sintética entre as características dos dispositivos de RMG em dois países europeus: Alemanha e Reino Unido. Inclui-se também uma pequena referência sobre a futura implementação de um dispositivo de RMG em Portugal.

UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA
INSTITUTO SUPERIOR DE ECONOMIA E GESTÃO

AUTHOR: Francisco José Duarte Nunes

DEPARTMENT: Economics

MASTER COURSE IN: Economics and Social Policy

SUPERVISOR: Manuela Arcanjo, PhD

DATE: June 1996

TITLE: Effects of Guaranteed Minimum Income Policy: Theoretical Aspects and Experiences of Implementation in the European Context

KEYWORDS

Guaranteed Minimum Income (GMI)

Means-tested Benefits

Disincentive Effects to Work

Poverty

Social Security

Social Policy Assessment

ABSTRACT

The economic effects of social policies are an important issue in economic research - in particular, the effects of social policies based on transfers from the social security system to households. This work analyses some of those effects in the specific area of social assistance associated to a guaranteed minimum income (GMI) policy, which generally aims at poverty reduction and labour market insertion.

First, we critically present the main features of the different GMI theoretical models. A fundamental distinction is drawn between substitutive models and complementary models. Secondly, we discuss in a theoretical framework some important effects related to the GMI policy: disincentive effects to work and redistribution effects, with a particular focus on poverty. Finally, we make a brief comparative analysis of the GMI devices of two European Member States: Germany and the United Kingdom. This work ends with a reference to the forthcoming implementation process of a similar policy in Portugal.

À Graça e Ana Rita

Aos meus Pais

AGRADECIMENTOS

Desejo manifestar, em primeiro lugar, o meu profundo agradecimento à minha orientadora, Prof^a Doutora Manuela Arcanjo, pela sua disponibilidade, empenhamento, constante estímulo e rigor exigido no desenvolvimento deste trabalho.

Ao coordenador científico do curso de Mestrado em que se insere este trabalho, Prof. Doutor José António Pereirinha, pela sua pronta disponibilidade para o esclarecimento de dúvidas ao longo deste processo.

Aos meus colegas, Drs. Álvaro Pina e Luís Filipe Costa, pela sua constante preocupação, estímulo e colaboração.

Ao Serviço de Informação Científica e Técnica do Ministério da Solidariedade e Segurança Social, pela colaboração prestada na recolha de bibliografia.

Ao meu pai, que efectuou com muita dedicação a revisão geral deste texto.

À minha esposa, Graça, e à minha filha Ana Rita, pelas condições e compreensão excepcionais que me proporcionaram ao longo do tempo de realização deste trabalho.

ÍNDICE

Capítulo I - Introdução.....	1
Capítulo II - Enquadramento e aspectos conceptuais gerais.....	5
2.1. Breve perspectiva histórica.....	5
2.2. A caracterização sumária dos diferentes modelos teóricos de rendimento mínimo garantido (RMG).....	16
2.2.1. Os modelos de RMG de lógica substitutiva	17
2.2.1.1. O modelo do imposto negativo	23
2.2.1.2. A escolha de um programa óptimo de imposto negativo	31
2.2.1.3 O modelo de dividendo social	38
2.2.1.4. Alguns aspectos críticos ligados aos modelos de RMG de lógica substitutiva.....	39
2.2.1.5. As formas alternativas clássicas de financiamento do RMG nos modelos de lógica substitutiva.....	43
2.2.2. Os modelos de RMG de lógica complementar.....	44
2.2.2.1. O quadro de referência dos modelos de protecção existentes e a convergência dos sistemas	47
2.2.2.2. Modelos de RMG de lógica complementar.....	54
2.2.2.3 Críticas sobre a concepção dos modelos de RMG de lógica complementar	60
Capítulo III - Análise teórica dos efeitos económicos e sociais das políticas de RMG	63
3.1. Efeitos económicos induzidos por prestações sociais no comportamento do beneficiário potencial em relação ao mercado de trabalho.....	64
3.1.1 Fundamentos teóricos do comportamento do beneficiário de uma prestação social em relação à oferta de trabalho	64
3.1.1.1. Referências para uma análise económica convencional dos efeitos de (des)incentivo no comportamento da oferta de trabalho.....	64

3.1.1.2. O modelo de participação no mercado de trabalho de uma família com desemprego em contexto de incerteza e o conceito de "income risk"	72
3.1.1.2.1. As hipóteses gerais do modelo de participação baseado no conceito de "income risk"	75
3.1.1.2.2. A modelização da decisão de participação	79
3.1.1.2.3. Políticas alternativas para aumentar a propensão à participação no mercado de trabalho no âmbito do modelo de participação	87
3.1.2 Evidência empírica e alguns problemas metodológicos na formulação dos modelos utilizados	91
3.2 Aspectos metodológicos ligados à análise dos efeitos redistributivos e avaliação das políticas sociais baseadas em transferências	96
3.2.1. Medição da pobreza e exclusão social e as suas implicações para a formulação e avaliação das políticas sociais.....	97
3.2.1.1. Diferentes perspectivas teóricas de diferenciação dos conceitos de pobreza e exclusão social	97
3.2.1.2. Questões gerais relacionadas com as metodologias de medição da pobreza e exclusão social e algumas implicações para a formulação das políticas sociais	100
3.2.1.3. Apresentação de um exemplo de metodologia de medição directa da pobreza e implicações teóricas sobre a formulação de uma política de RMG	100
3.2.2. Avaliação dos impactos redistributivos das políticas sociais baseadas em transferências - o caso particular de uma política de RMG.....	101
3.2.2.1. Os princípios de equidade subjacentes à estrutura das prestações do sistema de segurança social	101
3.2.2.2. Políticas de RMG e redução da pobreza: a urgência de uma selectividade eficaz na arquitectura das prestações sociais	101
3.2.2.3. Avaliação das políticas: indicadores de eficiência e efectividade - alguns exemplos teóricos.....	101

3.2.2.4. Problemas relacionados com a eficiência e efectividade das políticas baseadas em transferências do sistema de segurança social	135
3.2.2.5. Melhorar o contributo das políticas de RMG no combate à pobreza: novas propostas de configuração dos programas.....	143
Capítulo IV - Análise comparativa de duas experiências europeias de políticas de RMG e alguns tópicos sobre o caso português	154
4.1. O quadro comparativo da(s) prestação(ões) sociais de RMG nos dois países	154
4.2. Perspectivas de implementação do RMG em Portugal	166
4.2.1. As características do futuro dispositivo de RMG português	167
4.2.2. Os montantes das prestações que asseguram o RMG, o respectivo modo de cálculo e alguns exemplos	169
4.2.3. Aspectos institucionais e organizativos do futuro dispositivo de RMG no contexto do funcionamento do sistema de segurança social em Portugal.....	171
Capítulo V - Conclusões.....	171
Referências Bibliográficas	

L'instauration d'un revenu minimum dont il est, fort heureusement, largement admis qu'elle doit être coordonnée avec une stratégie active d'insertion et de développement de l'emploi, doit aussi rechercher la rationalité et la cohérence au sein du système de protection social

Chantal Euzeby, Université de Grenoble

Capítulo I - Introdução

A discussão actual em torno da necessidade de resolver política e economicamente, designadamente nos países desenvolvidos, problemas como a pobreza e a exclusão social¹ está na ordem do dia, tanto no mundo académico como na vida política. A multidimensionalidade do fenómeno da exclusão social, tornando difícil a sua medição, e portanto a sua plena percepção, impõe, objectivamente, enormes dificuldades aos que têm por tarefa investigar, imaginar, propor e criar medidas de política social que combatam o fenómeno de exclusão que, podendo ser encarado como um *processo*, susceptível de diferentes cambiantes analíticas, conduz certos grupos da sociedade a situações, ou *estados* últimos de pobreza, privação, marginalização social, a situações de "des-integração" do indivíduo do meio social em que possivelmente já esteve inserido mas, que por perder a capacidade de gerar meios autónomos de garantia de uma identidade² pessoal e social - a possibilidade de manter, por exemplo, um posto de trabalho, com perspectiva de segurança -, corre o risco de sofrer danos de tal modo irreversíveis que tornem impotentes quaisquer tipos de actuação da política social.

A reflexão destes assuntos traz ao debate actual interrogações sobre as reorientações que o *welfare state* deverá sofrer e, em termos mais práticos, como os sistemas de protecção social se hão-de renovar para poderem dar uma resposta eficaz no combate a estes fenómenos. As políticas de rendimento mínimo garantido, não sendo adoptadas em todos os países que hoje constituem a União Europeia, são uma via de actuação, defendida por uns,

¹ Afloraremos, ao longo do texto, a questão da necessária distinção conceptual entre os fenómenos de pobreza e exclusão social, se bem que não é objecto deste texto ir mais além de uma distinção que permita clarificar os objectivos ligados à formulação de políticas de rendimento mínimo garantido como uma das formas de actuação possíveis.

² A componente *disponibilidade de rendimento*, garantido pelo desempenho activo de uma profissão/função remunerada, que essa identidade pessoal e social do indivíduo comporta, é talvez o aspecto mais visível do processo mas, seguramente, não é o mais *definitivo* na caracterização de um estado de *marginalidade*, isto é, a perda auto-confiança e da auto-estima do indivíduo (portanto a deterioração do que poderíamos chamar as variáveis de longo prazo do equilíbrio psicossociológico do indivíduo) são outras componentes que, implicando o risco de originar modos de vida desviantes relativamente à norma social - o estilo de vida *médio* - acrescentam dimensões de complexidade diferenciada ao estudo e reflexão da política social.

rejeitadas criticamente por outros, para *prevenir* o risco de exclusão social dos indivíduos e das famílias que estão sujeitas a determinados riscos sociais e económicos, donde o desemprego é, decerto, um dos mais preocupantes. Reconhece-se, no seio da União Europeia, que todos os seus Estados-Membros defrontam sensivelmente os mesmos desafios, ainda que em graus diferentes, em matéria de protecção social: os sistemas têm de ser adaptados de forma a dar resposta eficaz à escalada dos processos de exclusão social que resultam em grande medida do avolumar do desemprego de longa duração e do crescimento das dificuldades de inserção durável no mercado de trabalho. Esse esforço de adaptação passa necessariamente - opinião que também perfilhamos - pela implementação de uma garantia de recursos mínimos a todas as pessoas que estão involuntariamente privadas de conseguir um emprego, mas prevenindo, ao mesmo tempo, os aspectos de incentivo à sua re-inserção no mercado de trabalho, dimensão fundamental para a re-inserção social e económica, vista em termos mais latos³.

Para além da preocupação com as questões de solidariedade social, aspecto central no combate ao fenómeno da exclusão social, todos os países se defrontam também com o problema da solvabilidade intergeracional dos sistemas de segurança social ligada à pressão demográfica existente na Europa, de que é sinal claro o envelhecimento da população, tendência marcante no espaço europeu. O volume de recursos necessários para o financiamento do sistema gerado pelos actuais contribuintes e entidades patronais começa a não acompanhar o ritmo de crescimento das responsabilidades financeiras com as pensões de reforma e restantes encargos dos regimes contributivos dos sistemas de segurança social. Perante este cenário, aqueles que contribuem actualmente para os actuais beneficiários de pensões de reforma, e os que se vão reformando ao longo da sua carreira contributiva, enfrentam factores de incerteza quanto à capacidade e possibilidade económica das gerações futuras gerarem os recursos necessários ao financiamento das suas reformas. A procura de alternativas à predominância dos sistemas de repartição que evitem o colapso a longo-prazo tem recaído sobre a necessidade de proceder a reformas no sistema de financiamento, designadamente no que toca à alteração do funcionamento dos regimes actuais de segurança social como por exemplo a mudança da **base de incidência** utilizadas para o cálculo das contribuições ou, como preconizam alguns, pelo recurso ao *plafonamento* das contribuições sociais obrigatórias. Paralelamente, tem surgido também a defesa de medidas de incentivo à mobilização de poupanças para esquemas complementares privados de reforma com o fim de aliviar gradualmente os orçamentos dos sistemas públicos de segurança social com os regimes contributivos. Mas subsiste a interrogação de saber se a tomada de medidas específicas serão respostas suficientes para debelar um pessimismo verosímil resultante da extrapolação das tendências de evolução demográfica actuais e das variáveis relacionadas com orçamentos dos sistemas de segurança social. Relativamente aos regimes não contributivos dos sistemas de segurança social, em que se enquadram as prestações sociais de carácter assistencial,

³ COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (1993), *La Protection Sociale en Europe*, p.40.

como é o caso do RMG, e em face do agravamento de situações de pobreza em muitos países, colocam-se também sérios problemas ao nível do financiamento. Na maioria dos casos, este tipo de prestações são financiadas por impostos, o que acarreta pressões orçamentais acrescidas aos países que, por exemplo no contexto europeu, se debatem com a necessidade de proceder a restrições nas despesas públicas em virtude das exigências dos critérios de convergência nominal ligados à coordenação da política económica no seio da União.

Os estudos específicos sobre os impactos económicos e sociais da política de rendimento mínimo garantido não estão ainda muito desenvolvidos, quer no plano teórico, quer no plano empírico. Ainda que tenham sido elaborados nos últimos anos alguns relatórios sobre a natureza, concepção e comparação dos sistemas de protecção social nos Estados-membros da União, reconhece-se que de maneira geral, a teoria económica ligada ao estudo dos efeitos causados pela existência de sistemas de segurança social tem ainda muito caminho para percorrer no que respeita, por exemplo, à protecção dos trabalhadores não assalariados, aos mecanismos de desincentivo da oferta de trabalho e os problemas da integração no mercado de trabalho ligada à atribuição de certas prestações sociais, designadamente, em relação aos beneficiários do rendimento mínimo garantido (RMG), como se pode ler no preâmbulo do último relatório sobre os sistemas de protecção social da Europa⁴, em que se lança o apelo a uma investigação futura ao nível do países da União. De resto, a ligação entre o funcionamento do sistema de segurança social e o do mercado de trabalho permanece um assunto teórico convidativo para a realização de trabalhos que ajudem a precisar melhor os contornos deste assunto complexo. O estudo dos efeitos adversos induzidos pelos sistemas de protecção social, em termos latos, reclamam um maior esforço da investigação nesta área com vista a que a fundamentação das políticas sociais, designadamente as que envolvem o sistema de segurança social, "reconciliem a protecção social com a actividade económica"⁵ por um lado, e permitam, por outro, um combate eficaz e sustentado à pobreza e exclusão social, motivos para os quais são necessárias políticas sociais.

O objectivo deste trabalho representa apenas um primeiro esforço de defrontação das dificuldades de abordagem teórica para um tema para o qual não existe uma literatura específica nos textos mais generalistas relacionados com a análise económica da segurança social e dos aspectos da pobreza e exclusão social ou com os textos ligados à Microeconomia ou à Economia Pública, ramos do conhecimento económico que têm uma importante contribuição a dar no estudo dos impactos económicos das políticas sociais.

A estrutura deste texto tem três capítulos de desenvolvimento do tema. O capítulo II tem por objectivo traçar, na sua parte inicial, uma breve caracterização da evolução da discus-

⁴.Idem, p. 4.

⁵ Op. cit. (1993), p. 3.

são da necessidade de existência de um rendimento mínimo, numa perspectiva histórica (focando designadamente a transição do século XIX para o nosso século) atendendo ao modo como o próprio pensamento filosófico em geral e económico, em particular, influenciou quem, na época em que viveu, colocou questões fulcrais quanto ao modo de regulação social das insuficiências e injustiças relativas que o sistema económico, a forma de organização do trabalho, a distribuição do rendimento e da riqueza geram, em cada momento histórico, impedindo que todos os indivíduos tenham, pelo menos, acesso à satisfação de necessidades tidas como básicas, assuntos que mantêm toda a sua actualidade. Numa segunda secção do capítulo II, procede-se a uma tentativa de sistematização dos modelos teóricos de rendimento mínimo no quadro do funcionamento dos sistemas de protecção social, reportando-nos essencialmente ao espaço europeu. Aí pomos em relevo as características dos modelos de natureza *substitutiva* e dos de natureza *complementar*, bem como as críticas que lhes são dirigidas.

O capítulo III constitui a parte central deste trabalho em que procuramos fazer uma reflexão teórica sobre alguns efeitos gerados por uma política de transferências, com particular destaque para a política de rendimento mínimo garantido. Uma primeira parte é dedicada aos efeitos de desincentivo sobre a oferta de trabalho vista sob duas ópticas teóricas alternativas: uma delas baseada na análise microeconómica convencional do comportamento da oferta de trabalho, outra, menos comum, procura fundamentar a decisão de participação no mercado de trabalho de uma família afectada pelo desemprego e com acesso a prestações assistenciais, em contexto de incerteza. Numa segunda parte do capítulo faz-se uma análise dos aspectos metodológicos ligados à análise dos efeitos redistributivos e da avaliação das políticas sociais baseadas em transferências. Começa-se por uma breve introdução à controvérsia que existe em torno dos conceitos de pobreza e exclusão social, passando-se aos problemas metodológicos relacionados com a medição daqueles fenómenos, para passar então a uma análise sumária dos efeitos redistributivos das transferências, focando o caso particular do RMG. Na análise dos efeitos redistributivos procuramos apresentar alguns dos indicadores possíveis para efectuar uma avaliação económica e social de uma política de transferências para um determinado objectivo previamente definido.

No capítulo IV procede-se a uma análise comparativa sintética de duas experiências europeias de implementação do RMG com o fim de ilustrar a diversidade na concepção do dispositivo e de detectar a influência da natureza do sistema de segurança social global na definição das características do dispositivo. Na parte final deste capítulo, e deste trabalho, apresenta-se ainda uma pequena reflexão em torno da implementação futura do RMG em Portugal a partir da proposta de lei recentemente apresentada pelo Governo tendo em vista a instauração do dispositivo no sistema de segurança social nacional.

Capítulo II - Enquadramento e aspectos conceptuais gerais

A questão do rendimento mínimo foi originariamente - e em grande parte continua a sê-lo - formulada segundo uma lógica assistencial e a discussão quanto à sua necessidade foi historicamente polarizada em duas referências conceptuais: o conceito de *direito de propriedade* e o decorrente *direito de existência*, discussão que durou grande parte do século XIX, e, mais tarde, no início do século XX, a introdução do conceito de bens necessários e bens supérfluos e explicitação de uma ligação estreita entre rendimento mínimo e o acesso ao mercado de trabalho.

A discussão da natureza e das formas de que se pode revestir uma política de rendimento mínimo, pensada para proteger grupos sociais desfavorecidos, não é recente, nem sequer confinada apenas ao nosso século. Com efeito, o tema foi alvo de debates animados entre alguns autores a partir do século XVI, ainda que de forma embrionária e de acordo com a vida económica e social da época, ocupando, partir do século XIX, um maior destaque no discurso de autores de diversas correntes de pensamento económico e filosófico acabando por lançar algumas das bases de natureza conceptual, mas também ideológica, no debate em torno dos modernos sistemas de protecção social, reconhecida a necessidade de intervenção do Estado na economia e sociedade - de que a construção do conceito de *welfare state* foi um dos aspectos significativos, designadamente no pós-2ª Guerra, período histórico que foi caracterizado por um forte crescimento económico mundial, acompanhado de profundas mudanças das relações sociais de produção e na organização política dos Estados.

2.1. Breve perspectiva histórica

As mudanças sociais, políticas e económicas do século XVI, caracterizam, de forma remota, a emergência dos modernos problemas civilizacionais ligados ao desenvolvimento da técnica, das transformações demográficas e da complexificação das relações económicas. É neste século que se assiste à formação de uma classe operária e da sistemática eclosão de conflitos entre os detentores dos meios de produção e os assalariados, à sucessão de crises económicas e inflação e pauperismo (HAUSER⁶). A noção de *direito de existência* foi, pela pena de J.-

⁶ *La potence ou la pitié*, Gallimard (1987), citado em MILANO (1989), "Jalons pour une histoire du revenu minimum garanti (XIX-XX siècle)".

L VIVÉ⁷, um dos pilares iniciais da necessidade de promover a assistência aos mais pobres. A reivindicação de uma função protectora do Estado aos mais necessitados, fundado sobre o reconhecimento do direito de existência do indivíduo continua em autores posteriores como HOBES que, no seu *Leviathan* de 1651, publicado em Londres, apresenta uma leitura das funções que o Estado deve assumir em termos assistenciais: "o Estado deve assegurar a paz social, a segurança dos cidadãos e, em primeiro lugar, a segurança da existência, da satisfação das necessidades". Neste autor encontramos já também a idéia de que deve ser incentivado, àqueles que o podem por "condição física e por habilidade", o trabalho como meio de sustento. Ao Estado *hobesiano* cabe também a responsabilidade de incentivar o desenvolvimento das actividades económicas de modo que os que são pobres mas com capacidade para o trabalho possam ter garantida uma ocupação e não depender da "caridade privada". A idéia da concepção de medidas assistencialistas por parte do Estado, baseada no direito de existência, e portanto na definição social de um mínimo de existência, continua a ser defendida durante todo o século XVII em autores como Thomas MORE ou Francis BACON, principais autores representantes dos chamados *utópicos romanos*.

Durante praticamente todo o século XIX desenvolve-se, com grande variedade de textos, um conjunto de reflexões sobre o *direito de existência*, enquadrado numa discussão mais vasta sobre a validação social do direito de propriedade, decorrendo daí igualmente a discussão sobre o papel da sociedade e do Estado na garantia material e institucional desse direito. Foram inúmeras as contribuições dos filósofos utópicos liberais, numa primeira fase e, de seguida, pelos autores socialistas. Merece a pena dar conta dos argumentos de alguns dos mais destacados autores destas duas correntes de pensamento sobre o *direito de existência* e as formas de regulação social de situações de pobreza propostas por estes sistemas de pensamento.

A corrente filosófica liberal é representada essencialmente por FITCHE⁸ e HEGEL⁹. O primeiro defende a idéia de que a propriedade tem uma função e como tal deve ser utilizada de forma controlada. Esta posição de princípio leva-o a conceber uma forma de organização do Estado em que este detém o poder de repartir os empregos pela comunidade, controlar as trocas comerciais e fixar os

⁷ Na sua obra *De suventione Pauperum*, publicada em 1526.

⁸ FITCHE escreveu uma obra importante em que discute os fundamentos da sua concepção de Estado funcionando segundo uma lógica sócio-económica de autarcia, *L'État commercial fermé*, cuja data de publicação não é exacta.

⁹ HEGEL publicou *Principes de la philosophie du droit ou Droit naturel et science de l'État en abrenyé* em que aprofunda esta questão

preços. FITCHE é, porém, um adepto das idéias liberais no que toca à organização da actividade económica, desde que se respeite o princípio autárquico do Estado: o grau de controle do Estado sobre as condições materiais de vida da população assegurava um "equilíbrio" na repartição da riqueza, de forma a impedir a formação de grupos ricos ou a emergência de grupos pobres. HEGEL opõe-se ao estado *fitchiano* autárquico defendendo a necessidade de *difusão* da propriedade como forma de garantir o *direito ao trabalho*, sendo favorável ao fomento das relações comerciais entre Estados e até da desejabilidade de fluxos migratórios. Porém, no seu pensamento não é clara a forma de resolver as contradições e as injustiças sociais supervenientes de uma sociedade regida pelos interesses de uma classe burguesa industrial florescente, donde resulta um dilema perante o problema da existência de pobres: se fosse exigido aos mais ricos o encargo de *compensar* os mais pobres havia o perigo de *desincentivar* esses mesmos pobres a recorrer ao trabalho como forma principal de sustento; se fosse garantido aos mais pobres o direito ao trabalho, o sistema económico geraria uma crise de sobreprodução. Perante este dilema, com a aparente necessidade de manter o estado de pobreza de uma parte da população, a consequência dramática desta racionalidade consistiria em deixar os mais pobres à sua própria sorte e de os fazer depender, em última instância, do recurso à mendicidade.

As idéias mais originais para uma da história do rendimento mínimo garantido vêm, porém, dos economistas liberais ingleses (ADAM SMITH, JOHN STUART MILL e DAVID RICARDO) e de outros autores ligados ao pensamento económico, como SISMONDI, MALTHUS ou CANTILLON, a que devemos acrescentar ainda nomes menos conhecidos como o austríaco liberal HERTZKA. Todos os economistas clássicos têm uma posição coerente em torno da defesa do direito de propriedade e todos combatem convictamente as *leis dos pobres* (as conhecidas *poor law*) como forma de controlo institucional do nível de salários e contrário ao princípio da livre iniciativa. A Inglaterra foi um dos países precursores na defesa deste tipo de intervenção, fiel à sua tradição assistencialista.

Um dos mais representativos autores clássicos ingleses, David RICARDO, nos *Princípios de Economia Política*, defende que a lei dos pobres é um obstáculo ao estabelecimento do "justo" valor dos salários pelo jogo da concorrência: "como todos os contratos, os salários deviam ser deixados à mercê da livre concorrência e do mercado e nunca deveriam ser controlados por legislação"¹⁰. Além disso, o autor denuncia os efeitos perversos que a generalização da lei dos pobres pode ter sobre os supostos beneficiários: "...a lei dos pobres não se destina, como o legislador benevolmente desejava, a melhorar as condições dos pobres, mas sim a pi-

¹⁰ In *Princípios de Economia Política*, p.116, § 2º.

orar a situação tanto dos pobres como dos ricos; em vez de enriquecer os pobres destinam-se a empobrecer os ricos"¹¹. RICARDO, reconhece claramente que a assistência pública não pode substituir o trabalho, tido como factor primordial de criação de riqueza e progresso material da comunidade. A alimentação permanente da assistência pública pode contribuir para avolumar o número de pobres que dela dependem *voluntariamente* e tenderá a sobrecarregar as despesas públicas que terão de absorver uma fracção crescente "do rendimento líquido do país", o que se tornaria insustentável. Em RICARDO, como no discurso doutros liberais, é saliente a preocupação pelo constante apelo ao valor social do trabalho: os mais pobres e desafortunados devem ser incentivados a procurar retirar dos frutos do seu trabalho a fonte principal de sustento e não contar, de forma sistemática, com a assistência pública assegurada pela lei dos pobres que deveria ter a sua "esfera de acção" gradualmente reduzida.

Todos aqueles que não pudessem usufruir de um rendimento de propriedade, deveriam poder recorrer ao *trabalho* ou à *poupança* como forma de sustento. Ligada à importância que atribuem ao direito ao trabalho, todos estes autores concordam na necessidade da instituição de um *salário mínimo vital* que é apresentado com pequenas cambiantes terminológicas de autor para autor, mas cuja importância se radica na *teoria do fundo de salários* defendida por SMITH.

Um autor menos conhecido, mas fortemente influenciado pela obra de Adam SMITH, - Theodor HERTZKA, escreveu *Freiland*¹² no fim do século XIX, onde procura mostrar que as bases económicas do liberalismo podem servir o objectivo da justiça social. Este autor defende a propriedade privada, como qualquer liberal, mas a administração dos recursos disponíveis, a terra e o capital, devem poder estar à disposição de qualquer um para "livre uso". Assim, as relações sociais de produção devem excluir a ideia de exploração e cada um deve receber proporcionalmente ao produto do seu trabalho e evitar que uma burguesia ávida se aproprie de um excedente que favorece o aumento da opressão e da pobreza. A produção devia ser orientada para os bens essenciais, para os quais existe uma maior procura por parte dos consumidores, de modo a evitar as crises do sistema económico.

O progresso técnico e a generalização do uso das máquinas asseguraria uma crescente abundância de bens e uma tendência sustentada para a descida dos preços desses bens. Reconhecemos em HERTZKA uma preocupação em repercutir os benefícios do aumento da produtividade do trabalho na maior capacidade de poder de compra da classe operária e, portanto, na garantia de maiores salários re-

¹¹ Cf. *ibidem*, p.117, §1º.

¹² HERTZKA, T. (1890), *Freiland*, Ein sociales Zukunftsbild, Leipzig, Dunder & Humblot, 677 p.

ais. O autor defende ainda a existência de um sistema de protecção social para os que não podem exercer uma actividade produtiva, reconhecendo que todas as pessoas nessa situação têm direito a uma quota-parte da riqueza geral da sociedade que lhes garanta uma vida digna. Há, contudo, um forte incentivo ao trabalho para "todos os homens válidos" devendo estes beneficiar de um salário de acordo com a sua produtividade e da possibilidade de beneficiar de uma espécie de seguro social para a cobertura de riscos como a doença e a velhice. Os que não podem trabalhar - "as mulheres, as crianças, os velhos e os incapazes devem ter um sustento que corresponda ao nível de riqueza geral". HERTZKA chega mesmo a propôr que o nível de recursos garantido a estes últimos deveria representar cerca de 40% do *valor do rendimento médio do trabalho* para o homem e cerca de 30% desse valor para a mulher, critérios que deveriam ser revistos à medida que o valor do trabalho aumentasse devido aos aumentos da produtividade permitidos pelo progresso tecnológico. A garantia de um emprego para os que pudessem trabalhar e a garantia de um rendimento mínimo para os que não o pudessem fazer, representam em HERTZKA a defesa de um sistema social liberal assente no direito à existência.

Para a generalidade dos autores liberais, o reconhecimento do direito de propriedade e do direito de existência coloca a questão dos direitos e dos deveres dos membros da sociedade, bem como os conceitos mais amplos de **liberdade** e de **igualdade**. Todos os autores tentam introduzir limites ao exercício da livre iniciativa, evocando a idéia de justiça social e introduzindo uma necessária dimensão de solidariedade para com os mais desfavorecidos, dado que a riqueza criada não deve ser considerada propriedade exclusiva dos que trabalham ou dos que possuem bens de raiz. Grande parte dos pensadores liberais utilizam a idéia de *comunidade* para fundamentar o conceito de *direito de existência* e, conseqüentemente, expressões mais concretas desse princípio, como o *direito ao trabalho* ou o *direito à assistência pública*.

Os autores de inspiração socialista têm um discurso bastante crítico relativamente ao modo de organização das relações de produção, fomentadoras da exploração de um operariado progressivamente dependente da máquina e exposto a situações de pobreza. Um dos seus principais representantes, Karl MARX, na sua obra fundamental de economia política, *O Capital*, tenta demonstrar as contradições do modo de produção capitalista e a tendência para a formação de uma classe proletária explorada cujo produto do seu trabalho é indevidamente apropriada pelos detentores dos meios de produção sob a forma de *mais-valia*. A *acumulação* capitalista induz o engenho dos capitalistas que procuram no progresso técnico possibilidade de aumentar, com vantagem sobre os restantes concorrentes no mercado, a realização de mais valia. Esta tendência conduz o sistema capitalista ao próprio colapso uma vez que o progresso técnico permite a substituição do homem pela máquina no processo de fabrico e, deste

modo, alimenta continuamente um *exército industrial de reserva* de operários desempregados e crises de sobreprodução sem escoamento perante uma procura progressivamente insolvente. Contudo, MARX ocupa-se mais da *crítica* do sistema capitalista na sua obra fundamental, não sendo tão clara, como noutros autores de influência socialista, uma preocupação específica com a necessidade de um rendimento mínimo.

Duas correntes de pensamento derivadas da interpretação socialista do direito de existência, a corrente *universalista* e a corrente *dualista*, reúnem alguns trabalhos de reflexão que contribuem significativamente para a história do rendimento mínimo. O fundador do socialismo nos Estados Unidos, BELLAMY, advogando uma organização do sistema económico e social baseado no *capitalismo de Estado*, defende o *direito ao trabalho* num contexto de plena socialização dos meios de produção e uma organização económica baseada na ausência de comércio e de uso da moeda como meio de troca. Numa economia controlada a partir de um centro de decisão político autoritário, os empregos deveriam ser criteriosamente repartidos e deveria ser instituído um sistema obrigatório de *serviço industrial*, semelhantes aos sistemas coercivos de serviço militar que conhecemos actualmente. Todos os indivíduos entre os 21 e 45 anos deveriam ser submetidos a uma *aprendizagem* profissional e prestar esse serviço à comunidade durante algum tempo, não recebendo qualquer salário nessa condição beneficiando, em contrapartida, de serviços colectivos gratuitos. O Estado deveria assegurar a todos os membros da sociedade um *rendimento de cidadania*. Contudo, ninguém se deveria escusar ao trabalho mas as remunerações deveriam ser iguais, independentemente da produtividade: "...não é possível medir a produção de cada um, não apenas porque é preciso levar em conta o saber acumulado no passado, o que faz da tecnologia um bem colectivo, mas igualmente porque toda a gente pertence à mesma classe, não havendo, assim, diferença entre os trabalhos"¹³. Mesmo os mais desfavorecidos, ou menos capazes fisicamente, *devem ser* incentivados ao trabalho, segundo BELLAMY, "porque a dependência mútua implica a assistência mútua".

O grau de esforço do trabalho deve ser distribuído consoante a capacidade física de cada um, não devendo ser permitido, porém, dispensar qualquer membro da sociedade de uma pequena contribuição para o fruto do trabalho global da comunidade que é pertença de todos. Finalmente, uma vez que a moeda deveria ser suprimida como meio de pagamento, os indivíduos deveriam dispôr de uma espécie de *cartão de crédito* que lhes permitiria racionar os bens necessários, condicionando-os ao exercício de uma determinada actividade produtiva. A

¹³ MILANO, Serge (1988) op.cit, p.116. BELLAMY escreveu, em 1890, *Looking backward*, onde expõe longamente os fundamentos da sua visão autoritária da organização do Estado.

distribuição destes títulos de crédito garantiria o acesso ao direito de partilha da riqueza global. BELLAMY tenta ressaltar todos os benefícios que a propriedade privada poderia conceder aos homens, nas condições ideais de justiça na distribuição dos recursos e riqueza, mas impõe a sua abolição como *direito explícito* e as formas tradicionais da sua expressão social (moeda, capital, direito de herança, etc.), eliminando completamente, numa sociedade organizada segundo os princípios referidos, a possibilidade de alguém ficar em estado de pobreza.

Ainda na linha universalista do pensamento socialista, KROPTKINE, autor anarquista, radicalmente contestatário da propriedade privada como valor da organização do sistema social, não vê qualquer fundamento para que, numa sociedade em que se produz tanta abundância de bens cujos benefícios são apropriados apenas por uma minoria, se observe situações de miséria. Todos os membros da sociedade têm direito ao sustento, não necessariamente através do trabalho: "o sustento para todos como um fim, a expropriação como um meio"¹⁴. A possibilidade de expropriação como forma de permitir uma melhor distribuição do "imenso capital acumulado na sociedade no decurso de muitas gerações e que é um bem comum", caracteriza o processo de "revolução social" que o autor advoga: "o direito ao sustento é a possibilidade de viver como seres humanos e de educar os filhos de forma a fazê-los homens iguais de uma sociedade superior à nossa, enquanto que o trabalho é o direito de permanecer para sempre escravo do salário...". Isto não implica que o autor menospreze o trabalho como actividade social fulcral: o trabalho é uma actividade necessária para que se possa aplicar o princípio de "a cada um segundo as suas necessidades" e se possa dotar a comunidade dos bens colectivos que satisfazem melhor as suas necessidades, embora lhe seja difícil aceitar a diferenciação de salários porque considera, à semelhança de BELLAMY, todo e qualquer trabalho com o mesmo valor e mérito.

A corrente dualista, representada por autores menos conhecidos como WEITLING, BALLOD ou POPPER-LYNKENUS, introduzem a oposição entre o *necessário* e o *supérfluo* (ou o *luxuoso*)¹⁵. Os efeitos do progresso técnico sobre a produtividade do trabalho e do capital implicam que, em diferentes momentos históricos, um bem *luxuoso* se torne *necessário* e isso introduz uma necessária interpretação *dinâmica* do mínimo vital. Esta perspectiva terá

¹⁴ KROPOTKINE (1918) *La conquête du pain*, Edition du monde libertaire, p.4, citado em MILANO (1988) op. cit.

¹⁵ Aspecto que pode ser reconhecido indirectamente nas idéias de KROPOTKINE, uma vez que a defesa do direito ao sustento tem por referência a categoria do necessário, isto é, o acesso aos bens produzidos que existem em maior abundância e dos quais deve ser garantida uma quota-parte a todos. Nesse sentido, o *necessário* pode ser visto como a expressão do direito ao sustento (MILANO, 1988, op.cit).

repercussões importantes no pensamento reformador do século XX, como veremos adiante. WEITLING vê na *obligatoriedade* do trabalho, enquanto actividade predominante nas relações sociais, um estágio prévio a uma sociedade superior em que todos poderão prescindir de trabalhar para dispôr de cada vez mais tempo para a produção e consumo de bens que, no primeiro estágio dos sistemas produtivos, são considerados bens de luxo (como por exemplo os bens culturais, dedicação à criação artística, etc.). Na sequência desta distinção entre categorias de bens, BALLOD¹⁶, defende que os bens que pertencem à categoria do *necessário* devem ser produzidos pelo Estado, tal como os equipamentos colectivos e infraestruturas, enquanto que os bens de luxo devem ser ocupação do sector privado.

Dentro da lógica da construção da categoria do necessário, o Estado deve poder assegurar emprego a todos quantos queiram trabalhar e um mínimo vital aos que, pela sua condição etária ou de incapacidade física, não o puderem fazer. BALLOD admite a existência de um valor mínimo atribuído aos indivíduos que já não podem trabalhar (pessoas idosas) e um salário mínimo para os que trabalham. Em qualquer destes casos, o rendimento mínimo "suficiente para uma alimentação e vestuário decentes" deveria ser *em espécie*. Este autor defendia que todos os países que já dispusessem de um sistema de protecção social deviam aperfeiçoá-lo no sentido de tornar o acesso ao rendimento mínimo em espécie progressivamente desligado da condição etária: "cada um tem direito ao necessário, seja através de rendimento mínimo, seja pela remuneração de um trabalho, mas sempre sujeito à condição de ter participado, pelo trabalho, na geração da riqueza nacional". Este autor apresenta-se com alguma ambiguidade quanto ao tratamento a dar aos indivíduos em termos de mínimo vital que, por razões diversas, não tenham podido desempenhar qualquer trabalho numa das actividades produtivas controladas pelo Estado.

POPPER-LYNKENUS, outro representante da corrente dualista, concretiza a distinção entre as categorias do necessário e do supérfluo através de um modelo de organização económica-social que tem muitas semelhanças conceptuais relativamente a BALLOD. Aquele autor apresenta um sistema social estruturado em três sectores que implica uma organização *dual* do trabalho: o trabalho é socialmente obrigatório, de modo que todos os indivíduos têm direito a um rendimento mínimo que lhes garante a cobertura das necessidades básicas de subsistência. Independente de qualquer lógica mercantil, o *serviço cívico alimentar*, idêa que vai ser retomada por autores posteriores, controlado inteiramente pelo Estado, funciona como uma autêntica "armada alimentar", *a montante* do sector de sub-

¹⁶ BALLOD, *Der Zukunftsstaat, Produktion und Konsum in Socialstaat*, 3ª edição de 1920, Estugarda, Dietz Nachf, referenciado em MILANO op. cit.

sistência, institucionalmente responsável pela garantia do mínimo vital a qualquer indivíduo da comunidade, sob condição de ter prestado trabalho na comunidade. Por outro lado admite que o sector produtor de bens supérfluos deve funcionar segundo uma lógica de mercado em que não há intervenção do Estado.

Os autores socialistas, ao defender uma socialização geral dos meios de produção e uma partilha do produto social por todos os membros da comunidade baseada na rejeição da interpretação burguesa de propriedade privada, colocam o *direito ao trabalho* como condição fundamental da organização social: o Estado deve garantir a todos um emprego e cada indivíduo, desde que capacitado fisicamente, deve procurar exercer uma actividade produtiva. A idéia de bens necessários e bens supérfluos encontra-se já esboçada em alguns autores e, a partir dela, a defesa de um rendimento mínimo para qualquer indivíduo pertencente à comunidade, embora com propostas práticas que diferem formalmente entre si.

A primeira metade do século XX é marcada por três acontecimentos históricos referenciais: as duas guerras mundiais e a crise económica mundial de sobreprodução de 1929, bem como por uma renovação profunda do pensamento económico. A crise de 29 revitalizou a discussão do *direito de existência* e da questão do rendimento mínimo associada aos conceitos de justiça social e bem-estar. Autores como MARSHALL e PIGOU foram dos primeiros a introduzir a idéia de que o modo de repartição do rendimento pelos membros de uma dada sociedade influencia o bem-estar geral dessa sociedade. Assim, o Estado, ao agir sobre a forma como essa repartição é efectuada, pode melhorar o bem-estar social.

Um pouco mais tarde, KEYNES, referência central na formulação do conceito de *política económica*, defende a possibilidade de intervenção do Estado ao nível dos próprios mecanismos económicos e sobre o comportamento dos agentes económicos, ligando o bem estar geral da sociedade ao nível de actividade económica e, portanto, às variáveis *emprego* e *produto*. No pensamento keynesiano as crises económicas generalizadas são, em grande parte, explicadas por uma insuficiência da procura agregada, devendo o papel do Estado promover políticas que a sustentem. O alargamento do sistema de protecção social teria uma *função estabilizadora* importante uma vez que, ao aumentar as prestações sociais dirigidas a camadas mais desfavorecidas da população, o *efeito multiplicador* das despesas públicas seria maior devido ao facto de as classes de menores rendimentos terem uma *propensão marginal ao consumo* mais elevada. O incremento controlado das prestações sociais deve ser então visto como uma das componentes de sustentação da procura, idéia que encontramos já curiosamente esboçada no pensamento de HERTZKA. Porém, qualquer dos economistas que referimos acima não abordaram, de forma específica, a questão

da necessidade de introdução de uma forma institucionalizada de rendimento mínimo no sistema de protecção social.

Na década de 20 surge em Inglaterra a idéia da criação de uma prestação universal que garantisse um rendimento mínimo, igual para todos, e a que *qualquer* indivíduo teria direito, independentemente dos seus rendimentos. A proposta de uma prestação universal deste género foi mais tarde convictamente defendida por Lady RHYS-WILLIAMS¹⁷ em 1943 no Parlamento britânico, ao que Lord BEVERIDGE se oporá quando, cerca de um ano depois, fica celebrado pelo famoso relatório *Social Insurance and Allied Services*, cuja filosofia sobre a organização do sistema de protecção social havia de influenciar os modernos sistemas de segurança social europeus pela introdução de uma dimensão *redistributiva* do sistema. BEVERIDGE defende essencialmente que o direito à protecção social pública é um *direito do cidadão* e, como tal, todos devem ter acesso a uma protecção *complementar* às prestações sociais decorrentes da cobertura de riscos sociais tipificados, rejeitando o radicalismo de RHYS-WILLIAMS na forma como esta propõe a natureza da prestação universal.

Uns anos antes aglutinou-se, em redor da revista francesa *L'Ordre Nouveau*, um conjunto de autores diversificado, com idéias muito específicas sobre rendimento mínimo garantido. HAYON defende, em finais dos anos 30, a criação de um *rendimento mínimo europeu*, envolvendo um acordo entre a França, Alemanha, Inglaterra e Rússia, a par da criação de um espaço de *preferência comercial* entre este bloco de países, que contribuiria para "satisfazer as necessidades mais indispensáveis das populações". O sistema de preferências permitiria racionalizar, de forma mutuamente vantajosa, os excedentes comerciais dos países do bloco, por forma a promover aquele objectivo.

Outros dois autores que estiveram também ligados ao movimento da *L'Ordre Nouveau*, MARC e DANDIEU, afirmaram-se como defensores dos valores do *personalismo* como base de organização societal: "a *L'Ordre Nouveau* tem por ambição abolir o proletariado, numa base não marxista, personalista e liberal; o ser humano, como a própria sociedade, tem por fim a criação e a afirmação pessoal". Nos autores *personalistas* encontramos, relativamente à esfera do consumo, a dicotomização entre *bens quantitativos* e *qualitativos*, a que corresponde reciprocamente a distinção entre trabalho *indiferenciado* e trabalho *criador*, na esfera da produção. Esta *dupla* dicotomização permitira estabelecer duas zonas económicas correspondentes: a zona *planificada* e a zona de *economia livre*, respectivamente (perspectiva com grandes semelhanças às de BALLOD e LYNKENUS). As actividades produtivas da zona *planificada* seriam sustentadas

¹⁷ RHYS-WILLIAMS publicou, em 1943, *Something to look forward*, Mac Donald, Londres, em que defende a idéia de uma prestação universal partilhado por todos os elementos da sociedade.

pela institucionalização de um *serviço civil obrigatório*, estendida a todos os elementos da comunidade e em que a tecnologia de produção seria preponderantemente utilizadora de trabalho *indiferenciado*. Deste modo, o emprego dos jovens a prestar serviço civil obrigatório, permitiria que os operários não qualificados de estratos etários mais elevados, pudessem aceder a programas de requalificação profissional, assegurando, além disso, a produção em massa de bens essenciais como "a alimentação, o vestuário e a habitação (construção)". A possibilidade de gerir esta força de trabalho indiferenciada de uma forma mais flexível, que substitui assim o tradicional proletariado, permitiria controlar melhor o desemprego e responder de forma eficaz à necessidade de abastecer a comunidade com a quantidade de bens fundamentais suficiente. Uma tradicional regulação pelos preços seria substituída por uma regulação baseada nas quantidades, na zona *planificada*. O rendimento mínimo seria garantido a cada indivíduo atendendo à preocupação com a satisfação das necessidades essenciais - alimentação, vestuário e habitação.

2.2. A caracterização sumária dos diferentes modelos teóricos de rendimento mínimo garantido (RMG)

A criação ou o aperfeiçoamento de dispositivos de rendimento mínimo garantido pelo Estado, tem sido um tópico frequente nos debates em torno da necessidade de reforma dos actuais sistemas de protecção dos países desenvolvidos, designadamente no quadro da União Europeia, normalmente caracterizados por esquemas complexos de transferências sociais para as famílias/indivíduos mais desfavorecidos, com grande variedade de regimes, potencialmente geradores de factores que agravam as desigualdades sociais (EUZEBY, 1987) e se tornam menos eficazes como políticas de combate à pobreza e exclusão social. Por outro lado, a discussão dos efeitos económicos e sociais que o dispositivo de rendimento mínimo levanta - designadamente, o perigo de agravamento dos défices públicos, o aumento do desemprego ou a intensificação da concorrência internacional, num plano macroeconómico, e a questão do desincentivo ao trabalho no plano microeconómico do comportamento do beneficiário - têm levantado algumas reservas e hesitações quanto à adopção criteriosa deste dispositivo de política social como forma de luta contra o processo multidimensional de exclusão social e de prevenção de situações de pobreza e marginalização. Contudo, o objectivo desta secção é apresentar, de forma sumária, o corpo teórico de alguns dos modelos de RMG.

Perante o reconhecimento da existência de indivíduos, famílias ou grupos em risco, ou em situação de exclusão social que não encontram, nos actuais modelos de protecção, resposta em termos de cobertura material e perspectivas de reintegração social (e podemos incluir grupos sociais tendencialmente desfavorecidos como os idosos, os deficientes, os desempregados) justifica-se uma tentativa de caracterizar, nos seus aspectos mais gerais de funcionamento, os diversos modelos teóricos de RMG identificáveis em alguma literatura relativamente recente sobre esta questão, enquadrada num estudo mais vasto sobre a evolução e funcionamento dos sistemas de protecção social.

É tarefa complexa pretender definir uma grelha clara de arrumação dos vários modelos teóricos de rendimento mínimo. Os diversos modelos incorporam elementos caracterizadores comuns, o que dificulta frequentemente a sua clara diferenciação. Assim, tendo em conta a própria natureza do conceito de modelo nas ciências sociais - como tentativa de descrição simplificada sob hipóteses assumidas *a priori* -, a nossa preocupação consistirá em relevar os aspectos constitutivos do modo de funcionamento dos esquemas teóricos de RMG.

Podemos começar por identificar duas grandes áreas de enquadramento dos modelos de rendimento mínimo, aspecto que é reconhecido por GAZIER (1988) e MILANO (1988) ao proporem uma classificação do dispositivo de RMG de natureza *complementar* e de natureza *substitutiva*. A grande diferença entre os dois dispositivos resi-

de essencialmente no seguinte: o modelo complementar deve ser **integrado** nos sistemas de segurança social existentes, enquanto que o modelo substitutivo deve **substituir** o sistema de segurança social tradicional. Assim, nos casos em que **não** existe integração do sistema de protecção social com o sistema fiscal podemos falar em modelos de rendimento mínimo de lógica *complementar*. Nos casos em que **existe** integração entre o sistema de protecção social e o sistema fiscal estamos perante modelos de lógica *substitutiva*, de inspiração liberal. Nos modelos em que há integração entre os sistemas referidos, a prestação que assegura o rendimento mínimo a uma dada unidade fiscal (agregado, família ou indivíduo, por exemplo) funciona como um imposto directo *negativo*, sendo pois determinada com base numa lógica de imposto directo. Os autores de inspiração liberal, defendem que o rendimento mínimo garantido deve ser um factor central da reforma dos sistemas de protecção social de modo que a sua generalização, através dos modelos de funcionamento concretos que preconizam, deve tornar "socialmente tolerável" (cf. EUZEBY, 1987) a exclusão do indivíduo do mercado de trabalho se a dinâmica do mercado assim o exigir.

Em oposição, os autores influenciados pelo pensamento socialista defendem a construção de um novo conceito de solidariedade social baseado na recusa de um modelo de sociedade baseado na dicotomia resultante da coexistência de um grupo de trabalhadores com um emprego estável (trabalhadores *permanentes*) e de outro conjunto de trabalhadores, com menor formação profissional, remetidos para uma situação de exclusão do mercado de trabalho (trabalhadores *excluídos*), ou em termos mais gerais, dicotomia entre um grupo social que vê satisfatoriamente respeitado os seus direitos fundamentais de cidadania e outro grupo, diferenciado nos diversos tipos de desfavorecimento social (idosos, desempregados, deficientes, etc), que se vê atingido por um processo de exclusão social, ainda que com diferentes intensidades. No caso em que não existe integração com o sistema fiscal, as prestações são determinadas no quadro do sistema de protecção social e os diferentes modelos de rendimento mínimo estruturam-se conforme uma grelha de objectivos gerais de política social e representam, em algumas propostas teóricas, uma forma de reorganizar os sistemas de protecção social existentes.

2.2.1. Os modelos de RMG de lógica *substitutiva*

Os modelos que visam a integração do sistema fiscal e do sistema de protecção social são inspirados por uma certa visão **liberal** do funcionamento da actividade económica. As relações económicas dos agentes devem ser caracterizadas pela maior **flexibilidade** possível, de forma a que os mercados funcionem livremente. Assim, segundo o pensamento liberal neoclássico, o mercado de trabalho deve funcionar subordinado a uma lógica de **flexibilidade** e a existência de qualquer salário mínimo de referência deve ser rejeitado (EUZEBY, 1987), normalmente considerado como uma fonte de distorção do livre funcionamento do mercado de trabalho.

Não rejeitando a necessidade de haver uma fórmula de intervenção social que permita combater o problema da pobreza, os autores liberais defendem que os sistemas de protecção, tal como existem, deveriam ser substituídos por um sistema único de tributação directa, em que as unidades fiscais de menores recursos seriam *beneficiários líquidos* do sistema e as unidades fiscais de maiores recursos seriam *contribuintes líquidos* do sistema fiscal. E esta é a lógica de base do modelo de *imposto negativo* inicialmente proposto pelos autores liberais de que Milton FRIEDMAN e Lionel STOLÉRU são representantes importantes¹⁸. O modelo de imposto negativo, como via possível para a instauração de um RMG, tem sido alvo de numerosas abordagens e trabalhos críticos na área da economia social, como se pode encontrar sistematizado em MILANO, EUZEBY, GREFFE ou GAZIER. Por outro lado, embora tenha inspirado alguns países na criação de legislação de protecção social específica, trata-se de um modelo que nunca foi aplicado, de forma pura, em qualquer país, embora tenham havido investigações com *experimentação*¹⁹ em alguns países: Estados Unidos e Canadá, por exemplo.

Outra fórmula, mais radical, proposta pelos autores liberais é o *dividendo social* (ou nacional), modelo de RMG a todos os cidadãos em que o montante da prestação universal substituiria todas as prestações categoriais existentes nos diversos sistemas de protecção social²⁰.

Introduzindo um novo princípio na concepção e organização do sistema de protecção social, quer o modelo de *imposto negativo*, quer o modelo de *dividendo social* visa a *substituição* do complexo conjunto de prestações existentes nos sistemas tradicionais de segurança social, por uma prestação social uniforme. Na opinião de alguns dos seus principais defensores este modelo está na base da *racionalização* dos sistemas de protecção social e de uma *nova ordem* económica e social (MILANO, 1989).

¹⁸ Podíamos também referir outros autores como George STIGLER e Daniel MOYNIHAN, bem como, já mais tarde, o francês e STOFFÄES. Este último escreveu em 1974 um interessante artigo - "Vers un revenu minimum garanti généralisé?", *Droit Social*, nº 11 em que expõe de forma aprofundada a lógica do modelo de imposto negativo apresentando, no âmbito do debate preparatório da implementação do rendimento mínimo de inserção em França, vários esquemas de rendimento mínimo seguindo diferentes painéis de hipóteses e comparando-os com vários tipos de prestações então existentes.

¹⁹ A experimentação social deste tipo de modelo foi feita com sucesso em quatro estados americanos e permitiram aos investigadores identificar, como é referenciado em MILANO (1989, pp. 15), efeitos no comportamento económico dos beneficiários quanto à oferta de trabalho, quanto ao consumo de serviços de saúde, de serviços de habitação, de saúde e ainda os efeitos da prestação sobre a estrutura e composição da família.

²⁰ Podemos salientar como alguns dos seus autores mais representativos Keith ROBERTS, Yoland BRESSON, Guy STANDING ou DOUGLAS, bem como uma das mais convictas defensoras do dividendo social em Inglaterra dos anos 40, Lady RYHS-WILLIAMMS (antecedida pelos trabalhos precursores de Marshall HATTERSLEY) e mais tarde continuado pelo seu filho.

Por um lado, um dispositivo de rendimento mínimo garantido substitutivo, do tipo *dividendo social* ou *imposto negativo* assegura, uma maior *simplificação* no funcionamento institucional do sistema de segurança social. O *dividendo social* é definido como uma quantia monetária e, como tal, tem por detrás o princípio liberal do integral respeito pela *soberania do consumidor*, segundo o qual cada indivíduo tem capacidade para *decidir*, para uma dada restrição orçamental, sobre o modo de afectação mais racional do seu rendimento disponível monetário total, num dado período. Os sistemas de protecção social actuais, além dos benefícios pecuniários distribuídos por múltiplas categorias, intervêm significativamente na provisão de bens e serviços que não passam pelo mercado (bens e serviços não transaccionáveis, tutelares) e que constituem uma forma de rendimento *em espécie* para a população beneficiária (como acontece, por exemplo, com a provisão de alguns serviços de equipamento social nas funções *saúde, educação e habitação* ou *formação e re-inserção profissional*), um meio importante de influenciar o bem-estar social de uma sociedade. O dispositivo de dividendo social pretende reduzir a uma dimensão pecuniária o conjunto de benefícios sociais.

Por outro lado, os defensores do *dividendo social* e do *imposto negativo* vêm no rendimento mínimo de tipo substitutivo uma arma robusta para combater, de forma unidimensional, o fenómeno da *pobreza*, o que pode ser interpretado como a tentativa de redução deste fenómeno a uma mera questão de *insuficiência de recursos monetários*. Tal aspecto é porventura uma das posições mais criticáveis dos defensores deste género de modelos.

A idéia de que o modelo de RMG substitutivo - tanto o *dividendo social* como o *imposto negativo* - favorece a emergência de uma *nova ordem social* é um aspecto central do pensamento liberal nesta matéria. Reconhece-se, de modo geral, que a tendência para o crescimento regular da produtividade devido ao progresso tecnológico, gera ciclicamente desequilíbrios no mercado de trabalho, aumentando o risco social de desemprego nas actividades produtivas que sofrem mais sensivelmente os efeitos das crises, designadamente em face da contracção da procura. Assim, segundo o pensamento liberal, uma política social de RMG pode contribuir para um melhor funcionamento do mercado de trabalho, permitindo uma maior flexibilidade na gestão do emprego e mais tempo para se efectuar acções de formação profissional que a reconversão das actividades produtivas exige. Outros autores sustentam que pela flexibilização do mercado de trabalho, surgiriam efeitos positivos, ao nível macroeconómico, sobre o desemprego (STANDING e outros)²¹,

²¹ A instauração de uma política generalizada de RMG pode tender para um substituto dos *salários mínimos*, tido como forte obstáculo ao livre funcionamento do mercado de trabalho. STANDING é um autor algo discordante em relação a este aspecto, defendendo que o RMG não teria impacto suficiente para, em pouco tempo, fazer face à tradicional rigidez dos salários à descida e, assim, os efeitos sobre o emprego não seriam tão imediatos. De facto, é consensual para os autores neoclássicos que os efeitos positivos esperados sobre o desemprego dependem da flexibilização dos salários como forma de assegurar o equilíbrio entre as intenções de

sobre a produção (ROBERTS)²², a competitividade das empresas e ainda sobre a repartição do rendimento, como sublinha PERROUX²³. Além disso, a generalização de um RMG permite ao seu beneficiário melhorar as condições de *escolha* entre trabalho e lazer, aspecto que permite *descomprimir* a oferta de trabalho em relação a uma situação em que não há alternativa para auferir um rendimento senão o recurso ao trabalho. Finalmente, nesta linha de pensamento, o RMG favorece a *mobilidade* dos indivíduos e permite compensar o risco de mudança de emprego, mesmo se este implicar mudança de residência.

A instauração de uma prestação substitutiva do tipo *dividendo social* contribuiria para o esboçar de uma *nova ordem* e uma nova dinâmica social. Vários autores defendem a idéia de que a garantia de um rendimento mínimo a todos os cidadãos permitira consolidar a justiça social no seio da economia capitalista, idéias que podemos encontrar em RAWLS ou BRESSON. O sistema económico dominante, capitalista, tal como está organizado e fundado sobre valores da competitividade, da livre iniciativa, da maximização do lucro, cria necessariamente mecanismos de exclusão. A introdução de um RMG generalizado introduz um indispensável mecanismo de participação social, sem o qual se esvaziaria o próprio conceito de sociedade que deve representar, antes de mais, *integração* dos seus elementos em todas as dimensões relevantes da vida em sociedade. Segundo RAWLS a intervenção do Estado deve ser feita no sentido de promover as condições de maximização do bem-estar social, actuando de forma a melhorar a situação dos mais desfavorecidos independentemente do grau de desigualdade inicial. BRESSON defende abertamente uma forma de RMG como modelo de *dividendo social*, enquanto que RAWLS se aproxima sistematicamente de um modelo do tipo *imposto negativo* mas coadjuvado por prestações sociais complementares tradicionais (protecção à família, doença, desemprego), rejeitando, porém, a idéia de salário mínimo no mercado de trabalho: "*o mercado não foi feito para satisfazer necessidades*"; nem vê no salário mínimo um instrumento significativo de "*manutenção de um nível de vida correcto*". O livre funcionamento dos mercados não deve obstar ao direito de protecção de qualquer indivíduo e vice-versa.

oferta e procura de trabalho. Por outro lado, a qualidade da produção tenderia a aumentar rapidamente, uma vez que os trabalhadores qualificados que oferecem mão de obra exigiriam mais quanto à qualidade dos postos de trabalho oferecidos levando as empresas a efectuar reestruturações técnicas, tecnológicas e organizacionais com vista a poder confrontar-se com uma concorrência acrescida.

²² ROBERTS defende que a existência de um rendimento mínimo garantido (RMG) será a melhor forma de corrigir uma afectação de recursos desadequada em relação às verdadeiras necessidades de consumo da sociedade: "o RMG é o meio de convencer os agentes económicos a efectuar as actividades necessárias à produção de bens e serviços que justificam a procura" (citado em MILANO, 1989, op.cit, pp. 21).

²³ PERROUX vê no rendimento mínimo garantido uma forma de "construir uma política racional de repartição".

A preocupação dos autores liberais com o problema da determinação do nível do RMG tem percorrido vários trabalhos. Como veremos na secção seguinte, não existe um modelo que, mesmo com um conjunto de hipóteses muito simplificadoras sobre a concepção do sistema fiscal, conduza à determinação unívoca das condições para a escolha do nível de RMG. Contudo, a determinação de um nível de RMG tem implicações sociais ao nível da eficácia na luta contra a pobreza e materializa, de certo modo, o ideal de justiça social, aspecto a que dedicaremos especial atenção no capítulo III. Do ponto de vista económico, gera uma série de efeitos sobre a actividade económica - desde os recursos públicos que requer para o seu financiamento, aos comportamentos de consumo e de oferta de trabalho que induz junto dos beneficiários -, aspectos do interesse da teoria económica. As preocupações de alguns autores liberais têm-se dividido entre a determinação do nível absoluto do rendimento mínimo e o nível óptimo do rendimento mínimo, cuja formalização tem sido mais desenvolvida por autores que se dedicaram ao modelo do imposto negativo, que abordamos na secção seguinte. Por outro lado, também existe uma vasta produção de textos metodológicos sobre a determinação empírica de níveis de rendimento mínimo que não cabe agora discutir nesta parte do texto. A esse assunto voltaremos, em termos teóricos, no capítulo III e, numa óptica comparativa, servindo-nos de algumas experiências concretas de RMG, no capítulo IV.

Uma vez que na secção 2.2.1.1. nos vamos debruçar sobre a determinação do nível óptimo de rendimento mínimo, a propósito do modelo de imposto negativo, vejamos agora alguns tópicos relativos ao nível absoluto do rendimento mínimo na óptica de dois autores já por nós referidos, RAWLS e BRESSON. RAWLS é influenciado pela linha geral de pensamento neo-clássico ligado ao conceito de bem-estar que vem desde o enunciado do "*ótimo de Pareto*"²⁴, e aos aspectos redistributivos do sistema de transferências e a sua influência no bem-estar social. Assim, nesta linha de pensamento, o nível de rendimento mínimo para uma dada população seria função do nível de redistribuição necessária à maximização do bem-estar social. É claro que muitas questões desde logo se levantam, como as propriedades assumidas para a definição da função de bem-estar individual, o problema da agregação das funções de bem-estar individuais (ATKINSON, 1987) nesta sociedade hipotética, bem como a regra de "decisão justa" - regra que não existe objectivamente - para se poder indicar inequivocamente um nível de rendimento mínimo como sendo, para uma dada distribuição do rendimento na

²⁴ O *ótimo de Pareto* postula que um estado de repartição Z de rendimento numa dada sociedade, com um dado nível de bem estar associado a essa repartição, é preferível a um estado de repartição W, igualmente com dado nível de bem estar social a ele associado, inferior ao da repartição Z, se a passagem do estado de repartição W ao estado Z é feito de modo que pelo menos o bem estar de um indivíduo aumente, mantendo-se tudo resto constante. Dito de outro modo, a distribuição Z está associada a um óptimo de Pareto se não for possível, a partir dessa distribuição, aumentar o bem estar de um indivíduo sem reduzir o dos restantes.

sociedade, o que **maximiza** o bem-estar social. Estes aspectos estão sempre dependentes da forma como os modelos teóricos incorporam (e formalizam) **juízos de valor** relativamente a estados alternativos de repartição do rendimento (que já de si implica uma hipótese bastante forte: a exclusão de outros atributos, que não o rendimento disponível das familiar ou individual, como factor determinante do nível de bem-estar alcançado pela sociedade)²⁵. Na sequência destas dificuldades, também RAWLS não chegou à determinação de um montante preciso para o rendimento mínimo. Embora tenha desenvolvido bastante a teoria do bem estar na sua conhecida obra *A Theory of Justice* (1971), o problema do nível do rendimento mínimo é abordado de forma subtil através do enunciado do *princípio da diferença*, segundo o qual "a justiça social depende necessariamente, numa certa medida, do nível atingido pelo mínimo social"²⁶. E este mínimo social deve ser fixado levando em consideração o nível de rendimento que maximiza as **expectativas** de longo prazo²⁷ do grupo em maior desvantagem material. Aparentemente RAWLS não faz depender a determinação do rendimento mínimo de nenhum indicador que tenha relação por exemplo com o nível de actividade económica global ou as expectativas médias do conjunto da sociedade (o rendimento médio, ou o salário médio, ou outro indicador congénere), mas deliberadamente a partir das expectativas dos grupos sociais mais desfavorecidos. A posição paradoxal de RAWLS reside, no entanto, no facto de se referir explicitamente ao nível de rendimento mínimo como critério de justiça social sem nunca ter ensaiado uma forma concreta da sua determinação.

BRESSON, por seu turno, constrói a sua reflexão em torno da determinação de um nível de rendimento mínimo sobre uma teoria de valor do **tempo**, a única "raridade absoluta", qualquer que seja a forma de organização da actividade produtiva ou societal, desviando-se da tradicional teoria do valor-trabalho. Assim, a desigualdade de rendimentos entre os indivíduos seria explicada pela capacidade de alguns

²⁵ O estudo e a formalização do problema da desigualdade na distribuição do rendimento, as propostas de indicadores para a sua medição e a sua relação com o conceito de função bem-estar social, e a dependência de toda esta abordagem da explicitação de juízos de valor é um assunto de grande interesse que, porém, não podemos desenvolver em detalhe neste trabalho.

²⁶ Citado em MILANO (1989), op.cit, pp. 24.

²⁷ Em grande medida as expectativas de longo prazo dos grupos mais pobres são referenciadas pela situação actual dos grupos mais ricos e consiste nisto um pormenor importante para compreender que a teoria de RAWLS, consagrando o *princípio da diferença*, não advoga uma igualização automática dos rendimentos entre os indivíduos como conducente ao estado de repartição do rendimento que maximiza o bem estar social. É possível concluir que, para RAWLS, o nível de rendimento mínimo depende da forma como a geração actual, a partir das suas expectativas, satisfaz as reivindicações das gerações vindouras, uma vez que a dinâmica das expectativas dos mais pobres os devem poder aproximar mais do padrão de vida dos que estão em situação de menor desvantagem, não tendo de haver, necessariamente, igualização de rendimentos. Mas com um modelo a depender de expectativas, não é seguramente fácil obter algo de mais definido em termos de determinação de um nível absoluto de rendimento mínimo. De facto, RAWLS nunca chegou a referir-se, em concreto, a esse nível.

indivíduos, por serem mais produtivos que outros, e portanto terem mais tempo **disponível** que outros, menos produtivos. Estes últimos, ver-se-iam obrigados a afectar a totalidade do seu tempo disponível para trabalho, socialmente determinado, para obter um dado rendimento, enquanto que um indivíduo mais produtivo, para obter esse mesmo nível de rendimento teria de dispender uma menor quantidade de recurso em tempo útil de trabalho, ficando com mais tempo livre, o que significa que este será naturalmente mais rico que o primeiro, podendo escolher entre afectar o tempo de trabalho disponível a outra actividade ou utilizá-lo como tempo de lazer. O rendimento do indivíduo menos produtivo, sob este ponto de vista, determinaria socialmente o nível de rendimento mínimo. E esse rendimento funciona em BRESSON como uma espécie de limiar de integração (limiar de pobreza, se quisermos estabelecer um paralelismo com outras abordagens) do indivíduo na sociedade. Com base na metodologia por si proposta, BRESSON chega mesmo a valores para o nível de rendimento mínimo, num estudo de 1986 para o caso francês²⁸.

Nas sub-seções seguintes vamos pormenorizar um pouco mais alguns aspectos da lógica de funcionamento dos modelos de *imposto negativo* e *dividendo social* referidos, bem como estabelecer alguns dos seus inconvenientes e vantagens vistos num prisma teórico.

2.2.1.1. O modelo do *imposto negativo*

O modelo de *imposto negativo* baseia-se na atribuição de uma prestação compensatória calculada em relação ao rendimento total recebido por uma dada unidade fiscal (que pode ser, por exemplo, o *indivíduo* ou a *família*). A prestação mínima é igual ao nível de RMG, isto é, a prestação atribuída à unidade fiscal que tem um rendimento primário (provenientes do trabalho ou de outras fontes resultantes da actividade produtiva) nulo. O modelo de imposto negativo consiste então num **sistema de transferências** para as famílias determinado a partir do **sistema fiscal**.

Existem várias abordagens baseadas na teoria do imposto negativo e outros tantos modelos e variantes²⁹ nela inspirados. Vamos apresentar de seguida uma versão simplificada desse modelo. Nenhum modelo baseado na teoria do imposto negativo permite, no entanto, determinar um *nível óptimo* de RMG (STOLERU, 1974) mas apenas o seu nível possível. Assim, o modelo não tem **uma** solução, mesmo com as hipóteses simplificadoras admitidas, mas sim várias soluções possíveis, dependendo do valor de algumas das variáveis que entram no modelo. No modelo que vamos ex-

²⁸ Mais pormenores da metodologia e formalização e resultados da proposta de BRESSON podem ser vistos em MILANO (1989).

²⁹ Que podemos encontrar em vários trabalhos de FRIEDMAN, GREFFE, STOFFÄES, STOLERU, etc.

pôr, o estabelecimento de um nível de RMG depende da optimização de um modelo a três variáveis - a taxa marginal de imposição, o limiar de exclusão do dispositivo e o próprio montante de rendimento mínimo, sob restrição orçamental macroeconómica, como explicaremos melhor ao longo da exposição da lógica de funcionamento do modelo.

Na sua forma mais simples, o imposto negativo, que representa a **prestação complementar**, s , a atribuir a uma dada **unidade fiscal** com rendimentos do trabalho menores que o valor S - que é o nível de rendimento que constitui o **limiar** ou patamar de acesso/exclusão do dispositivo, ou seja, valor a **partir** do qual a unidade fiscal passa a **pagar** imposto sobre o seu rendimento, não recebendo qualquer prestação - é calculado segundo a expressão:

$$s = G - t \cdot y_0 \quad [1a]$$

sendo S definido, para um dado programa, como

$$S = \frac{G}{t} \quad [1b]$$

A variável s pode ser então economicamente interpretada como a influência do sistema fiscal na determinação do **rendimento disponível da família**, ou seja, como a **variação** do rendimento primário da unidade fiscal que permite obter o seu rendimento disponível em resultado da actuação do imposto, de modo que se tem, a partir de [1a]:

$$y_1 - y_0 = s \Leftrightarrow y_1 = y_0 + s \Leftrightarrow y_1 = (1 - t)y_0 + G \quad [2]$$

em que

- y_0 , o rendimento primário de uma dada unidade fiscal **antes** da actuação fiscal. Vamos supor, na apresentação do modelo, para maior simplificação, que o rendimento primário da unidade fiscal se refere **apenas** a rendimentos do factor **trabalho**³⁰;

- s , variável que depende do rendimento primário tributável y_0 , representa, genericamente, o montante da transferência: o **imposto** (actuação fiscal **subtractiva** do rendimento, portanto, uma transferência da unidade fiscal para o sistema fiscal), para rendimentos superiores ao valor S e a **transferência compensatória** (actuação

³⁰ Excluímos pois, como mera simplificação, a consideração de rendimento provenientes da propriedade de capital. Esta hipótese será mantida no desenrolar da análise deste modelo de rendimento mínimo garantido, nesta secção.

fiscal aditiva do rendimento, portanto, uma transferência do sistema fiscal para a unidade fiscal) para rendimentos abaixo desse valor (S);

- G representa o nível de **rendimento mínimo garantido**;

- y_1 , o rendimento disponível da unidade fiscal após a influência do sistema fiscal sobre o rendimento produtivo inicial;

- t , é a *taxa moderadora do incentivo ao trabalho*, ou seja, a taxa marginal de imposto³¹ ou ainda *taxa de moderação da ociosidade*.

Em geral, t pode ser considerada a **taxa marginal**³² de imposição directa que recai sobre o rendimento primário (tributável) de uma unidade fiscal³³.

A generalização da leitura económica da expressão [1] pode ser feita do seguinte modo: .

³¹ Notar que o imposto pode ser negativo, como o próprio nome do modelo indica.

³² A taxa marginal de imposição directa é dado pelo quociente entre a variação do imposto (positivo ou negativo, embora neste caso estejamos apenas a isolar o caso do imposto negativo) e a variação infinitesimal de rendimento que lhe dá origem. Há que distingui-la da taxa média de imposição (definida como uma proporção) que representa o quociente entre o valor total do imposto (positivo ou negativo) e o valor do rendimento tributável. Assim, considerando a função linear $s(y_0)$, especificada no início da secção, contínua e diferenciável, a taxa marginal de imposto pode ser obtida como:

$$\lim_{\Delta y \rightarrow 0} \frac{\Delta s}{\Delta y} = \frac{ds}{dy_0} = -t$$

Portanto, sendo a função s decrescente com o rendimento inicial y_0 , à medida que o rendimento primário sofre acréscimos positivos, o valor do imposto negativo (isto é, a prestação compensatória) diminui em $-t \cdot dy_0$. Pela expressão que nos dá $s(y_0)$ podemos então ver facilmente que o montante da prestação se anula quando $|-t \cdot dy_0| = G$, em que G é o rendimento mínimo garantido.

Por outro lado, podemos verificar também que à medida que aumenta o nível do rendimento primário inicial y_0 , a proporção da prestação compensatória (que podemos identificar economicamente como a taxa média de imposição, t_m) diminui, segundo a expressão:

$$t_m = \frac{s}{y_0} = \frac{G - ty_0}{y_0} = \frac{G}{y_0} - t$$

Assim, as unidades fiscais com menores rendimentos beneficiam de maiores proporções de transferências compensatórias em relação às unidades fiscais com rendimentos primários mais altos, nas proximidades de S . Esta proporção é nula quando o quociente $\frac{G}{y_0}$ for igual a t , isto é, quando y_0 coincidir com S , o limiar de exclusão.

³³ Considerando a hipótese acima de que o rendimento primário da unidade fiscal em causa é constituído apenas por remunerações do factor trabalho.

- para níveis de rendimento primário tributável **superiores** a um dado **limiar** estabelecido segundo um determinado critério, já designado acima por S , a **incidência** da taxa marginal de imposto t sobre o rendimento primário dá lugar a um **imposto** (ou seja, uma **intervenção subtractiva** sobre o rendimento, o que na expressão acima resultaria $s < 0$). Para um rendimento primário **inferior** a esse **limiar** de rendimento primário, a **incidência** da taxa marginal de imposto t sobre o rendimento primário dá lugar a uma **transferência compensatória** (ou seja, uma **intervenção aditiva** sobre o rendimento, $s > 0$).

A taxa marginal t , de valor constante para um dado programa de imposto negativo (tal que $0 < t < 1$), funciona no modelo como um instrumento **regulador** do nível da prestação a receber pela unidade fiscal beneficiária. E esta característica reguladora pode ter um efeito microeconómico importante sobre o comportamento da unidade fiscal. Uma das críticas comuns ao dispositivo é o potencial efeito de desincentivo na procura de emprego (oferta de trabalho) por parte do trabalhador beneficiário da prestação, aspecto a que daremos especial atenção, do ponto de vista teórico, no capítulo III. A escolha do valor de t é um instrumento que pode ser utilizado, no âmbito deste modelo, para controlar o *grau de desincentivo* associado à prestação (ou o grau de incentivo ao trabalho, como se preferir interpretar).

Para um dado t , $0 < t < 1$, a **prestação complementar** s a atribuir às unidades fiscais com rendimentos primários inferiores a S , calculado através do modelo de imposto negativo representa uma **proporção menor** do rendimento primário y_0 à medida que este se vai **aproximando** do limiar de exclusão S . Neste sentido, a influência do imposto negativo na repartição do rendimento tem, como já se referiu, um carácter **progressivo**, uma vez que essa influência atenua a concentração dos rendimentos em relação à situação em que não há influência do sistema de tributação: as unidades fiscais de **menores** rendimentos beneficiam de **maiores proporções** de transferências em relação ao seu rendimento primário. Assim podemos afirmar que o modelo de *imposto negativo* representa uma forma de intervenção de carácter **progressivo**.

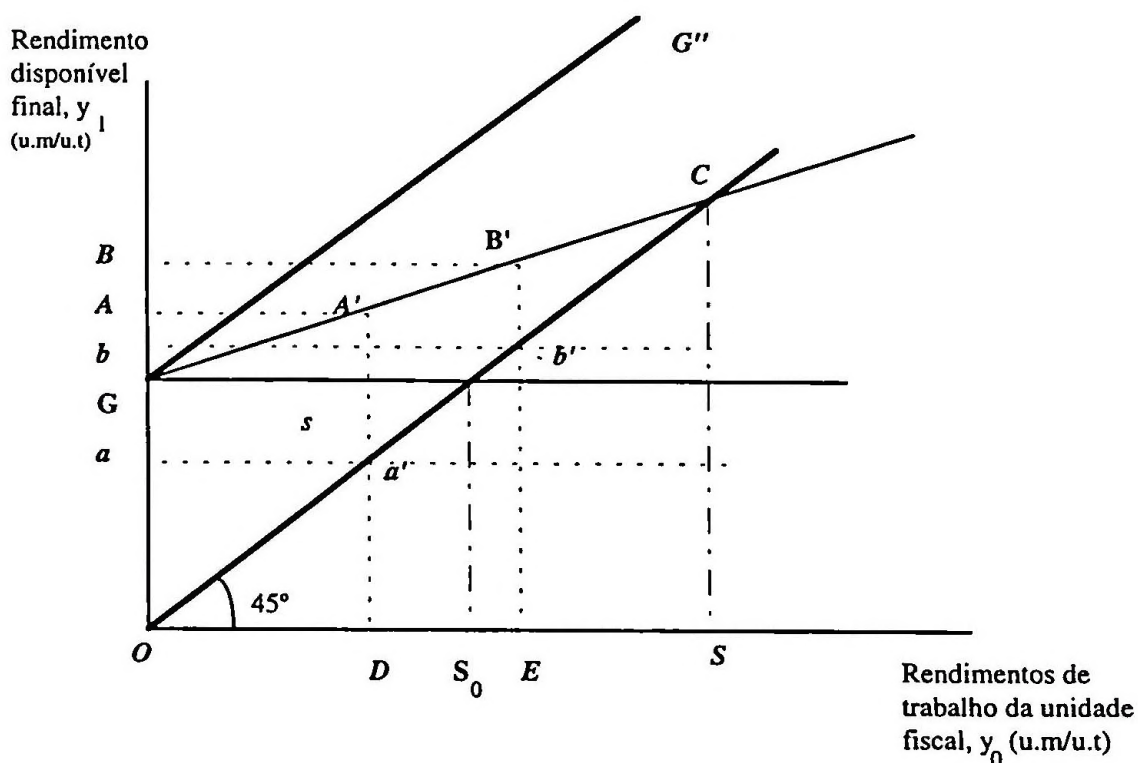
Mas embora o montante da prestação compensatória se reduza à medida que aumenta o montante do rendimento da actividade profissional, o **ritmo** a que dá essa redução da proporção da transferência no rendimento é **menos rápido** que o ritmo do aumento dos rendimentos, para manter o necessário **incentivo ao trabalho**, objectivo frequentemente associado ao modelo e baseado em determinadas hipóteses sobre o comportamento dos beneficiários em relação ao mercado de trabalho que trataremos com mais detalhe no capítulo III. Deste modo, o modelo de imposto negativo distingue a situação de uma dada unidade fiscal que não afigure qualquer rendimento de uma unidade fiscal que afigure, por exemplo, um rendimento próximo do nível de RMG (definido por G , no modelo): essa diferenciação consiste em assegurar a esta última uma prestação diferencial (ou compensatória) que possibilite ao beneficiário **manter o interesse** em conservar o seu posto de trabalho e o seu

rendimento profissional e ter como complemento a prestação. Para cada nível de rendimento produtivo não nulo, o montante diferencial s , calculado segundo a expressão [1], representa a componente pecuniária de **incentivo ao trabalho** para um beneficiário ligado ao dispositivo de RMG do modelo de imposto negativo.

A representação gráfica do modelo de *imposto negativo* mostra com mais clareza alguns dos aspectos referidos acima:

GRÁFICO 2.1

O modelo de imposto negativo - um exemplo de representação teórica



Se representarmos por \overline{OC} o lugar geométrico dos pontos em que o rendimento primário da unidade fiscal iguala o seu rendimento disponível, isto é, a situação em que não há qualquer tipo de intervenção fiscal, temos que a distância **vertical** entre cada ponto do segmento de recta \overline{GC} e o segmento \overline{OC} representa o montante da **prestação diferencial** para cada nível de rendimento primário da unidade fiscal que é decrescente com o valor do rendimento primário inicial, y_0 . A distância \overline{OG} representa o nível de RMG do modelo. A prestação é **nula** para um nível de rendimento primário igual a S , que é dado pelo quociente G/t . Até ao *limiar exclusão* do dispositivo - S , a unidade fiscal (indivíduo, família) é uma *beneficiária líquida* do sistema fiscal enquanto que acima desse limiar passa à condição de *contribuinte líquido* do

sistema, suportando uma taxa t_m sobre a totalidade do rendimento primário³⁴ auferidos. A existência deste limiar de accionamento do dispositivo do imposto negativo levanta alguns problemas teóricos que discutiremos um pouco mais adiante.

Reparemos que, para um dado³⁵ valor da *taxa moderadora do incentivo* (taxa de imposição) t , a que corresponde o valor numérico da tangente que nos dá a **inclinação** do segmento \overline{GC} no gráfico acima, a **proporção** da prestação s (imposto negativo), isto é, a taxa média t_m , no rendimento disponível da unidade fiscal vai diminuindo à medida que aumenta o montante de rendimento do trabalho da unidade fiscal, confirmando-se o carácter **progressivo**³⁶ da transferência referido acima. Com efeito, pode ver-se claramente no gráfico que

$$\frac{\overline{aA}}{OA} > \frac{\overline{bB}}{OB}$$

Para uma taxa moderadora de incentivo³⁷ igual a 1, os beneficiários do RMG **não têm** qualquer incentivo a trabalhar uma vez que os trabalhadores que auferissem um rendimento de trabalho próximo do valor estabelecido para o RMG, se desistissem de trabalhar ficariam com um rendimento disponível total igual ou ligeiramente inferior àquele de que disporiam se trabalhassem. Assim, para um trabalhador nestas condições o valor ganho na actividade produtiva é o valor perdido em **garantia** de

³⁴ Relembre-se que, para efeitos da análise, colocámos acima a hipótese de que os rendimentos produtivos da unidade fiscal, quando os houver, se confinam apenas aos rendimentos provenientes da venda de serviços do **factor trabalho**.

³⁵ Reparemos que o valor da taxa marginal é constante para um dado programa de imposto negativo uma vez que propusemos uma forma linear para explicar o andamento da prestação compensatória s para rendimentos primários $y_0 \leq S$. Obviamente que, nestas condições, a existência de um rendimento mínimo garantido implica uma taxa média de imposto diferente para cada nível de rendimento produtivo, o que faz com que o modelo de imposto negativo tenha implicitamente, como já se disse antes, uma influência **progressiva** em termos redistributivos, potencialmente correctora de desigualdades na repartição do rendimento se colocarmos, por exemplo, como juízo de valor a ideia de que uma distribuição de rendimento desigual é uma distribuição concentrada (*a la Gini*).

³⁶ Recorde-se que estamos a assumir que uma actuação é progressiva quando a taxa média de imposto aumenta com o rendimento primário, a actuação é regressiva quando a taxa diminui com o rendimento primário e proporcional quando a taxa de imposto se mantém com o nível de rendimento primário. Note-se que, no caso das transferências compensatórias (imposto negativo) para as unidades fiscais que têm um rendimento abaixo do limiar S , e no modelo cuja representação estamos a expôr, à medida que o rendimento primário aumenta a taxa de imposto vai aumentando, isto é, vai-se aproximando sucessivamente de 0. No esquema de imposto negativo as taxas de imposto são, naturalmente, negativas, devendo haver, por isso, um certo cuidado na leitura económica quanto à progressividade da intervenção.

³⁷ Recorde-se que, como já foi referido, neste caso uma taxa moderadora de incentivo ao trabalho máxima, igual a 1, representa **ausência** de incentivo ao trabalho. Em geral, no modelo de imposto negativo, quanto menor for a taxa t , maior é o incentivo ao trabalho subjacente à atribuição da prestação diferencial, garantindo um nível mínimo de recursos para os indivíduos ou famílias que não auferem qualquer rendimento proveniente do trabalho.

recursos (MILANO, 1989). Pode ver-se também facilmente que neste caso o limiar S de accionamento do dispositivo seria mais baixo do que numa situação em que t é inferior a 1.

Por outro lado, se a taxa de incentivo t fosse nula, todas as unidades fiscais receberiam integralmente o montante de rendimento proveniente do seu trabalho mais o montante de RMG, ou seja, todas as unidades fiscais receberiam o valor correspondente ao rendimento mínimo garantido, G , independentemente do valor do rendimento de trabalho auferido no período. Nesta situação extrema o limiar S tenderia para infinito. A representação deste caso particular, que pode ser considerado formalmente como uma prestação universal do tipo *dividendo social*, corresponde ao segmento que tem como ordenada na origem G e é paralelo ao segmento \overline{OC} , representada no gráfico pelo segmento $\overline{GG''}$.

Assim, com os exemplos dados, é fácil ver que para um dado valor estabelecido para o RMG, existe um *trade-off* entre a possibilidade de controlo de duas variáveis fulcrais neste modelo de RMG: o nível da taxa de moderação do incentivo (taxa marginal de imposto), t , e o limiar de accionamento do mecanismo de imposto negativo (*limiar de exclusão*). O problema traduz-se no seguinte:

- Quanto mais baixa for a taxa t maior será o incentivo ao trabalho para a unidade fiscal beneficiária mas mais elevado será o limiar de exclusão S o que exigirá o emprego de maiores recursos financeiros públicos ou outros para o financiamento do programa. Esse acréscimo de recursos necessários fica-se a dever tanto ao facto de o montante do limiar ser superior como também devido a que um maior número de beneficiários passa a ser abrangido pelo dispositivo. A conjugação destes dois efeitos pode tornar proibitiva, do ponto de vista orçamental, a execução de um programa desta natureza.

- Quanto mais alta é a taxa de incentivo menor será o limiar de exclusão para um nível dado de rendimento mínimo, G . Os inconvenientes de uma opção destas são significativos na medida em que, embora o custo social do programa possa ser acomodado para níveis aceitáveis dentro das restrições orçamentais, não havendo um factor de incentivo ao trabalho suficientemente dissuasor para o beneficiário, o objectivo central da re-inserção do beneficiário no mercado de trabalho pode ficar comprometido, além de perpetuar a dependência do beneficiário ao sistema de protecção social, dois aspectos consideravelmente adversos aos objectivos gerais da política social. Como veremos adiante, uma situação destas não contribuirá para o aproveitamento do dispositivo de rendimento mínimo como *prevenção* do risco de exclusão social e pode mesmo agravar situações pre-existentes de pobreza.

Note-se que fizemos este raciocínio mantendo constante o nível de rendimento mínimo garantido, G . Se admitirmos que o nível de RMG pode funcionar igualmente como uma variável do modelo, acrescentamos uma dimensão ao *trade-off* atrás des-

critico. Como refere MILANO (1989), qualquer esquema de imposto negativo, independentemente da variante, não pode atender simultaneamente aos vários objectivos que incorpora: *eficácia na luta contra a pobreza* (o que exigiria um nível de rendimento garantido, G , elevado), *elevado incentivo ao trabalho* (o que exige que t tenha um valor consideravelmente baixo), e o *menor custo social* possível, que depende da definição do limiar S . Um pequeno exemplo numérico pode ajudar a clarificar melhor o conflito entre estes vários objectivos num programa de imposto negativo. O nível de RMG é estabelecido genericamente do seguinte modo:

$$G = t \cdot S \quad [3]$$

em que G é o nível de RMG, t a taxa moderadora de incentivo ao trabalho e S o limiar de exclusão do dispositivo, isto é, o nível de rendimentos do trabalho que exclui a unidade fiscal de beneficiar de uma prestação compensatória, ou seja, uma situação em que s é nulo, isto é:

$$s = 0 \Rightarrow G = t \cdot y_0, \quad G = t \cdot S \Leftrightarrow S = \frac{G}{t} \quad [4]$$

situação em que se verificará a igualdade $S = y_0$, correspondente ao ponto C no gráfico apresentado acima e que estabelece a *fronteira* entre os beneficiários líquidos do sistema fiscal (aqueles que recebem prestações compensatórias) e os contribuintes líquidos do sistema.

Suponhamos a existência de um modelo de imposto negativo e um dado sistema monetário cuja unidade de conta designaremos por u.m., e um nível de RMG definido em termos anuais, bem como o limiar de exclusão respectivo. Vejamos três hipóteses de escolha de valores para o modelo, sistematizadas no quadro 2.1., de modo a ilustrar a incompatibilidade entre os objectivos a que nos temos referido:

QUADRO 2.1
EXEMPLO NUMÉRICO PARA UM MODELO SIMPLES DE IMPOSTO NEGATIVO

Unidades: G e S expressos em u.m/ano

Alternativas (exemplo)	1	2	3
Nível de Rendimento Mínimo Garantido (G)	10.000	10.000	2.750
Taxa de incentivo (%)	80%	25%	25%
Limiar de exclusão S , do qual depende o custo social do programa	12.500	40.000	11.000

Como se vê, um nível alto de RMG implica uma taxa moderadora do incentivo muito alta³⁸ e um limiar de exclusão (variável com implicações na determinação do custo orçamental do programa) que não se afasta muito do nível de RMG. Por outro lado, se se pretende um nível de RMG elevado mas, ao mesmo tempo, um grau de incentivo ao trabalho significativo (t baixo), o limiar de exclusão S aumenta, como se pode ver na alternativa 2 do exemplo, o que representará um custo social mais elevado para a implementação do programa, uma vez que quanto maior é o limiar de exclusão mais beneficiários líquidos entrarão no programa e mais recursos orçamentais será necessário dispendir. Finalmente, se o objectivo é reduzir o custo do programa, reduzindo o limiar de exclusão, e manter um dispositivo que favoreça o incentivo ao trabalho junto do beneficiário, resulta um nível de RMG muito fraco. Este exemplo mostra a dificuldade em harmonizar os três objectivos presentes implicitamente em qualquer esquema de imposto negativo como modelo de suporte a uma política social de RMG.

As escolhas a efectuar quanto aos valores de referência a considerar no modelo dependem dos objectivos da política social, das suas prioridades e das suas restrições orçamentais. O modelo de imposto negativo não pode apresentar como solução teórica um nível de RMG óptimo sem se fixar exogenamente o nível a assumir de uma das variáveis que influenciam o cálculo das prestações compensatórias (imposto negativo).

2.2.1.2. A escolha de um programa óptimo de imposto negativo

Em termos macroeconómicos, a escolha de um programa de imposto negativo obedece designadamente às hipóteses formuladas sobre a restrição orçamental, isto é, a fixação do custo global do programa de imposto negativo com um dado nível de

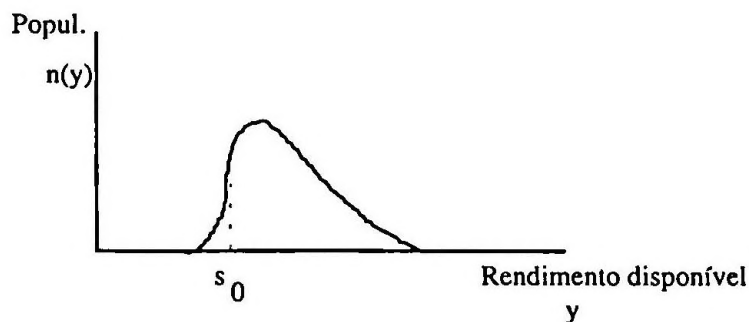
³⁸ Note-se que, como vimos anteriormente, um elevado valor de t , representa um fraco grau de incentivo ao trabalho junto do beneficiário da prestação diferencial.

RMG, não falando agora em todos os problemas institucionais e formas concretas da execução do programa por forma a cumprir os respectivos objectivos de política social que lhe subjazem, aspecto que nos preocupará numa secção posterior.

O custo do programa depende directamente da forma como é definido o *limiar de exclusão* do dispositivo. É de admitir empiricamente que, à medida que aumenta o nível do *limiar de exclusão*, o custo global do programa aumente mais rapidamente, uma vez que um maior número de beneficiários passará a receber prestações compensatórias³⁹.

Vamos representar por $C [R(S)]$ função que nos dá o custo global de um programa de imposto negativo para uma taxa dada⁴⁰. A função de custo global do programa de imposto negativo, C , depende de $R(S)$, função que define a **repartição das famílias** pelas diferentes categorias ou **escalões de rendimento** e que depende, por sua vez, do nível estabelecido para o *limiar de exclusão* (S) do modelo. A função $R(S)$ dá-nos então o valor acumulado do rendimento das famílias que têm um rendimento até determinado nível de rendimento. Quanto maior o montante que define o *limiar de exclusão*, maior a proporção de famílias cujo nível de rendimento do trabalho⁴¹ é inferior a esse *limiar*, e portanto maior o rendimento acumulado respeitante a essas famílias. Admitindo que $R(S)$ é uma função crescente, também $C(.)$ é uma função crescente que pode ser definida como (MILANO, 1989):

³⁹ Com efeito, socorrendo-nos de um trabalho de STOFFÄES (1974), a distribuição dos rendimentos nos países desenvolvidos é normalmente caracterizado por uma curva de distribuição do rendimento correspondentes a um dado estado de desenvolvimento económico, com o seguinte aspecto:



Suponhamos que S_0 representa um determinado limiar de exclusão do dispositivo de imposto negativo e que este limiar é determinado como sendo, por exemplo, a linha de pobreza absoluta, medida de pobreza utilizada por numerosos autores. Qualquer incremento positivo nesse limiar de exclusão representa um aumento proporcional significativo da população beneficiária abrangida, isto é, com rendimentos disponíveis totais abaixo desse limiar e, em consequência, um aumento mais rápido do custo global do programa.

⁴⁰ O que, desde já, deixa entrever que qualquer programa óptimo de imposto negativo dependerá do nível proposto para a taxa moderadora do incentivo, t .

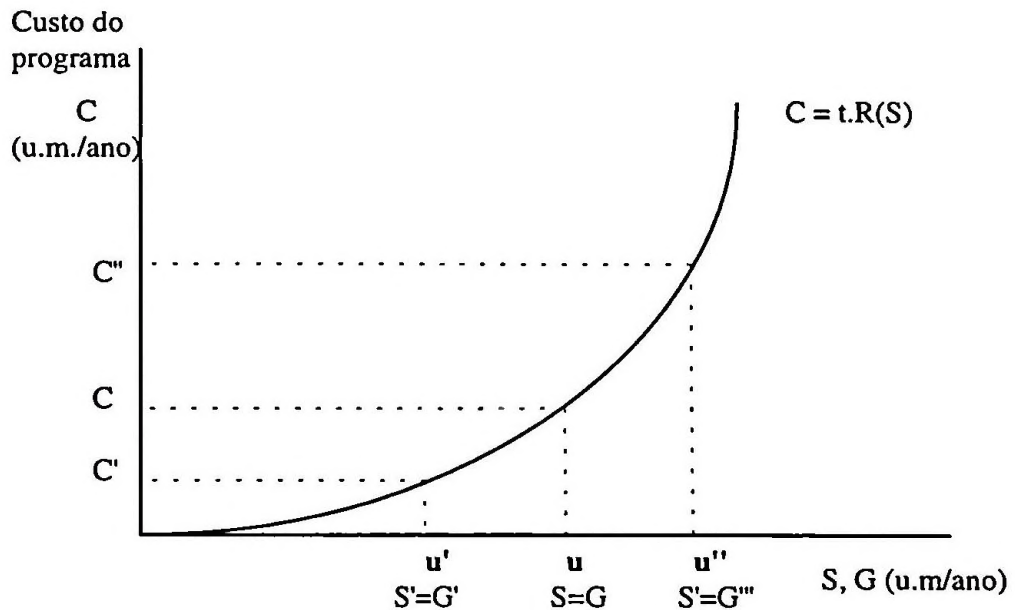
⁴¹ Relembramos aqui a hipótese que fizemos sobre a natureza do rendimento resultante da actividade produtiva de cada unidade fiscal pertencente à população fiscal abrangida pelo mecanismo do imposto negativo: apenas se considera a existência de rendimentos do trabalho.

$$C(R) = t \cdot R(S), \quad 0 \leq t \leq 1$$

Vamos supor, por hipótese simplificadora, e como primeira aproximação, que $t = 1$, o que representa, como já vimos acima, uma situação em que **não** há incentivo ao trabalho associado ao dispositivo de imposto negativo. Vamos representar no espaço (C, S) a função de custo a partir da qual se pode ler o custo total de um programa associado a um determinado *limiar de exclusão* S e a um dado montante garantido de recursos (rendimento mínimo), G . Assim, em ordenadas temos representada a variável C e em abcissa as variáveis S e G , todas expressas em fluxos do tipo u.m./ano.

GRÁFICO 2.2.

Custo de um programa de imposto negativo



Os pontos de abcissa u , u' e u'' representam situações em que o *limiar de exclusão* é igual ao nível garantido de recursos, ou seja, $S=G$, $S'=G'$, $S''=G''$, situações às quais correspondem os custos globais C , C' , C'' . Verificamos neste caso muito simples o que dissemos acima: para iguais acréscimos ao valor que define o *limiar de exclusão* o custo global do programa cresce mais rapidamente⁴², devido à hipótese que assumimos sobre a natureza de $R(S)$. Obviamente quando existe igualização entre o *limiar de exclusão* e RMG implica que se tenha $t = 1$, ou seja, as prestações compensatórias anulam-se ($s = 0$) para um beneficiário que tenha um rendimento de trabalho igual ao valor do RMG, situação que não oferece, admitindo a hipótese de

⁴² Como se pode ver directamente no gráfico,

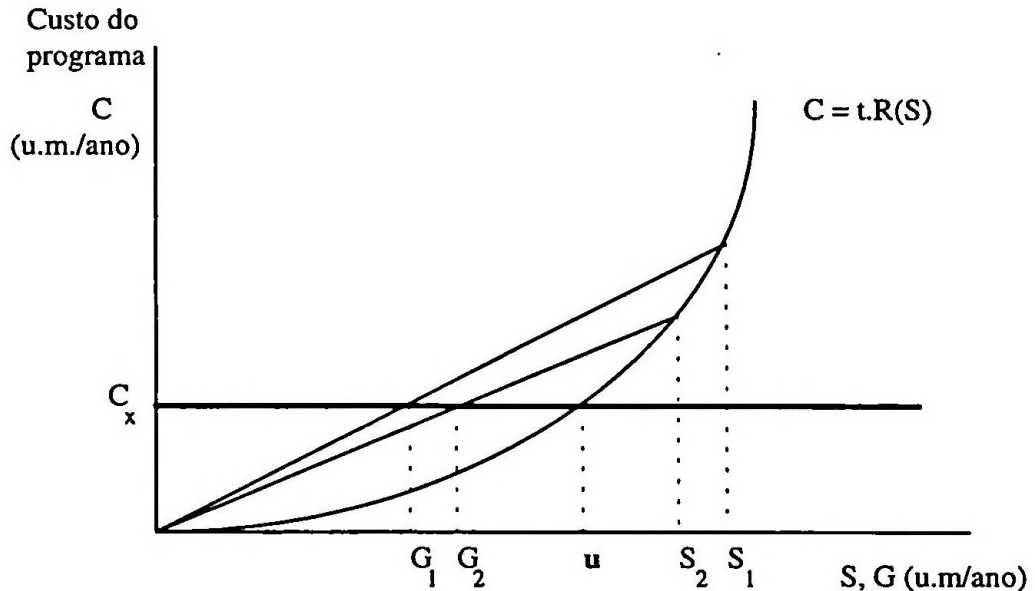
$$\frac{\overline{C' C''}}{\overline{C C'}} > \frac{\overline{S' S''}}{\overline{S S'}}, \text{ para } S' - S = \Delta S' = S'' - S' = \Delta S'' = \Delta S$$

racionalidade dos agentes em termos de escolha *trabalho/lazer*, qualquer incentivo ao trabalho para um beneficiário que afigure rendimentos na vizinhança⁴³ do *limiar de exclusão* quando $t = 1$.

Vamos agora ver o caso em que $0 < t < 1$, servindo-nos do mesmo espaço de representação que utilizámos antes.

GRÁFICO 2.3

Programas alternativos para um mesmo custo global



Quando $t \neq 1$, o *limiar de exclusão*, S , deixa de coincidir com o rendimento mínimo, G . Suponhamos que temos, para uma dada taxa o *limiar de exclusão* S_1 , um custo global C_x , que representa o ponto de igual custo para diversos programas de imposto negativo e ao qual corresponde o nível de rendimento mínimo G_1 . Assim, no primeiro caso, um programa que tenha S_1 como *limiar de exclusão*, terá um nível de RMG G_1 a um custo orçamental C_x . No ponto de abscissa u , teremos o caso particular de um programa de imposto negativo com taxa $t = 1$, em que u representa o *limiar de exclusão* respectivo. À medida que formos aumentando a taxa t os valores de G e de S vão tendendo para um programa de *limiar* u . Assim, para um programa com menor incentivo do que o programa correspondente a (G_1, S_1) , ou seja, com uma taxa t superior, o *limiar de exclusão* vem menor e o RMG aumenta em relação

⁴³ Havemos de tratar deste problema com maior detalhe mais adiante. Com efeito, em geral, um dos principais obstáculos teóricos na formulação dos modelos de rendimento mínimo garantido está relacionado com a indefinição provocada pelos *casos de fronteira* no acesso a um determinado benefício de protecção social, aspecto que está frequentemente na base de comportamentos perversos (um dos quais a própria fraude fiscal) dos beneficiários com o objectivo de usufruir de uma dada prestação social. A formulação dos modelos deverá levar em conta não só o problema da forma de determinação do RMG para atender a objectivos sociais, mas também deverá incorporar hipóteses que permitam contornar eficazmente situações de iniquidade ou irracionalidade na atribuição de um determinado benefício social.

à situação anterior, mas corresponde a um mesmo custo global C_x , ilustrado no gráfico acima com um programa (G_2, S_2) . Com efeito

$$C_x: t_2 > t_1 \Rightarrow S_1 > S_2 \Rightarrow G_1 < G_2, 0 < t_1, t_2 < 1$$

Por outro lado,

$$\lim_{t \rightarrow 1} C[R(S)] = \lim_{t \rightarrow 1} t \cdot R(S) = R(S)$$

o que significa que, atendendo ao significado de $R(S)$, o custo global de um programa de imposto negativo com taxa t seria, em termos macroeconómicos, aproximadamente igual ao produto do número de unidades fiscais com rendimento menor ou igual pelo valor de S (que neste caso seria o próprio valor do RMG), uma vez que não havendo incentivo ao trabalho ($t = 1$), a maior parte dessas unidades fiscais optaria, racionalmente, por beneficiar do RMG.

Finalmente, se suposermos um programa com um *limiar de exclusão* $S_3 > S_1$, isso significa que a taxa de imposição implícita será mais baixa que na situação inicial. Então, para um mesmo custo global, o nível de RMG teria de vir menor em relação à situação inicial. Nesse caso,

$$C_x: t_3 < t_1 \Rightarrow S_1 < S_3 \Rightarrow G_1 > G_3, 0 < t_1, t_3 < 1$$

Numa situação em que a taxa t tende para 0, para um custo global fixo, o *limiar de exclusão* tenderá para infinito e o RMG para 0. Dadas as hipóteses que admitimos, não pode existir nenhum programa em que a prestação diferencial (ou compensatória), s , seja superior ao RMG, G . No modelo de imposto negativo isso não faria economicamente sentido, pois significaria uma situação em que $G > S$.

Mas chegados a este ponto, é possível determinar um *programa ótimo* de imposto negativo? Obviamente que depende do **objectivo** a que se pretenda dar satisfação e das restrições escolhidas para o modelo, designadamente o nível de custo associado à sua implementação. Os teóricos liberais defendem o modelo de imposto negativo como meio eficaz de luta contra a pobreza, postura merecedora de profundas críticas por parte de alguns autores⁴⁴. Assim, sendo possível definir, fora do modelo, uma linha de pobreza absoluta⁴⁵, o critério de optimização poderá consistir, por exemplo, em **minimizar** o número de famílias que ficam **abaixo** da linha de pobreza ou, em

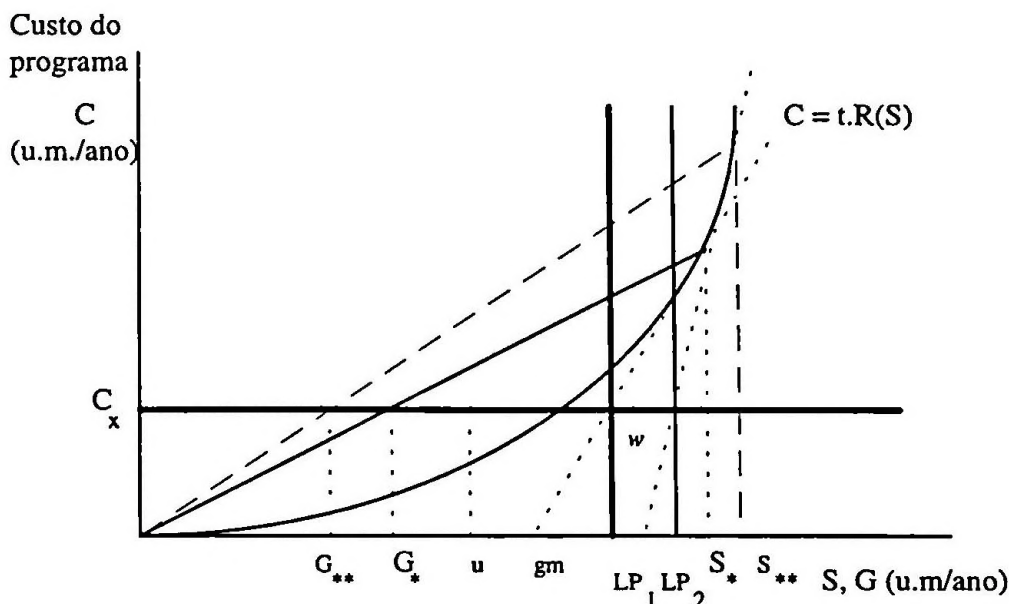
⁴⁴ Deter-nos-emos neste ponto num parágrafo mais à frente.

⁴⁵ Utilizando, para o efeito, uma dada metodologia inteiramente exógena ao modelo de imposto negativo. A metodologia de medição da pobreza inerente à proposta de uma linha de pobreza para o estudo que antecede a formulação de uma política é, no entanto, um aspecto importante. Voltaremos especificamente a este assunto no ponto 3.2.1. para tentar mostrar as implicações teóricas da escolha de uma forma de medição do fenómeno (pobreza) na obtenção de uma linha de pobreza - que aparece frequentemente como um parâmetro exógeno dos modelos de política social - mas que tem implicações profundas para a avaliação da política social.

alternativa, minimizar o montante de rendimentos do trabalho que define o perfil das famílias ou indivíduos (unidades fiscais) em situação de pobreza absoluta. Considere-se o seguinte gráfico:

GRÁFICO 2.4.

Programa óptimo de imposto negativo



Se considerarmos que se estabelece, fora do modelo, uma linha de pobreza absoluta, (LP_1), definida em termos monetários, superior ao *limiar de exclusão* u que considerámos nas representações anteriores, isso significa que com o modelo de imposto negativo caracterizado pelo conjunto de valores (G^*, S^*, t^*) nem todas as famílias poderão auferir um rendimento igual ao montante estabelecido para a linha de pobreza absoluta. Com efeito, dado o nível de custo do programa definido, C_x e um RMG definido como desejável, igual a G^* , e uma taxa t ($0 \leq t \leq 1$), as unidades fiscais que auferirem um rendimento primário y_0 tal que se verifique a desigualdade seguinte,

$$y_0 + (G - ty_0) < LP_1 \Leftrightarrow y_0 < \frac{(LP_1 - G)}{(1-t)}, \text{ para } t \neq 1$$

auferirão um nível de rendimento disponível total⁴⁶ y_1 inferior ao valor monetário que define a **linha de pobreza absoluta**. Trata-se então de saber qual é o nível de rendimentos da actividade produtiva que garante a **minimização** do número de famílias ou indivíduos situados abaixo da linha de pobreza absoluta resultante da apli-

⁴⁶ Recordando, para uma unidade fiscal genérica i , podemos definir o rendimento disponível y_1 , como

$$y_1 = y_0 + (G - t \cdot y_0) = y_0 + s_i$$

cação de um programa de imposto negativo. Esse valor corresponde à *abcissa* (gm) na origem da tangente à curva da função do custo global ($C[R(S)]$) que intersecta simultaneamente o segmento que define a restrição orçamental e o segmento que define a linha de pobreza absoluta exógena ao modelo - tangente que passa pelo ponto (w); ⁴⁷. A abcissa gm define o nível de rendimento resultante da actividade produtiva do menor número possível de famílias que ficarão com um rendimento disponível total inferior ao limiar de pobreza absoluta (MILANO, 1989). Este resultado determina um programa de imposto negativo com um *limiar de exclusão* igual a S , e um RMG igual a G , com um custo global C_x , afinal a restrição orçamental que colocámos de início.

Podemos ver ainda no gráfico 2.4 que, se se considerar uma linha de pobreza absoluta mais elevada, seja LP_2 , em relação à situação inicial, para o mesmo custo global C_x , *limiar de exclusão* vem superior e o nível de RMG inferior, para uma taxa moderadora do incentivo ao trabalho mais próxima de 0⁴⁸. No entanto, para a formulação de um programa de imposto negativo, a taxa t surge como uma **variável determinada** pelo sistema fiscal e não é facilmente instrumentalizável no modelo com o objectivo de precaver a questão do incentivo ao trabalho. De facto, a restrição macroeconómica com maior *inércia* é a que se refere ao **custo global** do programa. Esta restrição torna a solução encontrada para um *programa de imposto negativo óptimo* demasiado restritiva, isolando com clareza o *trade-off* entre o nível de RMG e a taxa marginal de imposto que controla o grau de incentivo à oferta de trabalho subjacente ao programa.

As decisões quanto ao valor a assumir por esta ou aquela variável no modelo dependem de **juízos de valor** de quem avalia o bem-estar social gerado por este *programa óptimo*. Por exemplo, é pertinente perguntar se, em vez de se pretender um programa de imposto negativo que minimize o número de famílias⁴⁹ com rendimento disponível total inferior à linha de pobreza, com um determinado custo global, não se

⁴⁷ A demonstração analítica deste resultado pode ser encontrado em MILANO (1989) e com maior detalhe em GREFFE (1974) e em STOLERU (1974).

⁴⁸ De facto, pode ver-se que a inclinação da tangente correspondente à situação em que se define LP_2 como linha de pobreza absoluta, é mais acentuada que no caso inicial, o que significa que quanto maior for o nível que estabelece a linha de pobreza absoluta maiores serão as prestações diferenciais para as unidades fiscais que auferem alguns rendimentos do trabalho e menos atractivo para as unidades fiscais que decidirem não trabalhar, uma vez que o nível de rendimento mínimo garantido é agora menor que na situação inicial. Isto demonstra que, *ceteris paribus*, quanto maior é o valor monetário que define a linha de pobreza, menor será a taxa moderadora t , o que significa que maior será o incentivo ao trabalho subjacente ao programa de imposto negativo, admitindo como válidas as hipóteses até agora assumidas. Em contrapartida, o aumento do valor que define a linha de pobreza tende a aumentar o número de famílias cujo rendimento se situa abaixo da nova linha de pobreza. Este último aspecto dependerá da forma concreta da função de distribuição dos rendimentos familiares e do valor a partir do qual começa a ser definida a linha de pobreza absoluta referente a uma dada população.

⁴⁹ Hipótese na qual se baseou, a título de exemplo, a dedução que efectuámos antes.

deverá concentrar os recursos públicos dispendidos nas famílias com os mais baixos rendimentos, mantendo o mesmo valor de custo global, aspecto que é cada vez mais enfatizado nos debates sobre a racionalização dos sistemas de segurança social. É necessário ter presente que a teoria económica **não pode** estabelecer inequivocamente um modelo óptimo de RMG, baseado na teoria do imposto negativo ou noutras abordagens teóricas, uma vez que os objectivos de política social subjacentes implicam simultaneamente que o modelo escolhido respeite critérios realistas quanto à *possibilidade* de financiamento, quanto à *racionalidade* da sua aplicação (eficácia técnica, organização institucional necessária, etc), quanto à sua *desejabilidade* em termos políticos (MILANO, 1989).

2.2.1.3 O modelo de *dividendo social*

O modelo de RMG do tipo *dividendo social*, também de lógica substitutiva, representa uma abordagem mais simplificada do pensamento liberal em termos da formulação da política social. Como já aludimos atrás, este modelo pode ser reduzido a um caso particular do modelo de *imposto negativo*, correspondendo ao caso em que a taxa de imposição t assume o valor zero. Isto significa atribuir a toda e qualquer unidade fiscal um mesmo valor monetário igual ao rendimento mínimo socialmente estabelecido. Assim, todas as unidades fiscais receberiam o mesmo valor, independentemente dos rendimentos provenientes do trabalho ou de quaisquer outras fontes. O dividendo social, pressupondo também a integração entre o sistema fiscal e o sistema de protecção social deveria ser unicamente financiado por um imposto directo *progressivo*⁵⁰, desaparecendo, tal como no modelo de imposto negativo, a distinção económica entre cotização e imposto⁵¹.

Duas importantes características técnicas normalmente associadas a esta proposta teórica são a isenção de *condição de recursos*⁵² e a concessão por tempo *ilimitado*

⁵⁰ O carácter ou a intensidade da progressividade depende, claro, não de um imperativo técnico mas de uma decisão política, sob restrição orçamental.

⁵¹ Esta distinção é necessária para os sistemas de protecção social que não estão integrados com o sistema fiscal, como acontece na generalidade dos países. Em geral, *cotização* do trabalhador e da entidade patronal para a segurança social é economicamente considerada como uma variável *parafiscal* na medida em que tem uma afectação bem determinada, enquanto que qualquer imposto - directo ou indirecto - não tem, à partida uma afectação univocamente determinada.

⁵² A condição de recursos na atribuição de uma dada prestação por parte do sistema de protecção social refere-se ao processo de demonstração de rendimentos da unidade fiscal para se poder verificar a autenticidade da elegibilidade do beneficiário no acesso a essa prestação. Normalmente, a condição de recursos é feita através do sistema fiscal em que se enquadra o beneficiário, aspecto merecedor de bastantes críticas quanto à sua operacionalidade e também aos potenciais efeitos adversos sobre os objectivos subjacentes à outorga da prestação social.

ao beneficiário, quer se trate, por exemplo, de um jovem, activo, inactivo, desempregado, idoso ou viúvo.

2.2.1.4. Alguns aspectos críticos ligados aos modelos de RMG de lógica substitutiva

Num plano estritamente técnico podemos enumerar algumas das críticas mais comuns ao modelo de imposto negativo e de dividendo social como suporte de uma política social de RMG.

Um primeiro aspecto, no que toca ao modelo do imposto negativo, está relacionado com a natureza **selectiva** do dispositivo e a necessária exigência de **condição de recursos** para a atribuição da prestação e a relação destes aspectos com o estigma de pobreza inibidor do acesso ao direito. Sendo o modelo de imposto negativo caracterizado pela integração dos sistemas de protecção social e fiscal, a unidade fiscal normalmente considerada é a **família**, exigindo-se o **controlo de recursos** (ou condição de recursos), o que implica uma fiscalização sobre os rendimentos e relações familiares das unidades fiscais de baixos recursos - só aquelas a quem se destina objectivamente o RMG. Este aspecto pode retirar eficácia ao dispositivo uma vez que, sendo muitas das famílias potencialmente beneficiárias da prestação marcadas pelo *estigma da pobreza*, mais difícil se torna convencer naturalmente essas pessoas a recorrer ao *exercício de um direito* de protecção, ainda que havendo integração com o sistema fiscal este aspecto pudesse ser relativamente atenuado, dada a obrigatoriedade de toda e qualquer unidade fiscal em declarar fiscalmente, perante a administração fiscal, e em cada período, os seus rendimentos totais. Acresce ainda, o impacto orçamental causado pelos custos administrativos resultantes da necessidade de manter um quadro pessoal qualificado para pôr em curso um mecanismo deste género.

Por outro lado, pode colocar-se a questão da **transparência** que resulta de uma condição de recursos que é feita com base na informação fiscal que normalmente se faz em quase todos os países apenas anualmente. Isto é, as famílias que, por qualquer razão (passagem a uma situação de desemprego ou alteração da estrutura familiar⁵³, por exemplo) e no decurso de um ano fiscal, fiquem numa situação *efectiva* de elegibilidade para usufruir do benefício da prestação RMG, não o poderão fazer devido a um problema de *forma*. Assim, mesmo que a máquina fiscal fosse flexibilizada, de modo a dar resposta a esta limitação, isso acarretaria custos

⁵³ A questão da alteração das estruturas familiares está hoje na ordem do dia na discussão e equacionamento das políticas sociais. Com efeito, o acelerado ritmo de crescimento dos divórcios e uniões de facto, desvalorizando o casamento contratual (não distinguindo aqui o casamento religioso do civil) como forma de constituição da família, bem como o fenómeno emergente das pessoas isoladas com dependentes a cargo (caso das mães solteiras e dos divorciados) põe em causa a metodologia de atribuição e eficácia das prestações sociais.

elevados e incorrer-se-ia no perigo de aumentar ainda mais a *burocratização* que é fenómeno comum ao funcionamento das pesadas máquinas administrativas, como é o caso das administrações centrais, entidades que concentram e controlam a maior parte das receitas do Estado.

Uma outra objecção importante tem a ver designadamente com o modelo imposto negativo levantada pela questão do *efeito de limiar*⁵⁴. Como vimos, a existência de um limiar de exclusão⁵⁵ no mecanismo de imposto negativo pode, com efeito, provocar fortes **discriminações** entre as unidades fiscais que se situam imediatamente abaixo ou imediatamente acima desse limiar. Assim, uma unidade fiscal com rendimentos do trabalho ligeiramente superiores ao *limiar de exclusão* será já taxada com um imposto e será então um contribuinte líquido do sistema. Independentemente do grau de progressividade do imposto acima do limiar de exclusão, pode invocar-se que existe alguma discriminação⁵⁶ entre famílias que têm um rendimento primário tributável próximo mas simétricos em relação ao limiar de exclusão do dispositivo⁵⁷. Esta situação pode originar comportamentos fraudulentos durante a instrução do processo de *condição de recursos* por parte das unidades fiscais que auferirem rendimentos do trabalho ligeiramente superiores ao *limiar de exclusão*.

O modelo de *dividendo social* é igualmente alvo de várias críticas, algumas comuns ao modelo de imposto negativo. Embora a idéia de que um modelo de protecção social assente nesta proposta seja, pela sua simplicidade, atractiva do ponto de vista teórico, a questão da *simplificação* do funcionamento do sistema - aspecto que é posto em relevo pelos seus defensores - pode ser falaciosa. Por um lado, se podemos verificar que o dividendo social se inscreve numa lógica *assistencial*, beveridgiana, da protecção social, a **diversidade** de sistemas nacionais é hoje caracterizada por diferentes intensidades quanto à influência da lógica bismarckiana (comutativa) e lógica beveridgiana (redistributiva). Assim, perante a multiplicidade de prestações sociais e regimes existentes na maioria dos sistemas de protecção, cabe perguntar **como** se processaria a **substituição** dos regimes existentes por uma prestação unificada. Algumas dessas interrogações como ilustração: a prestação universal seria apenas parcial, acumulável com a protecção específica de certos riscos sociais como a doença, invalidez ou desemprego; que prestações e/ou regimes deveriam ser suprimidos? A prestação universal deveria ou não ser *modulada* segundo a idade do

⁵⁴ Referimo-nos ao *limiar de exclusão* do modelo de imposto negativo a que nos referimos já anteriormente.

⁵⁵ Vamos admitir que sendo fixadas a taxa de incentivo ao trabalho, t , e a restrição orçamental do programa de imposto negativo, resulta a definição de um *limiar de exclusão* e de um nível de rendimento mínimo garantido de valores diferentes (obviamente, $S_{(t=t^*)}^0 > G_{(t=t^*)}$, $0 < t^* < 1$).

⁵⁶ E pode mesmo ser economicamente menos vantajosa para essa unidade fiscal.

⁵⁷ Segundo o modelo, esta unidade fiscal ainda está em condições de receber uma prestação compensatória do sistema fiscal.

beneficiário, dependendo o seu montante de este ser jovem, idoso, deficiente inapto para o trabalho, etc? A prestação universal deveria ou não coexistir com os regimes de protecção ao desemprego existentes?

Além da questão da eficácia de um sistema formalmente simplificado, bem como as suas consequências em termos de justiça social, os custos induzidos pela reconversão do sistema e os custos resultantes de um novo enquadramento institucional são aspectos polémicos e motivo de crítica às propostas liberais, já referidos anteriormente.

Um dos objectivos da implementação de uma prestação universal é a obtenção de uma gradual **flexibilização** do mercado de trabalho. Nesse sentido, haveria tendência para **abolir** o salário mínimo do enquadramento jurídico dominante dos contratos colectivos de trabalho, que é referido habitualmente como um dos factores explicativos de rigidez estrutural no funcionamento do mercado de trabalho. Ora, a dificuldade em negociar um pacto deste género com as estruturas sindicais limitaria a possibilidade de desencadear um dos mecanismos (e objectivo) fulcrais - a flexibilização do mercado de trabalho - para o sucesso da reforma e dos seus efeitos sobre o bem-estar social. A permanência de factores de rigidez no mercado de trabalho aumenta o risco de agravamento as desigualdades sociais uma vez que a tendência para a manutenção das disparidades de rendimento entre os indivíduos com emprego *protegido* e os indivíduos tradicionalmente excluídos do mercado de trabalho seria reforçada.

Outros vêm ainda nesta aparente simplificação dos sistemas uma forma de reduzir a *transparência* e a aumentar a *vulnerabilidade* nas finanças públicas (MILANO). De facto, enquanto nos sistemas de pendor bismarckiano a gestão do sistema de segurança social está muito ligado aos interesses dos próprios beneficiários (em que os sindicatos podem ter um papel importante), a passagem para um sistema de lógica substitutiva acarretaria que a gestão passasse a ser totalmente centralizada na administração central. Se existe alguma visibilidade quanto à afectação das cotizações sociais aos encargos da segurança social no sistema de lógica bismarckiana, embora hoje em dia mesmo os sistemas de segurança social com dominância bismarkiana também tenham uma componente fiscal, o mesmo já não aconteceria numa protecção de lógica **substitutiva** em que o financiamento das prestações sociais seria necessariamente assegurado só por impostos e não já por cotizações sociais. Não cabe, porém, desenvolver este aspecto agora. Por outro lado, financiando o *dividendo social* através de impostos, esta despesa passaria *concorrer* com as demais despesas públicas. O financiamento do sistema de protecção social seria mais sensível aos efeitos das crises conjunturais, o que tornaria mais complicada a gestão dos défices orçamentais correntes, além de que a política de protecção fica fortemente condicionada pelos objectivos e restrições macroeconómico(a)s.

A posição do pensamento liberal relativamente à utilização de um sistema de protecção social substitutivo no combate à pobreza é talvez um dos aspectos merecedores de maiores críticas por parte de numerosos autores. A pobreza é um fenómeno social multidimensional e não pode ser reduzida actuando apenas sobre o rendimento. A pobreza é também um problema cultural na medida em que os hábitos, o modo de vida que se estabelece em resultado de um estado prolongado de pobreza pode ser um factor de obstrução a medidas de política social pretensamente vocacionadas para a sua erradicação. A pobreza traduz um estado social que representa para o indivíduo, ou para a família, um cúmulo de *handicaps*, não apenas a insuficiência de rendimento ou, no seu decurso, *privação* da possibilidade de consumo de um determinado conjunto de bens ou serviços, embora este seja talvez uma das dimensões mais óbvias do fenómeno porquanto, em muitos casos, apela à própria sobrevivência física dos indivíduos/famílias que se encontram nessa situação. O radicalismo da fórmula liberal do *dividendo social* está patente na marcada distinção entre os rendimentos provenientes de uma participação de pleno direito na actividade económica e os *rendimentos da marginalidade* ou da *exclusão social* (EUZEBY, 1987).

Por outro lado, o princípio da *soberania do consumidor* colide com a diversidade das necessidades sociais do indivíduo/família pobre, na medida em que existe normalmente uma *ruptura* cultural profunda com o conjunto de representações que é entendido como a *norma social*, impedindo que se verifiquem as condições de *racionalidade* que subjazem à formulação do princípio neoclássico da soberania do consumidor e de revelação das suas preferências.

O estado de pobreza representa, em regra, uma *des-integração* consolidada do indivíduo/família em relação aos meios normais de participação na sociedade, quer se trate de uma *participação produtiva* - designadamente pelo exercício de uma profissão e posse de um *posto de trabalho*, quer se trate de uma participação *relacional*, que impede que o sistema de representações, de valores e hábitos do indivíduo/família o(a) leve a identificar-se conscientemente, e de forma construtiva, com a matriz de relações sociais que caracteriza a *norma social*⁵⁸. A propósito destas considerações coloca-se a questão de considerar se uma política de RMG, independentemente do modelo concreto que, na prática, a leve a efeito, deve ou não ser entendida como um instrumento de *prevenção social da pobreza e*

⁵⁸ Não nos alongaremos em aspectos teóricos no estudo do conceito de pobreza, ainda que sejam da maior importância, já que não é o objecto deste texto. Contudo, relevamos alguns dos aspectos mais ilustrativos do reducionismo do tratamento do fenómeno da pobreza subjacente à abordagem liberal, a propósito do modelo de *dividendo social substitutivo*. Um maior detalhe e sistematização conceptual sobre o conceito de pobreza e outros conceitos com ele relacionados, podem ser encontrados em PEREIRINHA (1995) "Pobreza e exclusão social: fronteiras conceptuais, relevância para a política social e implicações na sua medida, ISEG, Lisboa, ou em COSTA, A.B.(coord) (1994), "Definitions de la pauvreté, de l'exclusion et de l'intégration", Lille: G.E.I.E. Animation et Recherche.

marginalização, isto é, um instrumento de prevenção da exclusão ou, como pretende a abordagem liberal, ser visto como um *curativo*, um *paliativo monetário* para o fenómeno complexo e *metasistémico*⁵⁹ da pobreza. Como sintetiza MILANO⁶⁰: .."la garantie d'un revenu minimum, stable et régulier, peut paraître pour les plus pauvres un préalable à la réintégration mentale des comportements économiques élémentaires à partir desquelles une action d'insertion devient envisageable avec chances de succès". Parece-nos teoricamente mais conveniente considerar uma política de rendimento garantido como medida de **prevenção** de uma *mix* de riscos sociais inter-relacionados do que como medida **curativa**. Mas também não nos parece fazer muito sentido considerá-la apenas como medida de prevenção se não for devidamente enquadrada com outras políticas que visam a **integração**, aspecto sem o qual não seria possível compreender o significado preventivo dos objectivos subjacentes à formulação de uma política de RMG. Este aspecto carece de mais aprofundada discussão, a que voltaremos ao longo do texto.

2.2.1.5. As formas alternativas clássicas de financiamento do RMG nos modelos de lógica substitutiva

Um dos problemas centrais na proposta de implementação de políticas de RMG é, como noutras áreas de intervenção do sistema de segurança social, o seu financiamento. A literatura sintetiza algumas das formas de financiamento do RMG de lógica **substitutiva**, como pode ser encontrado em MILANO (1989) ou em EUZEBY (1993). Em termos gerais, assume-se que o RMG deverá ser financiado por recursos públicos proveniente de receitas de impostos ou, alternativamente, recorrendo à criação de moeda.

Uma das vias alternativas refere-se ao financiamento pela **fiscalidade**, que levanta questões ao nível dos efeitos sobre o incentivo ao trabalho e sobre a utilização do rendimento. O financiamento pela fiscalidade coloca sempre a questão de se saber se a tónica na angariação de receitas que o Estado vai utilizar para poder aplicar na garantia de recursos, é posta nos impostos directos, que condiciona a formação do rendimento disponível ou na esfera dos impostos indirectos, que condiciona a forma como os rendimentos podem ser utilizados pelos indivíduos. À necessidade de o sistema fiscal gerar o volume de receitas suficientes para satisfazer os compromissos com as prestações sociais, e de escolher os instrumentos e os parâmetros fiscais adequados para a obtenção dessa receita, acresce o problema, visto do lado do comportamento dos activos com emprego ou sem emprego, do incentivo ao trabalho: um

⁵⁹ Utilizamos o termo *metasistémico* para sublinhar que o fenómeno da pobreza deve ser entendido não só como uma soma de *handicaps* identificáveis isoladamente pelo sistema de protecção social, mas que se reveste também de aspectos culturais específicos, que ultrapassam uma leitura puramente *sistémica* do fenómeno.

⁶⁰ MILANO (1989), p.20.

dos problemas apontados aos modelos de imposto negativo é o efeito desincentivador ligado à existência de um *limiar* a partir do qual uma dada unidade fiscal deixa de ser beneficiário para passar a ser um contribuinte líquido sistema fiscal. A escolha do ritmo de progressividade do imposto directo tem de ser acautelada por forma a não despertar comportamentos de desincentivo à procura de um emprego e ficar o máximo tempo possível numa situação de não ocupação produtiva com disponibilidade de um RMG oferecido, aparentemente sem contrapartidas do beneficiário, pelo Estado.

O financiamento por criação de moeda é uma outra alternativa comumente referida e sobre a qual existem propostas concretas como por exemplo a criação de um *Banco de Solidariedade* (EUZEBY, 1993) de âmbito nacional⁶¹. Este banco receberia e geriria as receitas provenientes dos impostos e deveria funcionar "com um rácio de solvabilidade na ordem de um quinto dos depósitos efectuados, o que lhe permitiria tecnicamente distribuir uma massa de prestações destinadas ao RMG na ordem do quádruplo da massa de depósitos retida". Quanto mais baixo for o rácio de solvabilidade maior serão os efeitos sobre a massa monetária e portanto mais fortes serão as tensões inflacionistas associadas à execução da política orçamental, aspecto indesejável da proposta, principalmente se tivermos em conta as orientações de política económica restritivas neste domínio, que caracteriza, actualmente o objectivo de convergência nominal no quadro dos países que integram a União Europeia. Os defensores desta proposta de financiamento do RMG aceitam que a criação de um banco com estas características deveria passar por diversas etapas, devendo destinar-se a servir os grupos da população mais desfavorecidos para quem a prestação de RMG é mais prioritária. O correcto faseamento da cobertura dos créditos do banco a todos os beneficiários do RMG seria uma forma de evitar derrapagens inflacionistas que podem perigar os equilíbrios macroeconómicos de curto-prazo e o emprego. Apesar das objecções de cariz macroeconómico e institucional que esta proposta levanta, há que apontar à idéia, porém, a sua criatividade ao pretender adaptar um tipo de instituição monetária normalmente caracterizada por funções comerciais à execução de um instrumento de política social.

2.2.2. Os modelos de RMG de lógica *complementar*

Como refere EUZEBY (1987), o ponto de demarcação mais claro entre os liberais e autores de outras correntes de pensamento reside nas diferenças de concepção e de **justificação** para a instauração de uma política de RMG. Enquanto anteriormente vimos que as diferentes propostas liberais de reforma do sistema de protecção social da sociedade capitalista se destinam aparentemente a justificar e a tolerar a exclusão

⁶¹ Idéia que foi largamente defendida por Yoland BRESSON, autora já por nós referida anteriormente.

do mercado de trabalho sob pretexto de promover a flexibilidade no funcionamento do mercado de trabalho, com os presumíveis efeitos positivos que lhe associam, outros autores defendem que a política de RMG deveria estar na base de uma nova concepção de **solidariedade** social fundada "num afrouxamento da relação actualmente existente entre rendimento e protecção social", recusando uma sociedade dicotómica que contrapõe *trabalhadores permanentes de pleno direito* aos *excluídos do mercado de trabalho*, apesar da existência de uma assistência social mais ou menos eficaz no seu auxílio.

Um dos corolários desta divergência de princípio e de justificação é o isolamento dos autores liberais quanto à necessidade de integração do sistema de protecção fiscal com o sistema fiscal (lógica central do modelo de *imposto negativo*), hipótese que se afasta claramente do quadro institucional habitual dos sistemas de protecção social existentes. Assim, os modelos de RMG de lógica *complementar* recusam, em geral, a integração daqueles dois subsistemas. Um traço comum a todas as propostas teóricas inscritas numa lógica complementar é que a instauração de uma política de RMG, especialmente destinada aos "novos pobres" (EUZEBY, 1990), se deve integrar no modo de organização dos sistemas existentes, aproveitando a estrutura organizacional montada para os restantes dispositivos de segurança social, mas com a preocupação de reforçar os mecanismos de solidariedade e assistência dos actuais sistemas.

A tipologia de cada modelo proposto e as premissas nas quais se baseiam, dependem, necessariamente, das características da organização administrativa dos sistemas de protecção social, das características socioeconómicas e das exigências em termos de luta contra a exclusão social e a pobreza (EUZEBY, 1987). Em todo caso, os modelos de rendimento mínimo complementar apresentam como objectivo central a luta contra a pobreza, procurando ultrapassar o quadro assistencial associado a um vasto conjunto de prestações, frequentemente descoordenadas em relação às necessidades dos grupos sociais a que se dirigem e, este é o aspecto mais relevante, combinar de forma eficaz **assistência** e **inserção** social de modo a exercer um efeito **preventivo** sobre exclusão, levando a que grupos de risco reencontrem a sua autonomia profissional e social pela acção conjugada da política social. Reconhece-se normalmente, neste âmbito, por exemplo, a importância da coordenação das *políticas activas de emprego* com o sistema de transferências da Segurança Social (medidas passivas) como base de partida para um combate eficaz, sólido e duradouro contra a exclusão social. Embora a política de RMG não deva destinar-se exclusivamente aos agentes em risco de exclusão grave do mercado de trabalho (desempregados de longa duração, desencorajados, por exemplo) e diga respeito a todos os agentes que por *handicaps* vários, e muitas vezes acumulando vários desses *handicaps*, não têm acesso a uma protecção mínima - e daí a sua óbvia exposição ao risco de exclusão social. Mas é em relação a este grupo de risco (desempregados) que grande parte dos estudos põem em evidência a necessidade de

orientar todos os esforços para a **re-inserção social**, objectivo atingível, em grande parte, pela autonomia económica proporcionada pelo emprego remunerado⁶². O fim último da política social não deve ser tanto a protecção do indivíduo e a garantia de um direito de cidadania, aspectos que são legítimos, mas deve procurar-se que esta garantia se associe duradoramente ao esforço global de re-inserção, até que porque este aspecto deve ser interpretado como um dos factores de regulação da própria sociedade no longo prazo.

Para cada modelo, com as suas especificidades, trata-se antes de mais, de procurar **coordenar** segurança social, assistência social e prevenção, funcionando o RMG como um "*dernier filet de sécurité*", isto é, uma garantia de recursos mínimos, assegurado pelo Estado, com vista a contemplar aquilo que é entendido como uma das dimensões fulcrais da plena cidadania do indivíduo num moderno estado de direito: a possibilidade de o indivíduo ou família dispôr, em quantidade e qualidade, de um número mínimo de bens e serviços necessários a uma existência com um padrão mínimo de bem-estar.

A caracterização teórica dos modelos de rendimento mínimo de lógica complementar é uma tarefa algo difícil uma vez que, como referimos acima, esses modelos têm como referência o funcionamento dos modelos de protecção social existentes. Um dos aspectos evidentes que caracteriza o funcionamento dos actuais sistemas é a sua enorme **diversidade** quanto à concepção, natureza dos regimes, amplitude de cobertura material (tipo de riscos cobertos e grau de cobertura) e cobertura pessoal (a identificação da situação económico-social do beneficiário e o acesso à prestação social). Mas é nosso propósito nesta secção não enveredar por uma concretização dessas características neste ou naquele modelo nacional mas sim tentar distinguir os elementos **teóricos** que constituem alternativas conceptuais e de forma relativamente às políticas de rendimento mínimo. A concretização de exemplos e de resultados de experiências concretas, designadamente confinadas à

⁶² Ainda que se deva reconhecer, desde logo, que as políticas sociais conducentes ao processo de re-inserção social do indivíduo/família se afigurem tão complexas quanto o próprio conceito de exclusão social, caracterizada pela sua multidimensionalidade, não sendo apenas redutível a uma dimensão económica; contudo, é razoável aceitar que a questão do emprego é um *cluster* importante no complexo processo de re-inserção. Devemos ter em conta que a posse de um emprego vai para além da posse de um meio de geração de rendimento disponível com que o indivíduo satisfaz as suas necessidades de modo a promover o seu bem estar e da sua família. De facto, o emprego representa, nas modernas sociedades contemporâneas, uma das faces mais visíveis da participação "normal" na sociedade, isto é, é um dos principais factores de inserção social. A ausência de participação duradoura no mercado de trabalho, mesmo que garantido um rendimento de substituição (não interessa, para agora, de que natureza em termos de que tipo de prestação comutativa ou assistencial) tende a provocar sentimentos de marginalização que não se ficam apenas a dever à dimensão rendimento, mas a um conjunto mais alargado de factores que são, em larga medida, explicativos dos problemas de implementação de certas políticas de transferências - como a do rendimento mínimo garantido - como o estigma ou sentimento velado de humilhação social pelo facto de ter de receber uma prestação do sistema de segurança social e perder uma certa liberdade individual e participativa que um emprego estável confere a um determinado indivíduo.

realidade europeia, não sendo menos importantes que o estudo teórico, ficará para o capítulo IV deste trabalho.

A idealização de vias alternativas de implementação de esquemas de RMG opostas às propostas relativamente radicais identificadas com o pensamento liberal, assentam numa nova reflexão do conceito de **solidariedade social** e no esforço por conciliar eficazmente a filosofia subjacente à **coexistência** da influência bismarkiana, de tónica profissional, e a influência beveridgiana, de cariz universalista, na concepção e funcionamento dos sistemas de segurança social. Esta conciliação visa aprofundar as condições de equilíbrio entre as duas filosofias e orientar a **selectividade** das prestações no sentido de aumentar a eficácia na luta contra a pobreza⁶³ e contra a exclusão social.

2.2.2.1. O quadro de referência dos modelos de protecção existentes e a convergência dos sistemas

Convém distinguir, nesta altura, ainda que de modo não muito aprofundado, os dois modelos básicos de concepção dos sistemas de Segurança Social, visto que os sistemas actuais incorporam objectivos e instrumentos que têm relação, com intensidades variáveis, com as concepções precursoras da intervenção do Estado na sociedade com o fim de proteger os cidadãos face às contingências do funcionamento da economia e outros riscos sociais como a velhice, a doença ou a invalidez. As concepções **distributiva** e **comutativa**, que se autonomizaram a partir dos legados das correntes originais, caracterizam, com maior ou menor preponderância, os sistemas de protecção social dos países ocidentais. As duas concepções diferenciam-se essencialmente pelos fundamentos do direito à protecção e pelo modelo de financiamento (ARCANJO, 1991).

A concepção **comutativa** dos sistemas de Segurança Social teve origem na Alemanha dos fins do Sec. XIX com a adopção dos seguros sociais obrigatórios instituídos por Bismark como forma de protecção social de uma cada vez mais fortalecida classe operária pelas idéias socialistas e pelo desenvolvimento do movimento sindical. O desenvolvimento e adopção da técnica de protecção social assente no seguro social obrigatório surgiu também em resposta ao fracasso das formas de protecção individualista - recurso à poupança privada, e protecção colectiva assente no

⁶³ O imperativo da **selectividade** na reforma dos sistemas de segurança social a que ATKINSON se refere no seu artigo *On targeting social security: theory and western experience with family benefits* (1993), ed. Suntory.Toyota Internactional Centre for Economics and Related Risciplines, constitui um dos aspectos chave na procura de melhoria da eficácia na gestão dos sistemas de segurança social e numa forma mais inteligente de fazer política social, cujos resultados dependem também do modo como os objectivos são escalonados. Uma melhor afectação de recursos escassos, pela maior selectividade das prestações (*targeting* of social security), pode gerar uma maior efectividade no combate à pobreza. Voltaremos a este importante assunto com mais detalhe no ponto 3.2.

mutualismo e seguro privado. Estas duas formas de protecção revelaram-se débeis e insuficientes para assegurar uma protecção social estável ao longo do tempo tendo em conta que, por um lado, a deficiente percepção dos indivíduos quanto à depreciação da ocorrência futura dos diversos riscos sociais e os baixos níveis de rendimento não permitiam às famílias margem para um comportamento de poupança adequado à prevenção dos riscos e, por outro, no que diz respeito ao mutualismo, as cotizações exigidas aos mutuários eram necessariamente baixas resultando apenas uma protecção mínima. A intervenção do Estado, ao criar um sistema público de segurança social baseado no esquema do seguro social obrigatório, é também uma resposta aos fracassos das alternativas anteriormente esboçadas. O sistema de protecção lançado por Bismark destinava-se apenas aos trabalhadores por conta de outrem. As prestações sociais destinavam-se a indemnizar os trabalhadores em caso de ocorrência de um dos riscos cobertos pelo seguro e o seu financiamento era suportado por cotizações obrigatórias proporcionais aos salários.

Esta forma de protecção está dependente do **exercício de uma profissão** e as prestações sociais visam proteger o indivíduo face a *riscos* que o impeçam de gerar rendimentos do trabalho de forma regular e continuada. Esta concepção de protecção social incorpora um modelo de financiamento em que a **despesa** com a cobertura dos riscos relacionados com a perda, temporária ou definitiva, de rendimentos do trabalho (derivados por exemplo de doença, desemprego, invalidez e velhice) é assegurados por **recursos** que são gerados quase exclusivamente a partir do **contributo do factor trabalho** para a criação de valor na economia, isto é, das cotizações dos trabalhadores e das entidades patronais calculadas sobre a massa salarial. No entanto, formalmente, o modelo de financiamento é tripartido - trabalhadores (beneficiários), entidade patronal e Estado, cabendo o papel fundamental às contribuições sociais calculadas em função dos rendimentos profissionais. A contribuição obrigatória do trabalhador visa assegurar um comportamento de prevenção por parte do beneficiário face a riscos sociais, enquanto a participação **formal** da entidade patronal foi historicamente justificada pelos benefícios resultantes da maior estabilidade do ambiente de trabalho no seio das empresas⁶⁴. A partir da consolidação deste sistema de Segurança Social, passou-

⁶⁴ É claro que, do ponto de vista económico, as contribuições patronais não são, de facto, um encargo suportado realmente pela entidade patronal *per se*. A totalidade das contribuições são calculadas sobre uma base de incidência, o salário bruto, antes de impostos directos. Assim, o salário bruto do trabalhador, antes de impostos directos sobre o rendimento, compreende o salário líquido antes de impostos e a contribuição do trabalhador para a Segurança Social. Se se somar a componente de contribuição patronal para a Segurança Social ao salário bruto dos trabalhadores, obtém-se a variável Remunerações que, na sua globalidade, e na óptica da empresa, representam um custo relativo ao uso do factor trabalho. Deste modo, em termos económicos, toda a massa de cotizações tem origem no uso do factor trabalho no sistema produtivo, tem origem na parte do valor acrescentado que diz respeito ao uso do factor trabalho (Remunerações). Analiticamente, e para uma dada empresa *i* com um determinado número de trabalhadores por conta de outrem com o mesmo (por mera hipótese simplificadora) salário bruto (para reduzirmos a ilustração do raciocínio a uma só equação), e em que a taxa de contribuição do trabalhador é representada por *h* e a taxa de contribuição social da entidade

se a falar de sistemas de influência bismarckiana dominante, como aconteceu inicialmente com a França, Bélgica e Itália (ARCANJO, 1991).

É essencialmente no pós-guerra que, à concepção comutativa, se opõe uma outra visão da protecção com intuitos *redistributivos* com origem no universalismo de Lord Beveridge, já anteriormente referido, em que se procura **proteger o indivíduo** em matéria de *recursos mínimos de subsistência* com vista a uma existência digna como *cidadão*, independentemente da sua capacidade de contribuir através do exercício profissional. O pós guerra e os anos de acentuado crescimento económico favoreceram o desenvolvimento da noção de Estado-Providência (*welfare state*) e, no campo económico, o keynesianismo e a importância que a política económica assumiu na indução do nível de emprego e de produção, suscitou uma atenção especial sobre a Segurança Social como forma de levar a todos, legitimamente, os benefícios do crescimento. Porém, a orientação do desenvolvimento dos objectivos e instrumentos do *welfare-state* desde o pós-guerra diversificou-se significativamente, sendo hoje possível detectar padrões distintos na forma como o Estado intervém na economia e na sociedade, concretamente através do sistema de Segurança Social, e "arrumar" em grupos mais ou menos homogéneos os sistemas de protecção dos países democráticos desenvolvidos⁶⁵. Ficou desde então consagrada a ideia de que "todos os cidadãos deveriam ter acesso aos meios suficientes", de modo a que os riscos cobertos por intermédio de esquemas de seguro social (invalidez, doença, velhice, viuvez, orfandade, etc) pudessem ser estendidos aos estratos mais **desfavorecidos** da população. A filosofia do relatório Beveridge⁶⁶ tinha um forte impacto redistributivo: "corrigir as desigualdades económicas e sociais entre os cidadãos britânicos por via dos seguros sociais e das prestações familiares operando uma redistribuição tão ampla quanto possível". É deste documento que nasce um conjunto de princípios de referência para a concepção de um sistema de segurança social (ARCANJO, 1991).

patronal representada por g , temos, simplificada a subdivisão das contribuições sociais na variável remunerações que representa economicamente o custo para a empresa decorrente da contratação do factor trabalho:

$$\begin{aligned} REM_i &= SalLiq_i + ContTRab_i + ContEntPat_i = \\ &= SalBr_i + ContEntPat_i = SalBr_i + g \cdot SalBr_i = (1 + g) \cdot SalBr_i = \\ &= SalBr_i - h \cdot SalBr_i + h \cdot SalBr_i + g \cdot SalBr_i = \\ &= SalLiq_i + h \cdot SalBr_i + g \cdot SalBr \end{aligned}$$

A distinção entre cotizações do trabalhador e cotizações da entidade patronal não é tanto uma distinção económica mas sim formal, não sendo totalmente correcto, em nossa opinião, afirmar-se que existe uma **partilha** do financiamento entre aqueles dois agentes económicos.

⁶⁵ Esta abordagem pode ser encontrada na interessante análise detalhada que ESPING-ANDERSON (1990) expõe na obra *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Basil Blackwell.

⁶⁶ O relatório foi redigido por Beveridge no Reino Unido, em 1942, e intitulava-se *Social Insurance and Allied Services*, já referido anteriormente.

Do princípio da **universalidade** e da **generalidade** emanava que todos os indivíduos, independentemente da sua condição profissional e social, deveriam ter acesso a uma protecção mínima garantida pelo Estado. O princípio da **uniformidade** exigia que o montante do benefício devia ser concretizado numa prestação **única**⁶⁷. Em termos institucionais, o princípio da **unicidade** advogava a substituição das instituições com uma área de influência fragmentada, por uma instituição única que facilitasse o acesso dos beneficiários aos serviços, aumentando não só a eficácia na distribuição dos benefícios assistenciais, como a equidade associada à redistribuição do rendimento a partir do sistema de segurança social.

A concepção de financiamento ligada a este tipo de sistema de segurança social implicava que as prestações sociais **não contributivas** deveriam ser suportadas por **toda a sociedade** - co-responsabilizada globalmente pelo auxílio material às famílias e indivíduos em situação de **carência** - através de receitas correntes provenientes de **impostos**. Este princípio lança os contornos do moderno conceito de **solidariedade social**, permitindo que qualquer indivíduo possa ser, potencialmente, beneficiário do auxílio do Estado sem que tenha contribuído para o sistema através do exercício profissional. Esta concepção corresponde à filosofia do universalismo de Lord Beveridge⁶⁸ e constitui hoje uma importante referência para os modernos sistemas de segurança social, incluindo as suas formas de financiamento. O sistema de segurança social com estas características foi mais directamente adoptado pela Suécia, Dinamarca, Irlanda e Holanda além, naturalmente, do Reino Unido (ARCANJO, 1991).

Não obstante ser necessário efectuar a distinção dos princípios gerais subjacentes a estas duas filosofias de concepção, os sistemas de segurança social na actual União Europeia, são caracterizados pela **convergência** das duas concepções, embora com diferentes graus de dominância de um sobre outro. O processo de convergência dos sistemas deve ser entendido como propósito de **aperfeiçoamento** da protecção social oferecida pelo Estado aos cidadãos: promoção de um maior nível de bem-estar social e aumento da segurança dos cidadãos face ao risco de ocorrência de acontecimentos desfavoráveis que podem ser não apenas temporários, mas que se podem

⁶⁷ Numa secção anterior tínhamos já visto a importância dos objectivos ligados ao modelo do *dividendo social* de RMG fortemente inspirado pela reforma do sistema de segurança social britânico, levada a cabo a partir da doutrina postulada no Relatório Beveridge, se bem que aquele modelo nunca foi implementado na sua forma pura, mesmo naquele país.

⁶⁸ Contudo, como se pode ver em MAIA (1989), o Relatório Beveridge previu um duplo método de financiamento de prestações familiares e do Serviço Nacional de Saúde, características que não são, de modo algum, homogéneas nos actuais sistemas de protecção, designadamente no contexto da Europa Comunitária. Por exemplo, no caso português os Sistema Nacional de Saúde não tem dependência funcional com a Segurança Social.

prolongar indeterminadamente no tempo⁶⁹. Por outro lado, num horizonte temporal largo, há que referir não apenas o aperfeiçoamento dos sistemas de segurança social existentes, mas também o facto de muitos países terem **introduzido**, progressivamente, novos tipos de prestação, **inovando** tecnicamente (não apenas aperfeiçoando) o sistema de protecção social.

A idéia da **convergência** dos sistemas de protecção social tem sido também, a outro nível, uma preocupação na condução das políticas sociais no seio da União Europeia, não apenas no sentido da convergência formal (isto é, os aspectos relacionados com o funcionamento institucional e da natureza e dos montantes das prestações sociais, entre outros aspectos), onde existem claramente mais dificuldades, mas também dos **objectivos** de política social inerentes ao funcionamento dos sistemas de segurança social. Reconhece-se que, não obstante os sistemas diferirem significativamente entre si devido ao seu próprio processo de desenvolvimento histórico e devido às especificidades económicas e sociais de cada país, há uma clara recomendação de que os sistemas, mantendo as suas especificidades, se orientem para objectivos gerais importantes para a construção de uma global dimensão social que advém das formas sucessivas de aperfeiçoamento do processo de integração económica europeia. Tais propósitos têm sido materializados em recomendações da Comissão⁷⁰ que procuram definir **objectivos comuns** ligados à condução da política de protecção social e conduzir de forma mais harmoniosa os Estados-membros na formulação das suas políticas de protecção social, ainda que salvaguardando-se as restrições macroeconómicas e obstáculos institucionais próprios a cada um, em cada momento. A preocupação com o estabelecimento de **objectivos comuns** às políticas de protecção social na União percorre igualmente todo o Livro Branco para a política social⁷¹ também recentemente publicado.

Dos **objectivos principais** relativos ao papel do sistema de protecção social, referidos nas recomendações do Conselho aos Estados Membros, destacamos⁷²: (1)

⁶⁹ A persistência, no tempo, das consequências motivadas por um acontecimento **desfavorável** - por exemplo ter ficado numa situação de desemprego com expectativa de longa duração - e a conseqüente exposição ao risco pelo facto de não dispôr de uma protecção pública eficaz em função do tempo em que permanece nessa situação, ilustra directamente a natureza do conceito de exclusão social, como processo e, no limite, a sua "convergência" para uma situação de pobreza declarada.

⁷⁰ Ver por exemplo, Recomendação do Conselho nº 92/442/CEE de 27 de Julho de 1992 relativa à **convergência** dos **objectivos** e políticas de protecção social ou, no quadro da promoção de **objectivos** específicos como a implementação de uma prestação de rendimento mínimo, a Recomendação do Conselho nº 92/441/CEE de 24 de Junho de 1992 relativa a **critérios comuns** respeitantes a **recursos** e **prestações** suficientes nos sistemas de protecção social, publicados no Jornal Oficial das Comunidades Europeias.

⁷¹ COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (1994) *Livro Branco da Política Social - como avançar na União*, Bruxelas.

⁷² Relatório *La Protection Social en Europe* (1992), pp.11-12.

garantir a qualquer pessoa que resida num território nacional de um Estado Membro um nível de recursos conforme à dignidade humana e a possibilidade de aceder aos benefícios do sistema de segurança social e de saúde existentes nesse Estado membro. (2) Contribuir para a integração social de todas as pessoas residentes no território de um Estado Membro, bem como a integração no mercado de trabalho de todos os que estiverem aptos para exercer uma actividade produtiva remunerada. (3) assegurar um rendimento de substituição a todos os trabalhadores que sejam obrigados a interromper a sua actividade em virtude da ocorrência de factos desfavoráveis como a doença, acidente, maternidade, invalidez ou desemprego. De certo modo, podemos considerar o conjunto destes três objectivos como uma forma de síntese da influência dos modelos tradicionais, *bismarckiano* e *beveridgiano*, que servem de referência aos modelos existentes. Uma das vertentes coloca ainda a tónica no papel da empresa e a ligação do indivíduo a uma profissão como condição de acesso a um conjunto de benefícios sociais que dependem da sua capacidade e história contributiva - é a influência bismarckiana; a outra vertente é fundada na idéia de solidariedade nacional, traduzida no dever de toda a sociedade assegurar que todos os cidadãos possam ter acesso a condições mínimas de vida - a influência universalista beveridgiana.

A partir da evolução histórica dos sistemas de segurança social, é possível fazer uma tentativa de **agrupamento** de países que têm uma influência **comutativa** dominante e os países com uma influência **distributiva** dominante, ainda que não haja um claro consenso na literatura no que respeita à caracterização desses grupos de países. Fazemos aqui referência a uma proposta recente, apresentada num relatório da Comissão das Comunidades Europeias sobre a protecção social na Europa.

Relativamente à forma de financiamento, os sistemas de inspiração bismarckiana mantêm, em geral, uma responsabilidade **tripartida** no financiamento das prestações sociais, com especial peso para as contribuições sociais asseguradas pela contribuição do factor trabalho para a criação de valor na economia (contribuições a cargo dos trabalhadores por conta de outrem e a cargo da entidade patronal), tendo o Estado uma participação modesta na manutenção do orçamento do sistema de segurança social. Os sistemas de inspiração beveridgiana têm o Estado como principal agente financiador, ainda que coexista na maior parte deles, mesmo no Reino Unido, uma parte do sistema que é financiado à custa de contribuições sociais. O grau de "*autenticidade*" dos regimes existentes face aos princípios de referência que, a existir, seriam modelos puros de segurança social, é bastante variável dentro de cada grupo de países que foi acima exemplificado.

No relatório sobre a protecção social sobre os sistemas de protecção social na Europa⁷³ acima referido é proposta uma "arrumação" de países em quatro grupos. Tendo em conta que há semelhanças óbvias - todos os Estados europeus têm um sistema de protecção social que atribuem prestações em caso de velhice, doença, invalidez, maternidade e desemprego e apoio à família, o critério seguido no relatório para a diferenciação entre os vários países fundamentou-se, sinteticamente, nos seguintes aspectos:

- em que medida as prestações existentes nos vários sistemas de segurança social dependem de remunerações anteriores, isto é, qual o grau de comutatividade dos sistemas;
- a importância do controlo de recursos no direito e na atribuição de prestações sociais;
- a existência ou não de uma prestação de rendimento mínimo garantido;
- a forma de financiamento do sistema, designadamente a proveniência das receitas necessárias a esse financiamento e a decorrente importância das cotizações profissionais (dos trabalhadores e do patronato) e dos impostos na estrutura dessas receitas;

Num primeiro grupo podem ser incluídos a Alemanha, França, Bélgica e o Luxemburgo. Todos estes países têm um sistema de segurança social com uma componente fortemente comutativa, em que as prestações dependem da condição de trabalhador. O sistema de financiamento é assente nas cotizações profissionais (tanto assalariados como trabalhadores independentes). Todos estes países têm porém uma componente de assistência social: existe em todos eles um esquema de RMG, financiado por impostos, que não depende do estatuto profissional do beneficiário, embora sujeito a condição de recursos.

O segundo grupo compreende o Reino Unido, a Dinamarca e a Irlanda em que a componente comutativa do sistema tem uma menor importância e o financiamento do sistema é maioritariamente assegurado por receitas fiscais. No Reino Unido e na Irlanda os sistemas de segurança social estão estruturados para poder fornecer uma ajuda mínima aos cidadãos que dela necessitam: não existe uma relação uniforme entre o nível da prestação e o nível da cotização profissional de quem trabalha ou já trabalhou. Nestes dois países, qualquer cidadão pode obter uma ajuda do sistema de segurança social por insuficiência de recursos (pessoas que estejam em situação de doença, deficiência ou invalidez, por impossibilidade de encontrar um emprego, ou que tenham uma ou mais crianças a cargo, entre outras) relativamente a um dado montante mínimo de referência. Os montantes das prestações fornecidas pela assistência social não são muito diferentes das prestações da segurança social, sendo que a diferença mais assinalável entre os dois tipos de prestação reside no facto de as

⁷³ COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, DG V (1993) *La Protection Sociale en Europe*.

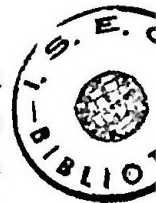
prestações da segurança social serem atribuídas automaticamente tendo em conta direitos previamente definidos para cada situação e as prestações de carácter assistencial são atribuídas com sujeição a condição de recursos. A família é contemplada no sistema de segurança social britânico de forma excepcional (como veremos com maior detalhe no capítulo IV deste trabalho): a prestação *Family Credit* dá a possibilidade de que trabalhadores a tempo parcial de fracos rendimentos, com pelo menos uma criança a cargo, disponham de um suplemento pecuniário especial.

O terceiro grupo de países incorpora a Holanda e a Itália, cujas características do sistema de segurança social se podem situar a meio caminho entre as que vimos nos dois grupos anteriores. Portanto, as características são semelhantes, com diferentes combinações institucionais e em diferentes graus. Em termos de assistência social, o sistema de transferências da segurança social, por exemplo em Itália, não assegura a todos os cidadãos um rendimento mínimo porque este tipo de prestações são essencialmente geridas pelas autoridades locais, tal como certos serviços sociais e que variam de uma região para outra. Na Holanda o sistema de assistência social está bastante desenvolvido e é destinado a auxiliar todas as pessoas que tenham um rendimento insuficiente, independentemente do seu estatuto socioeconómico, e que inclui mesmo as pessoas ou famílias que já beneficiem de outras prestações da segurança social mas que, ainda assim, não atingem um determinado *mínimo social*. Mas também na Holanda o sistema de segurança social contém naturalmente prestações que dependem da existência de cotizações e em que as prestações são função do rendimento.

Finalmente, o quarto grupo de países inclui os países do sul da Europa, Portugal, Espanha e Grécia donde se destaca como característica principal o menor grau de desenvolvimento dos respectivos sistemas de segurança social relativamente aos países dos restantes grupos. Portugal e Grécia são os únicos países que não dispõem ainda de um dispositivo de rendimento mínimo aberto à globalidade dos cidadãos em situação de carência de recursos e que não tenham qualquer outro tipo de protecção. Espanha já começou a implementar, com uma dimensão regional, um esquema de rendimento mínimo garantido. Em geral, neste grupo, os níveis das prestações categoriais com o carácter de assistência social são baixos, concedidos sob condição de recursos, e são dirigidos normalmente aos idosos indigentes (pensão social mínima) sem direito a qualquer outro tipo de prestação da segurança social.

2.2.2.2. Modelos de RMG de lógica complementar

Não existe uma formalização teórica de modelos de rendimento mínimo garantido de lógica complementar. Um dos aspectos formais mais salientes neste tipo de modelo é, como vimos, a sua integração no funcionamento e organização dos actuais sistemas de segurança social, mantendo a independência do sistema fiscal.



Isto implica que a adaptação do modelo de rendimento mínimo num dado sistema de segurança social, ainda que mantendo os objectivos sociais que visa e a que nos temos referido, se faça na prática, atendendo às especificidades dos regimes em que é integrado. Assim, a tarefa de "modelizar" teoricamente os modelos de RMG, não sendo possível uma formalização geral como esboçámos nos modelos substitutivos, reduz-se praticamente à enumeração de características gerais, restrições económicas de enquadramento, aspectos institucionais e algumas críticas relativamente à sua concepção.

A hibridação dos sistemas de Segurança social consagrou algumas diferentes concepções em torno da ideia de *mínimo de existência* que, por sua vez, influencia a forma de concepção dos diferentes esquemas de RMG. A síntese de MILANO (1989) a este respeito é bastante útil para se ter uma perspectiva sinóptica de alguns elementos diferenciadores dos modelos de RMG num contexto de hibridismo dos sistemas de segurança social. As diferentes concepções de mínimo de existência bem como as modalidades de implementação de instrumentos que asseguram um mínimo de existência (de que a política de RMG é um exemplo concreto) constituem, a nosso ver, dois campos de arrumação de ideias sobre a natureza dos modelos de lógica complementar.

As diferentes concepções do mínimo de existência dependem essencialmente da forma como os sistema de segurança social **combinam** diversas fontes de direito, consagradas, quase universalmente, no corpo da lei fundamental de cada país democrático desenvolvido: *o direito ao trabalho, o direito de cidadania e o direito à solidariedade social*. A maior parte dos textos constitucionais dos países democráticos consagram o direito ao **trabalho** como direito fundamental e a forma privilegiada de todo o indivíduo prover ao seu sustento e assegurar a dignidade humana da sua existência. Esta é talvez uma das ideias mais antigas e consolidadas do pensamento social, como vimos com algum detalhe no capítulo introdutório deste trabalho. O trabalho é o "polo económico de protecção" do indivíduo e o sistema de segurança social existe para proteger o indivíduo face à incapacidade temporária do indivíduo para auferir os rendimentos do seu trabalho (cobertura dos riscos de doença, invalidez ou desemprego). Esta fonte de direito é o princípio central inspirador dos sistemas de cariz comutativo, bismarkiano, fortemente dominante do funcionamento de alguns sistemas e que corresponde também a um modelo de organização financeira baseada nas cotizações profissionais.

O direito de **cidadania** orienta a concepção dos sistemas de protecção no sentido de que todo o indivíduo em situação de necessidade tem direito a uma protecção mínima garantida pela comunidade a que pertence. O direito de cidadania, nas várias dimensões que incorpora, é assim uma das principais referências normativas para a compreensão do próprio conceito de exclusão social, seja enquanto processo seja

como situação (pobreza, marginalização)⁷⁴. Assim, o indivíduo ou família corre risco de exclusão social (a definição do risco de exclusão social, tal como na definição de pobreza, depende também da imposição de um limiar a partir do qual se julgue que o indivíduo ou família está viver um processo de exclusão social) quando um ou mais direitos fundamentais enquanto cidadão não lhe(s) são assegurados de forma normal e continuada pela comunidade. Como sintetiza PEREIRINHA (1995) a formulação de um conceito de exclusão social não é independente da observância de alguns princípios que dão conteúdo ao direito de cidadania. Assim, um indivíduo está em situação de exclusão social quando algum dos seguintes aspectos não se verificam em relação a esse indivíduo: "integração cívica (que tem a ver com o exercício de direitos de cidadania em termos de participação no sistema democrático e legal), integração económica (em termos de participação dos indivíduos nos mercados de factores que permitam a obtenção de uma rendimento primário), integração social (em termos do direito de beneficiar dos serviços de natureza social proporcionados pelo Estado) e integração interpessoal (no sentido da participação da vida social da comunidade)".

Neste sentido também ATKINSON (1987) refere que os próprios indicadores de pobreza têm origem em duas concepções distintas: a concepção de *padrão de nível de vida* e a de *direito a um nível mínimo de recursos* que conduzem a diferentes fundamentações na formulação das políticas sociais e veremos com mais pormenor o modo como a concepção metodológica de medição dos fenómenos da pobreza e da exclusão social condicionam a própria avaliação das políticas sociais (ponto 3.2.). Contudo, aquele autor sublinha: *the right to a minimum level of income may be seen as a prerequisite for the participation in a particular society and it may argued that the securing of such participation by all has a prior claim over other distributive principles*. A participação multidimensional do indivíduo/família na sociedade coloca assim em relevo a emergência do acesso a um nível mínimo de recursos, valorizando talvez mais a **integração económica** do indivíduo relativamente às restantes componentes do conceito de cidadania atrás referidas.

MILANO aponta como terceira fonte de direito a **solidariedade social** na concepção dos sistemas de protecção social e decompõe esta fonte em quatro elementos: (i) solidariedade social objectiva, (ii) subjectiva, (iii) fiscal e (iv) distributiva. A solidariedade **objectiva** (i) visa manter os equilíbrios sociais e demográficos necessários à reprodução social.

A solidariedade **subjectiva** (ii) visa assegurar a cada grupo social em situação potencial ou efectiva de desfavorecimento em áreas como a infância, a velhice, a invalidez, a saúde ou o desemprego de longa duração, uma protecção social

⁷⁴ A respeito do tema assaz interessante da diferenciação conceptual das noções de exclusão social, pobreza e privação pode ser visto PEREIRINHA (1995). Voltaremos a estes assuntos no ponto 3.2. deste texto.

suficiente e mais eficaz, protecção esta que não pode ficar exclusivamente confinada à componente monetária das prestações de segurança social e de assistência social tradicionais. A conjugação das componentes **protecção** (segurança social/ assistência) com a **integração** social constituem um dos traços fulcrais da reformulação da metodologia de elaboração das políticas sociais em que a solidariedade é definida numa acepção mais ampla do que o tradicional assistencialismo. Existem diferentes formas de exercício da solidariedade presente nos vários modelos nacionais de protecção social e, mais uma vez, estes diferentes tipos de solidariedade se devem a diferentes concepções de mínimo de existência e aos quais correspondem também diferentes modelos de financiamento e gestão pública de recursos. Assim, a assistência pode ser vista como um dos tipos de solidariedade em que as prestações procuram satisfazer um mínimo de necessidades de forma idêntica para todos os indivíduos, em que geralmente é exigida a condição de recursos para a sua atribuição ao requerente.

A **solidariedade fiscal** (iii) implica igualmente que as prestações sejam atribuídas mediante a comprovação da condição de recursos, modelo claramente arquitectado com preocupações redistributivas do rendimento em favor dos mais desfavorecidos.

A **solidariedade distributiva** (iv), com preocupações semelhantes à anterior, implica a diferenciação das prestações sociais segundo o nível de recursos dos beneficiários de tal modo que a preocupação é assegurar que todos os indivíduos possam ter acesso a um mínimo de existência mas em que os grupos sociais mais pobres devam ser relativamente mais beneficiados pelo sistema de transferências. Nos sistemas em que funciona o princípio da solidariedade distributiva, o nível das prestações, ou mesmo o próprio acesso às mesmas, reduz-se à medida que o rendimento da unidade fiscal vai aumentando. Este princípio visa assegurar que a despesa pública efectuada com o sistema de segurança social tenha como destinatários os indivíduos ou famílias que mais necessitam, aumentando a sua eficácia na redução da pobreza e eliminando a equidistância da atribuição de prestações universais que beneficiam indevidamente indivíduos ou famílias que não se confrontam com situações de privação de bens e serviços de consumo essenciais.

Estes tipos de solidariedade não correspondem a sistemas concretos de protecção social. A sua influência coexiste na complexidade que caracteriza a concepção dos sistemas existentes. A sua identificação é-nos útil para nos ajudar a distinguir os elementos teóricos caracterizadores dos diferentes modelos de rendimento mínimo, assente em diferentes concepções do mínimo de existência.

É possível identificar três lógicas na concepção de prestações sociais com o fim de assegurar a garantia de um mínimo de existência, úteis para diferenciar alguns aspectos constitutivos dos modelos de RMG de lógica complementar (MILANO, 1989).

1. A lógica dos **mínimos**, caracteriza as prestações que garantem o **mesmo** rendimento em valor monetário absoluto ou em proporção de um determinado rendimento de referência a **todos** os indivíduos que estejam na **mesma** situação. Este tipo de prestação pode, ou não, ser independente da exigência de prova de recursos por parte do beneficiário.

2. A lógica da **garantia de recursos** caracteriza o conjunto das prestações sociais, selectivas, atribuídas mediante prova de recursos do beneficiário. Estas prestações devem assegurar ao beneficiário, de forma complementar, o RMG. Dentro desta categoria de prestações podemos distinguir: prestações compensatórias de carácter **geral**, e as prestações compensatórias **categoriais** que se aplicam a situações específicas.

3. A lógica de **solvabilidade**, menos frequente na arquitectura dos diferentes sistemas nacionais de segurança social, está presente em prestações que visam favorecer ou incentivar o acesso do beneficiário, em coordenação com outras áreas da política social, como por exemplo a habitação ou o acesso ao mercado de trabalho.

Dos elementos mais gerais de caracterização que apresentámos ressalta que, à ideia de mínimo de existência, podem corresponder **diferentes** tipos de prestações sociais pecuniárias. Existem diversos **mínimos sociais**, com finalidades e montantes variados, consoante os objectivos sociais, regimes de segurança social e organização institucional dos respectivos sistemas. Pode até acontecer que a mesma natureza de ajuda - por exemplo no caso da cobertura do risco de desemprego - provenha de dois ou três regimes com diferentes orientações em termos de solidariedade social (regimes contributivos, regimes assistenciais).

Existe também, em cada modelo concreto, de forma indirecta, uma vasta classe de mínimos sociais, se considerarmos o conjunto de *plafonds* técnicos existentes na concepção de cada regime para fins de cálculo de algumas prestações sociais ou para regulamentar o próprio acesso aos regimes de assistência por parte dos potenciais beneficiários, cujo interesse não é relevante estarmos agora a explicar⁷⁵.

Para o que nos interessa nesta secção vamos, de seguida, destacar algumas das **características** referentes à concepção de esquemas de rendimento mínimo complementar e ao **tipo de prestações** que esses esquemas envolvem. O objectivo deste enunciado é referir apenas algumas das características genéricas de modelos de RMG:

⁷⁵ É o caso dos *plafonds* de rendimento, nos regimes contributivos, considerados em alguns países para a determinação das contribuições para efeito de reforma, ou o tempo de trabalho mínimo legal para a possibilidade de acesso ao subsídio de desemprego. Os exemplos numéricos de casos de existência de mínimos regulamentares nos instrumentos de política de segurança social poder-se-iam multiplicar. A definição de mínimos nos sistemas de segurança social representam um dos exemplos mais evidentes da intervenção regulamentadora o Estado na actividade económica global, com efeitos significativos no funcionamento dos mercados (mercado de trabalho, mercado dos produtos e serviços) e até nas relações internacionais e mobilidade geográfica dos agentes produtivos (empresas e trabalhadores).

- existência de uma ou várias prestações complementares **diferenciais** coexistentes com outros regimes da segurança social destinadas às pessoas com insuficiência ou inexistência de rendimentos profissionais (essencialmente, destinadas a pessoas em situação de desemprego de longa duração) ou decorrentes da impossibilidade de exercer uma actividade profissional (idosos, doentes, inválidos, familiares com crianças a cargo, etc.). Estas prestações diferenciais não visam uma reforma estrutural do sistema de transferências da segurança social, mas tão somente o seu aperfeiçoamento através da integração de um mecanismo que garanta o acesso de todo e qualquer cidadão a um conjunto mínimo de recursos julgado indispensável para assegurar uma existência digna. Este tipo de prestação não é, em geral, universal, uma vez que se combina com outros regimes da segurança social. Este tipo de prestações é apanágio de sistemas de segurança social com dominância bismarkiana.⁷⁶

- A fixação do **montante** de RMG pode seguir diversas modalidades como seja, por exemplo, o seu cálculo como uma **proporção do salário mínimo nacional**, determinado com base no custo médio de uma dieta alimentar considerada suficiente⁷⁷, ou uma proporção do **rendimento disponível médio**, ou outro critério análogo. O **nível** das prestações é de modo geral **baixo** para evitar o desincentivo do beneficiário à reintegração no mercado de trabalho e, evidentemente, por via de restrições orçamentais óbvias. O facto de os modelos de RMG complementares implicarem a coexistência de prestações de vários regimes assistenciais categoriais (dirigidos a grupos específicos da população), pode levar a que potenciais beneficiários, com diferentes graus de informação sobre o acesso ao direito de assistência, obtenham diferentes benefícios.

- Há, normalmente, nos diferentes sistemas europeus de segurança social, um conjunto de **condições de acesso e elegibilidade** relativa a

⁷⁶ Como refere MILANO (1989) "...on est alors conduit à réserver l'expression *revenu minimum garanti* pour désigner les seules prestations d'assistance, inscrites ou non dans les législations nationales d'aide sociale, conçues dans les systèmes bismarckians".

⁷⁷ No âmbito dos estudos sobre pobreza, existe uma vastidão de trabalhos e relatórios sobre metodologia de determinação da dieta alimentar que, entre outras vertentes, permite a determinação de uma **linha de pobreza**. A determinação desta linha de pobreza pode funcionar como um dos critérios de proposta para a instauração de um rendimento mínimo garantido, como havemos de ver mais adiante no capítulo III. As limitações na medição da pobreza - condicionam substancialmente a concepção dos instrumentos de política social, nos quais se inscreve o esquema de rendimento mínimo garantido.

estas prestações, cuja regulamentação e combinação pode ser modulada segundo diferentes objectivos específicos⁷⁸, das quais destacamos:

- a idade do beneficiário
- a nacionalidade;
- a residência;
- recursos provenientes de actividade profissional e/ou de rendimentos do património;
- duração mínima de exercício profissional anterior à candidatura ao benefício;

A composição do agregado familiar ou o número de dependentes menores, tal como exigência de contrapartidas ao usufruto da prestação, como por exemplo a disponibilidade para trabalhar e a eventual aceitação de emprego proposto pelos centros locais de emprego, de acção de formação profissional, ou de ocupação em actividade de interesse para a comunidade (alternativa possibilitada por iniciativas locais de criação de *mercados sociais de emprego*) são aspectos que estão frequentemente ligados à atribuição da prestação.

2.2.2.3 Críticas sobre a concepção dos modelos de RMG de lógica complementar

Pretendemos nesta secção referir, de forma sintética, algumas das vantagens e inconvenientes associados à proposta de implementação de esquemas de RMG de lógica complementar.

Parte considerável dos modelos de RMG implicam critérios de **selectividade** para a sua atribuição, o que constitui uma etapa necessária se se tiver em conta o objectivo de fazer chegar a ajuda, sob a forma de prestação pecuniária e outros serviços e bens de equipamento colectivo, a quem mais necessita. É cada vez mais claro que a política social tem de ser mais **rigorosa** na forma como estabelece os seus grupos-alvo e os seus objectivos (ATKINSON), e portanto como afecta os recursos públicos, tendo como uma das principais preocupações o combate à pobreza⁷⁹. Contudo, a forma concreta de implementação dos mecanismos económicos e institucionais de políticas de RMG são merecedores de algumas críticas.

Em face do maior ou menor grau de **exigência** nas condições de acesso de cada modelo, muitos consideram o RMG mais um "*quase-direito*" do que um verdadeiro direito fundamental de cidadania, como meio de o indivíduo ter acesso a um conjunto mínimo de bens e serviços indispensáveis ao seu bem estar e da sua família. O grau

⁷⁸ A modulação e combinação destas categorias de condições constituem também "graus de liberdade" para controlar o impacto orçamental do dispositivo de rendimento mínimo.

⁷⁹ ATKINSON (1993) é bastante claro quando refere "*for policy-makers, there is much appeal in the idea that the existing total of transfers can be re-allocated to increase their effectiveness in combating poverty*".

de exigência das condições de acesso - os próprios critérios ou simplesmente a forma de levar os potenciais beneficiários a demonstrar documentalmente a sua situação - pode estar na origem de uma certa ineficácia do instrumento, quer por não chegar a tantos beneficiários quanto seria necessário e desejável⁸⁰, como por gerar também uma massa de custos sociais relacionados com a manutenção dos serviços administrativos do sistema de segurança social. Isto é, existe necessariamente um custo fixo de escala para se poder montar uma base administrativa que permita levar a informação e a execução da política junto dos beneficiários. Esse custo fixo deve ser rentabilizado do ponto de vista da afectação dos recursos públicos. Não faz sentido que o rácio entre o volume de recursos dispendido na execução de uma determinada política social - por exemplo, o montante de prestações pagas a um dado número de beneficiários - e o volume de recursos necessário para a componente burocrática da política (os custos administrativos) ultrapasse um determinado valor crítico julgado economicamente razoável. Ainda que não deva ser considerado como fundamental, este indicador pode ser um tópico importante de estudo para a avaliação da eficácia da implementação da política. Existem, é claro, outros indicadores relevantes, como a eficácia na luta contra a pobreza, como veremos com mais detalhe no capítulo III, ou indicadores que permitam avaliar o êxito/insucesso da reintegração social, mas mesmo assim as implicações "tecnológicas" da implementação da política têm algumas consequências sobre a sua eficácia final.

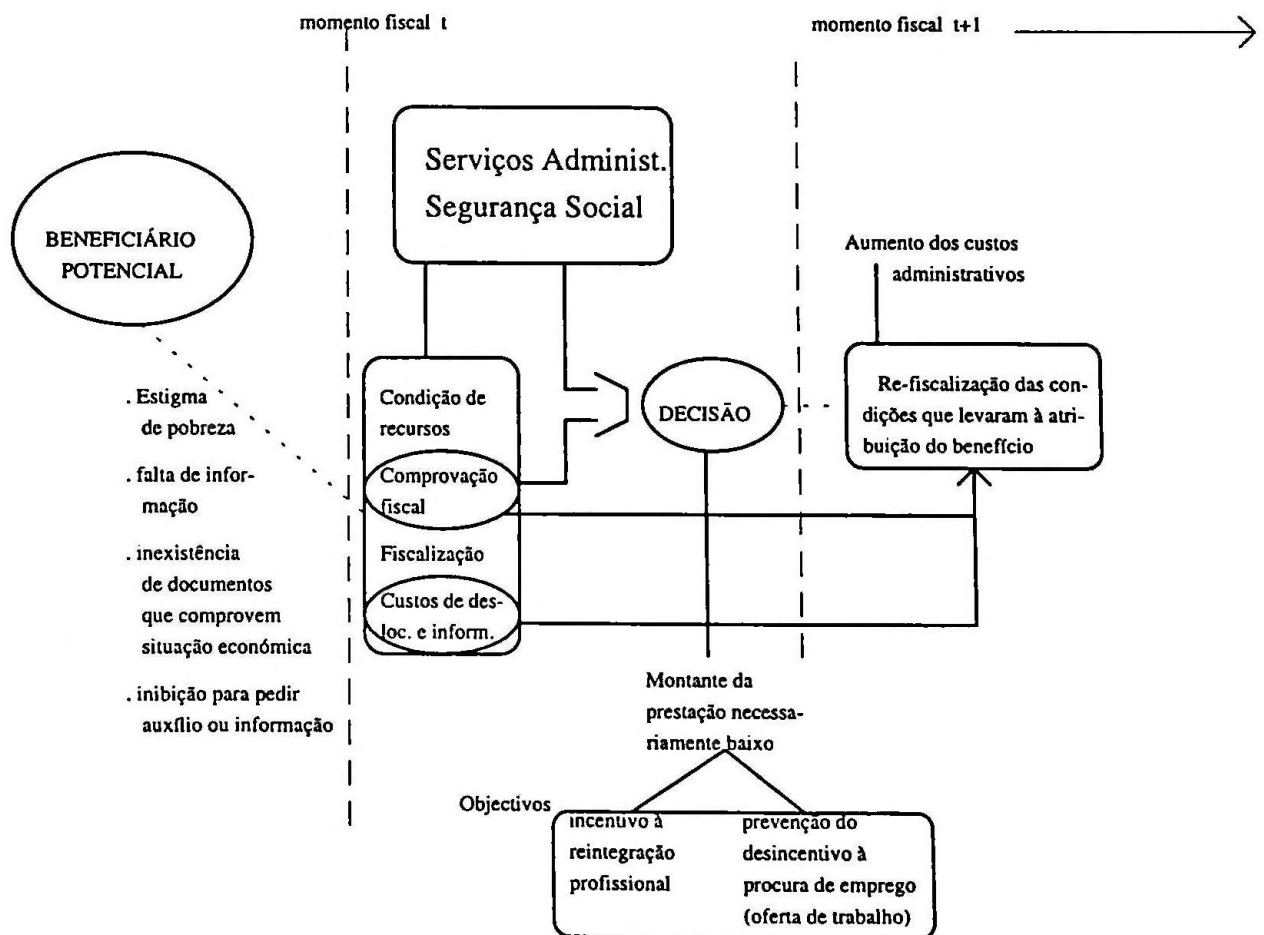
As restrições orçamentais macroeconómicas ou o estado do mercado de trabalho podem condicionar o grau de severidade da aplicação destas condições para a atribuição das prestações que asseguram o RMG. O exercício do direito ao rendimento mínimo é, no entanto, no quadro dos modelos complementares, intermediado pelos serviços de segurança social a quem cabe, em última instância, a decisão sobre a atribuição ou não da(s) prestação(ões), daí a sua natureza de "*quase direito*" (EUZEBY, 1990).

As prestações que asseguram o rendimento mínimo são geralmente de duração ilimitada ou conferidas por períodos limitados e renováveis após a fiscalização sobre a manutenção das condições que determinam a atribuição das prestações ao respectivo beneficiário, aspecto que constitui mais um reforço burocrático, ainda que necessário, na "tecnologia" de protecção social. Por outro lado, as prestações são normalmente postas à disposição dos beneficiários sob a forma de numerário: coloca-se, criticamente, a questão de se saber se não seria mais apropriado atribuir, pelo menos em parte, prestações sociais assistenciais em espécie que abrangessem a provisão de bens e serviços essenciais para os grupos-alvo a que as prestações se dirigem. Esta questão é bastante discutível à luz do princípio da soberania do consumidor. No en-

⁸⁰ Este fenómeno é normalmente medido por um indicador consagrado nas análises teóricas e empíricas sobre esta questão: o *take-up*, aspecto que veremos com algum detalhe no ponto 3.2. deste trabalho.

tanto, devido aos baixos montantes que estas prestações normalmente envolvem e a precaridade de condições de vida que algumas famílias pobres defrontam ao nível da satisfação de necessidades básicas, um aperfeiçoamento futuro dos dispositivos poderá passar pela introdução de prestações em espécie com vista a uma melhor prossecução dos objectivos que se pretendem com o *dernier filet de sécurité* ligado à concepção do RMG, designadamente a luta contra a pobreza extrema. A preocupação da política social não passa apenas pela efectividade das prestações (assunto que discutiremos com mais detalhe no ponto 3.2. deste texto), isto é, fazer chegar as prestações a quem delas realmente necessita, mas também procurar que as mesmas sejam **utilizadas** por parte dos beneficiários da forma mais consentânea com os objectivos pretendidos, designadamente, que as necessidades mínimas possam ser efectivamente satisfeitas com a atribuição de tal montante, relativamente a uma norma social de utilização do rendimento para esse fim. Uma pequena esquematização dinâmica do processo de atribuição de uma prestação diferencial enquadrada num dado modelo genérico de RMG complementar dá conta da forte componente burocrática associada ao funcionamento do dispositivo.

Ilustração simples do processo administrativo de implementação da prestação de rendimento mínimo garantido



Capítulo III - Análise teórica dos efeitos económicos e sociais das políticas de RMG

Neste capítulo vamos abordar alguns dos aspectos relacionados com os efeitos económicos induzidos por prestações sociais (em que se enquadram os efeitos de uma política de RMG) numa óptica microeconómica, isto é, ressaltando os efeitos **comportamentais** dos agentes beneficiários ou potenciais beneficiários. A nossa preocupação central será estudar, em primeiro lugar, os efeitos de desincentivo na **oferta de trabalho** induzidos pela prestação social sobre o potencial beneficiário activo sujeito a uma situação de **desemprego**. Não existe na literatura, com abundância, uma reflexão orientada especificamente para os efeitos induzidos a este nível a respeito da prestação de RMG⁸¹. Isto significa assumir claramente como *proxy* do estudo dos efeitos adversos de desincentivo na oferta de trabalho, induzidos por uma prestação de RMG, as contribuições, teórica e empírica, que têm surgido a propósito das prestações sociais de substituição temporária do rendimento motivada por uma situação de desemprego.

Já vimos, em secções anteriores, que a filosofia subjacente à prestação do RMG se alarga a um conjunto diversificado de grupos-alvo (deficientes, os idosos e as crianças, entre outras), nas quais podemos destacar as famílias e os indivíduos atingidos pelo **desemprego** e, conseqüentemente, pela insuficiência de rendimento de forma mais ou menos prolongada. Com efeito, um dos problemas mais sérios dos sistemas de segurança social é a forma de assegurar protecção aos indivíduos/famílias que, em situação de desemprego, mesmo tendo já sido beneficiários de uma prestação temporária de substituição de rendimento (vulgo, *subsídio de desemprego*) e tendo perdido o direito a essa prestação que é em geral limitada a um período mais ou menos curto (ou que, por insuficiência de carreira contributiva no emprego anterior não tenham sequer acesso a uma prestação social de desemprego, fenómeno crescente com a multiplicação de situações de emprego precário), tenham acesso a um conjunto mínimo de recursos de forma a assegurar condições mínimas de bem estar. É hoje um dado claro de que proporções crescentes de pessoas em situação de desemprego não têm uma protecção **específica**, em que se inclui todos aqueles que já usufruíram durante algum tempo de prestações de substituição do rendimento por desemprego e que entretanto perderam esse direito por expiração do prazo de atribuição. Por isso, um dispositivo

⁸¹ Tal situação contrasta com o largo desenvolvimento teórico do estudo dos efeitos sobre o comportamento da oferta de trabalho decorrente da incidência de taxas de imposto sobre o rendimento (adaptável para uma análise centrada sobre as transferências do sistema de segurança social) - tema bastante difundido no âmbito da investigação em Economia Pública, ou dos efeitos das prestações sociais ligadas ao desemprego sobre o funcionamento do mercado de trabalho, por exemplo. Tendo em conta a natureza do nosso trabalho, parece-nos mais coerente dar uma maior atenção às prestações que se dirigem à cobertura do desemprego.

que, sendo de natureza assistencial, deveria ter um carácter subsidiário no sistema de segurança social - o RMG - ganha hoje uma importância acrescida especialmente em resultado da evolução preocupante do fenómeno do desemprego involuntário e com características de longa duração na Europa.

A questão teórica suscitada pelos potenciais **efeitos de desincentivo** na oferta de trabalho causados pela existência de prestações assistenciais com a natureza de rendimento mínimo, ou para prestações do tipo *subsídio de desemprego*, suscita uma série de preocupações ligadas à avaliação da eficiência do sistema de segurança social no combate à exclusão social e pobreza. Não se pode desligar o objectivo de assegurar um **padrão mínimo** de recursos ao indivíduo/família em situação de necessidade de um outro objectivo, igualmente central, que é o da **re-inserção útil** na sociedade. Daí a importância da reflexão das questões ligadas ao funcionamento do mercado de trabalho quando se pretende avaliar a eficácia do sistema de segurança social na promoção dos objectivos de política social.

Seguidamente, abordaremos neste capítulo os efeitos **redistributivos** das prestações sociais (a prestação de RMG em particular), com um especial enfoque sobre o objectivo de redução da pobreza. Neste tópico teremos oportunidade de relevar necessariamente alguns aspectos metodológicos relacionados com a **medição** da pobreza - não desenvolvendo muito esse assunto, uma vez que não é esse o propósito central deste texto. A formulação das políticas sociais são comumente influenciadas e legitimadas pela teoria produzida em torno da metodologia de medição do fenómeno da pobreza e da desigualdade na repartição do rendimento. O caso da política de RMG é disso sintomático: tenhamos presente a controvérsia teórica ligada à determinação de uma **linha de pobreza** necessária para separar, conceptualmente, ainda que de forma unidimensional⁸², os **pobres dos não pobres** e a sua relação com a questão, não menos controversa, do estabelecimento de um **nível** desejável de rendimento mínimo garantido.

Na secção seguinte tentaremos fazer uma aproximação ao estudo **teórico** dos efeitos induzidos pela política social baseada em transferências numa perspectiva essencialmente microeconómica e dar conta de alguns resultados a que se tem chegado no decurso de vários estudos **empíricos** realizados nos últimos anos.

⁸² Isto é, a redução dessa distinção a um valor monetário, independentemente da metodologia de medição da pobreza que é utilizada para obter esse valor.

3.1. Efeitos económicos induzidos por prestações sociais no comportamento do beneficiário potencial em relação ao mercado de trabalho

Não existe uma literatura específica orientada para o estudo dos efeitos, numa perspectiva microeconómica, da prestação ou prestações que formam, num dado modelo, o conceito de RMG. O estudo dos efeitos de certas prestações categoriais dos sistemas de segurança social sobre determinados aspectos comportamentais dos seus beneficiários tem sido a abordagem tradicional no trabalho teórico e empírico sobre este assunto. Por outro lado, a origem destes trabalhos é predominantemente anglosaxónica e uma quantidade considerável de estudos empíricos, frequentemente efectuados no âmbito de acções de reforma do sistemas de transferências da Segurança Social, referem-se à realidade norte-americana (DANZIGER *et al.*, 1981), pelo que é admissível colocarmos algumas reservas na leitura de resultados teóricos e empíricos que provêm de uma realidade bastante diferente da realidade europeia.

Um dos aspectos mais estudados teoricamente na análise económica da Segurança Social é, sem dúvida, o impacto que as prestações sociais poderão exercer sobre as intenções de **oferta de trabalho** dos seus beneficiários ou sobre potenciais beneficiários. De entre as áreas tradicionais de intervenção do sistema de Segurança Social, as prestações dirigidas à cobertura do risco **desemprego** colocam, de forma muito particular, esta questão em relação ao comportamento do beneficiário. Já reconhecemos anteriormente que o desemprego é uma das faces contemporâneas mais visíveis do risco de exclusão social. Por outro lado, quando estudámos, no capítulo anterior, as características gerais dos modelos de RMG vimos que, por exemplo, o modelo do *imposto negativo* colocava de forma muito evidente a questão do **incentivo** ao trabalho associado à escolha do valor da *taxa de imposto* (negativo) - ou "taxa moderadora do incentivo", na abordagem efectuada por MILANO (1989) - do programa⁸³.

Frequentemente se tem colocado a dúvida sobre se, ao atribuir uma prestação que garante um dado rendimento a um indivíduo que tem capacidade para trabalhar, mesmo que esse montante seja baixo, e atribuída por um período limitado no tempo, não se estará a desincentivar a apetência do beneficiário da prestação em substituir essa situação - que se pretende, do ponto de vista social, temporária - por um emprego remunerado e produtivo. Ou se com a atribuição destas prestações não se estará a induzir e a alimentar a permanência desse indivíduo/família em risco de

⁸³ As teorias desenvolvidas sobre o impacto das prestações sociais no comportamento da oferta de trabalho acabam por fazer apelo a alguns aspectos e hipóteses subjacentes à arquitectura do modelo de imposto negativo, como pode ser visto em HAUSMAN (1987) ou em ATKINSON (1987), para citar apenas dois exemplos de referência.

exclusão social ou mesmo pobreza, conforme a perspectiva de análise em que nos coloquemos. Ou, alternativamente, que **incentivos** se devem dar ao indivíduo para que o facto de beneficiar de uma prestação social do tipo rendimento mínimo não reduza as suas intenções de oferta de trabalho, criando uma situação de **dependência** em relação ao sistema de segurança social e introduzindo uma perversa contra-tendência aos objectivos gerais da política social (fenómeno que é por vezes referido como *poverty trap*), que passam em grande medida, como já sublinhámos anteriormente pela re-inserção do indivíduo/família, tendo por referência as normas da participação em sociedade. Ou ainda se quisermos, o que deve ser feito para que a prestação social de substituição **temporária** do rendimento por falta de emprego se destine a financiar apenas o tempo socialmente necessário para **encontrar** um emprego remunerado (*job search*). Estas são questões muito importantes a que voltaremos adiante.

O estudo do padrão de **racionalidade** que subjaz à aceitação prolongada de uma prestação com a natureza do RMG por parte de um indivíduo que pode participar no mercado de trabalho é um desafio interessante à teoria económica, como o trabalho de numerosos autores tem demonstrado e insere-se no conjunto de preocupações que este trabalho abrange. A par disto, levantam-se questões pertinentes como qual deverá ser o **nível** da prestação, qual deverá ser o **período** de atribuição e a **quem** deve ser dirigida a prestação tendo em conta o risco de desincentivo sobre as intenções de oferta de trabalho e tendo em conta que a prestação se destina também a prevenir, pelo menos numa das suas dimensões, o risco de exclusão social do indivíduo/família, isto é, que o dispositivo, como instrumento de política social, é concebido com um forte pendor "preventivo" e não tanto "curativo".

Existe pois um *trade-off* em **objectivos simultâneos** da política social representada por um determinado programa de transferências da segurança social: a prevenção do risco de exclusão social derivada da situação de o indivíduo/família não dispôr temporariamente de meios para uma digna sobrevivência tem grande probabilidade de colidir com um outro objectivo mais de fundo que se refere à "re-inserção sustentada" do indivíduo na sociedade. O alcance deste último objectivo passa, em grande medida, pela **vontade de aceitar** um emprego produtivo, por parte do beneficiário. A somar a esta dificuldade intrínseca da política social, acrescem as condicionantes da política económica em geral e das próprias condições de funcionamento do mercado de trabalho: ainda que seja desejável que um indivíduo em dependência de prestações sociais, por exemplo de um subsídio de desemprego, procure com insistência um emprego, demonstrando a sua aptência pela re-inserção social **neste** aspecto, o mercado de trabalho pode não oferecer resposta adequada e atempada a esta necessidade. E este fenómeno é particularmente evidente no número crescente de situações de desemprego de longa duração e dos chamados *desencorajados* perante o mercado de trabalho e, talvez em menor grau, do desemprego dos jovens. O *mercado social de emprego* tem sido uma das vertentes

ligadas à noção de *política activa de emprego* para combater eficazmente estes problemas e é visto como uma forma de intervenção directa sobre o fenómeno do desemprego de longa duração, paralelamente às políticas sociais baseadas em transferências. À idêia de mercado social de emprego⁸⁴ há a acrescentar outro tipo de actuações como seja o fomento e incentivo à criação de pequenas empresas ou pequenas actividades produtivas por conta própria.

3.1.1 Fundamentos teóricos do comportamento do beneficiário de uma prestação social em relação à oferta de trabalho

3.1.1.1. Referências para uma análise económica convencional dos efeitos de (des)incentivo no comportamento da oferta de trabalho

A análise microeconómica tradicional não consegue fornecer um quadro teórico que explique clara e inequivocamente os efeitos que as prestações sociais têm no comportamento da oferta de trabalho, ou se quisermos, o modo como as prestações sociais influenciam a formação das intenções de consumo de lazer/ intenções de oferta de trabalho. A teoria microeconómica convencional utilizada neste domínio, basicamente apoiada em resultados da teoria do consumidor, mostra que o impacto de alterações do salário, ou em termos derivados, da existência de uma dada prestação social (cujo efeito é um aumento do rendimento disponível) dependem da interacção dos efeitos de substituição e dos efeitos de rendimento entre trabalho/lazer que influem sobre essa escolha. O impacto líquido, por assim dizer, destes dois tipos de efeitos não é, inequivocamente, determinado pela teoria económica nem é, naturalmente, fácil de medir em termos empíricos. Os desenvolvimentos teóricos em torno da equação de Slutsky, de que vamos falar mais em pormenor adiante, lançam enormes dúvidas a respeito da predominância destes efeitos, de modo a compreender claramente - e a fundamentar - o andamento da

⁸⁴ Devemos referir, contudo, que a idêia de desenvolvimento de mercados sociais de emprego não é pacífica. Muitos argumentam que estas bolsas de emprego não corresponderão a emprego realmente necessário e que consistem apenas num paliativo para as profundas deficiências do funcionamento do mercado de trabalho e da impreparação da mão de obra para as exigências do trabalho qualificado que o acréscimo do paradigma da competitividade impõe na moderna organização produtiva: o mercado social de emprego, abrangendo um vasto leque de possíveis actividades de serviços de natureza social, estará a alimentar falsas necessidades a que o mercado de emprego deve dar resposta. Pensamos porém que o mercado social de emprego contém virtualidades que podem ser aproveitadas se o modelo de desenvolvimento em que assentar for o adequado, designadamente se se basear numa concepção descentralizada e em que os poderes locais mantenham o essencial da gestão desse tipo de actividades e em que seja possível compatibilizar a ocupação das pessoas em actividades de formação profissional tendo em vista a possibilidade de uma re-inserção no mercado *competitivo* de emprego. Este aspecto é particularmente válido na inserção dos jovens no mercado de trabalho. Tendo em vista os objectivos a que se destina, não é descabido que o mercado social de emprego seja um dos eixos complementares de uma política activa global de emprego.

curva de oferta de trabalho em face de alterações em variáveis que afectam o rendimento disponível de um agente - e as prestações sociais são uma dessas variáveis. Na vertente que nos interessa especialmente, a análise deste tipo de impacto é particularmente relevante nos casos das prestações sujeitas a **condições de recursos**⁸⁵.

Uma das críticas que é desde logo avançada em relação à abordagem convencional microeconómica é que o estudo dos efeitos de desincentivos são centrados exclusivamente em aspectos que têm directamente a ver com o **rendimento**, com os aspectos **monetários** subjacentes à decisão de participação no mercado de trabalho. Vários autores apontam uma variedade de factores de natureza não monetária que podem estar também na origem de um comportamento de desincentivo face à participação no mercado de trabalho e que escapam inteiramente a uma pura lógica de escolha óptima de tempo de trabalho/lazer, sob restrição orçamental, e consoante o mapa de preferências do agente, que são os elementos em que se estrutura a análise microeconómica convencional.

Convém, no entanto, situar os elementos principais da análise microeconómica relacionada com a escolha entre trabalho e lazer e ver como se comporta a oferta de trabalho/ procura de lazer de um beneficiário de uma prestação social, baseando-nos na abordagem de VARIAN (1990). Os indivíduos procuram maximizar a sua utilidade escolhendo entre várias opções de trabalho e lazer, para uma dada restrição orçamental. As hipóteses em que se baseia uma abordagem introdutória a esta questão são muito restritivas. Grande parte da teoria do consumidor assume que os preços são constantes e que estes são independentes das quantidades adquiridas. A sua adaptação à análise económica da questão da escolha entre trabalho e lazer é também condicionada, numa abordagem mais geral, por essas hipóteses. Por outro lado, em grande parte da literatura ignora-se também os efeitos fiscais no comportamento da oferta de trabalho e os efeitos de desincentivo causados pela existência de taxas de imposto - negativas ou positivas (HAUSMAN, 1987). A consideração de taxas, por exemplo segundo um esquema de progressividade, no estudo do comportamento da oferta de trabalho complica consideravelmente o arcaboço teórico microeconómico relativamente à abordagem mais simples em que não existem taxas. Essa complexidade reflecte-se na especificação dos modelos econométricos que servem de base à investigação empírica sobre os efeitos de desincentivo associado aos esquemas de taxas de imposto que recaem sobre rendimentos do trabalho e que interferem diferenciadamente na escolha do número de horas de trabalho/lazer. Este assunto tem merecido uma atenção crescente por parte de alguns investigadores de Economia Pública, com particular destaque da

⁸⁵ Numa abordagem teórica alternativa de que falaremos mais adiante, veremos que as condições de recursos, exigidas para a atribuição de prestações sociais, se revelam como um dos factores determinantes ligados ao desincentivo da oferta de trabalho (MILLAR and JENKINS (1989)).

literatura norte-americana que tem surgido sobre este assunto. Porém, limitamo-nos aqui a lançar as pistas de interesse para a investigação mais sofisticada sobre os efeitos de desincentivo na oferta de trabalho em resultado da existência de **prestações sociais**.

No pequeno modelo que vamos apresentar a seguir, veremos como se comporta, com base em hipóteses muito simples, a oferta de trabalho de um agente económico consumidor em resultado de uma variação do rendimento disponível provocado por uma prestação social - assumida no modelo como *non labor income* - e assumindo a hipótese de que a taxa de salário é fixa. A equação de Slutsky permite separar, para uma dada restrição orçamental do consumidor inicial, um *efeito rendimento* e um *efeito substituição* em resultado de uma alteração dos preços relativos dos bens (no caso da aplicação à oferta de trabalho, estamos a referir-nos, neste caso, à escolha entre trabalho - capacidade de consumo, ou lazer). Mas o nosso interesse específico nesta análise introdutória dos efeitos de desincentivo sobre a oferta de trabalho não tem a ver com a manutenção da restrição orçamental inicial fixa, mas com a sua variação devido à existência de um *non-labor income* (prestação social), isto é, estamos interessados em avaliar teoricamente o impacto na oferta de trabalho resultante de um outro efeito além dos já referidos: o *endowment income effect*. Neste caso, isto é, havendo um aumento de rendimento explicado por uma alteração da dotação inicial devido ao pagamento de uma prestação social, a equação de Slutsky capta os seguintes efeitos na variação da procura de lazer (oferta de trabalho) quando existe simultaneamente uma variação dos preços relativos (variação da taxa de salário) e uma variação da dotação de rendimento inicial (*endowment*): variação devida ao efeito de substituição + variação devida ao efeito rendimento ordinário + variação devida ao efeito rendimento por *endowment*.

Mas como já dissemos acima, vamos deter-nos apenas no efeito-rendimento causado por uma variação de dotação (*endowment*) do rendimento monetário (devido à prestação social) do nosso agente consumidor. Este pode decidir entre trabalhar mais tempo e obter um maior nível de consumo ou trabalhar menos - aumentando o seu tempo de lazer, e reduzir o seu nível de consumo. Assim, o nível de consumo (que depende directamente da decisão de oferta de trabalho do agente) é determinado pela interacção entre as preferências do agente e pela sua restrição orçamental. Começemos por formalizar a restrição orçamental neste pequeno modelo. Vamos supor que o consumidor recebe inicialmente um determinado rendimento monetário M quer esteja ou não a trabalhar⁸⁶ - este rendimento é o *non-labor income*. Vamos designar por C o montante de consumo e por p o preço desse

⁸⁶ Isto é, uma prestação social com as características do *dividendo social*, por exemplo.

consumo⁸⁷. Por w representamos a taxa de salário, medido em unidades monetárias/unidade de tempo, e por L a oferta de trabalho, medido em horas trabalho/unidade de tempo, de modo que se pode escrever do seguinte modo a restrição orçamental deste consumidor:

$$pC = M + wL \Leftrightarrow pC - wL = M \quad (i)$$

Mas para distinguirmos entre tempo de trabalho e tempo de lazer, temos de clarificar o significado de L . Com efeito, a oferta de trabalho pode atingir um máximo de 24 horas de trabalho por dia e 7 dias por semana - esta disponibilidade total de tempo para trabalho (e lazer) pode ser designada por \bar{L} . Por isso, vamos distinguir entre tempo de trabalho, L e tempo de lazer, R , tal que $\bar{L} = L + R \Leftrightarrow R = \bar{L} - L$.

Tendo em conta esta transformação e se adicionarmos a cada membro de (i) $w\bar{L}$, a restrição orçamental vem agora

$$pC + w(\bar{L} - L) = M + w\bar{L} \quad (ii)$$

Se definirmos o consumo que tem lugar quando o agente não possui rendimentos de trabalho por \bar{C} , temos que $\bar{C} = M/p$, donde resulta novo aspecto para a restrição orçamental:

$$pC + w(\bar{L} - L) = p\bar{C} + w\bar{L} \quad (iii)$$

Note-se que $\bar{L} - L$ representa o tempo de lazer, R , donde,

$$pC + wR = p\bar{C} + w\bar{R} \quad (iv)$$

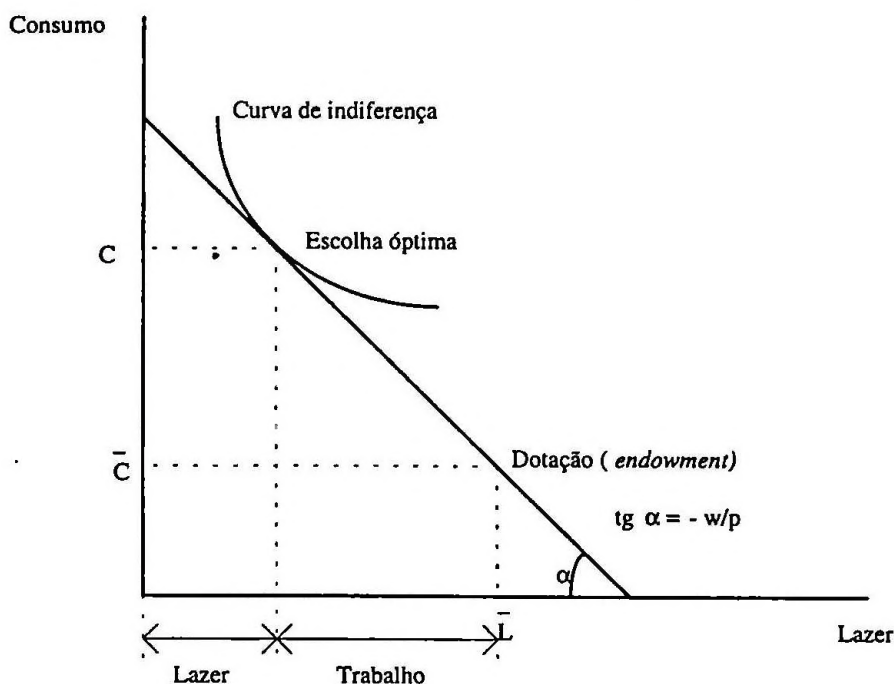
notando que, se todo o tempo disponível, \bar{L} , fosse aplicado em lazer, então $\bar{L} = \bar{R}$.

A equação (iv) tem uma interpretação interessante: o valor do consumo total do agente mais o seu tempo de lazer valorizado com a taxa de salário é igual à dotação de consumo (o consumo que o agente poderia ter se não dispusesse de outro rendimento senão o *dividendo social*, M) mais a dotação total de tempo de lazer também valorizado com a taxa de salário de mercado. Neste caso estamos a admitir, para simplificação, a hipótese forte de que o preço de uma hora de lazer é idêntico ao preço de uma hora de trabalho, isto é, de que o custo de oportunidade do trabalho em termos de lazer é 1 (hora de lazer/hora trabalho). Aquela forma de representação da restrição orçamental permite distinguir entre o *rendimento implícito* do agente

⁸⁷ Para simplificação, suponhamos que se trata apenas do consumo de um bem e p representa portanto o preço absoluto desse bem.

(correspondente ao lado direito da equação (iv)) do *rendimento observado* que resulta da soma do rendimento do trabalho e do *non-labor income*.

Gráfico 3.1. Representação da escolha óptima entre trabalho e lazer



FONTE: VARIAN (1990) *Intermediate Microeconomics - A modern approach*

A recta que representa a restrição orçamental do consumidor passa pelo ponto de *endowment* inicial (\bar{L}, \bar{C}) e a sua inclinação é w/p , isto é, o salário real do agente - o acréscimo de consumo pode obter se prescindir de uma hora de lazer. Neste caso, em que estamos a assumir a existência de um custo de oportunidade unitário entre trabalho e lazer, um acréscimo de consumo, implicando um aumento do tempo disponível dedicado ao trabalho, implicará uma redução de igual valor no tempo de lazer.

Mas entremos na parte essencial desta reflexão introdutória sobre os efeitos de desincentivo. Se ocorrer um acréscimo de rendimento monetário (um acréscimo no *non-labor income*) que não provenha do trabalho, por exemplo, o pagamento de uma prestação social com as características do *dividendo social*, qual o comportamento do agente relativamente à quantidade de trabalho que deseja oferecer? Qual a redefinição da escolha entre trabalho/lazer? O raciocínio que vamos efectuar depende da hipótese de o lazer ser um *bem normal*, isto é, um bem cuja procura tende a aumentar quando o rendimento do indivíduo aumenta; nesse caso, para um aumento do rendimento do indivíduo (*non-labor income*) a oferta de trabalho deverá reduzir-se, *ceteris paribus*. Assim, para uma dada taxa de salário, w , e preço do bem de consumo, p , um aumento no *non-labor income* desincentivar a oferta de trabalho e motivará uma apetência por um aumento do lazer. E aqui

estaria uma justificação simples e directa da teoria microeconómica convencional para o efeito de desincentivo provocado pela existência de prestações sociais.

3.1.1.2. O modelo de participação no mercado de trabalho de uma família com desemprego em contexto de incerteza e o conceito de "*income risk*"

Como já se referiu de início, as abordagens teóricas sobre os efeitos no comportamento económico do beneficiário de uma prestação social ou de benefícios fiscais são apresentadas sob várias perspectivas. O trabalho de JENKINS and MILLAR (1989), fortemente inspirado em trabalhos anteriores de MOFFITT (1983) e COWELL (1981), parece-nos ser uma referência de grande interesse para uma análise económica **alternativa** do problema do **desincentivo** à oferta de trabalho derivada da existência de uma prestação social, análise desenvolvida num contexto de **incerteza**. O conceito de *income risk*⁸⁸, proposto a partir deste artigo, e a sua articulação com a *decisão de participação* do indivíduo/família no mercado de trabalho, representam uma forma bastante original de analisar, numa perspectiva **microeconómica** - assumindo diversas **hipóteses** simplificadoras sobre a racionalidade dos agentes e sobre o funcionamento do mercado de trabalho subjacente ao modelo estudado - os efeitos de uma prestação social de substituição temporária de rendimento e/ou prestações familiares no comportamento do beneficiário (embora tomando a **família** como unidade de análise como veremos no desenvolvimento do modelo mais adiante) face ao mercado de trabalho.

A idéia central é mostrar que os incentivos ao emprego dirigidos ao desempregado não se devem reduzir apenas à discussão dos **níveis** de rendimento disponível nominal numa situação de emprego comparada com uma situação de desemprego, isto é, a *decisão de participação* no mercado de trabalho não deve assentar exclusivamente na **taxa de substituição do rendimento** (definida como o rácio entre o rendimento total recebido enquanto o indivíduo está desempregado e o valor do rendimento total numa situação de emprego). Uma leitura simplista baseada neste indicador diz-nos que os efeitos de desincentivo serão tanto maiores quanto maior for o valor assumido por aquele indicador. Como se pode ver em ATKINSON and MICKLEWRIGHT (1985) estudos empíricos provam não ser inequívoca aquela relação. JENKINS and MILLAR procuram, sobretudo, colocar em evidência a importância dos factores de **incerteza** ligados à formação do rendimento disponível numa situação de pós-reintegração no mercado de trabalho

⁸⁸ Esta expressão não é facilmente traduzível. Trata-se de um conceito que liga o risco associado ao tipo de origem do rendimento de um determinado indivíduo/família à decisão de participar ou não no mercado de trabalho. Vamos, porém, optar por manter a sua designação na língua de origem e esclarecer melhor o seu significado ao longo da exposição das idéias-chave do modelo apresentado por estes autores.

em relação a uma situação inicial de desemprego, em que a família recebe do sistema de segurança social uma ou várias prestações sociais, como condicionantes da decisão de participação do indivíduo no mercado de trabalho.

Os indivíduos têm naturalmente um determinado grau de aversão ao risco em situações que envolvem factores de incerteza face ao futuro ou à mudança. Nesse sentido, quando se discute, como problema económico, a questão dos efeitos de desincentivo ao trabalho devido à existência de prestações sociais, temos de nos interrogar, quase simultaneamente, quais os factores determinantes de uma decisão do indivíduo que o leve a passar de um estado social A (situação de desemprego, com um determinado rendimento familiar conhecido, certo⁸⁹) para um estado social B (situação de emprego com um nível de rendimento familiar não completamente determinado, incerto⁹⁰). A passagem de um estado social para outro acarreta para o indivíduo (e para a sua família) a necessidade de proceder a uma avaliação das vantagens esperadas dessa mudança, no caso vertente, através da comparação entre o rendimento actual, sobre o qual tem total informação, e o rendimento esperado. O rendimento após reintegração do indivíduo no mercado de trabalho traz consigo um conjunto complexo de factores de incerteza que dificulta o sentido da decisão do indivíduo em relação à iniciativa de procurar (aceitar) um emprego (decisão de participação) e que, portanto, introduz um elemento de risco na tomada dessa decisão⁹¹, não considerando outros elementos relevantes de risco ligados à própria aceitação do posto de trabalho (aspectos contratuais, de segurança, de adaptação profissional, etc) não considerados nesta análise. Assim, o facto de aceitar um

⁸⁹ O rendimento familiar disponível total familiar é conhecido, no curto-prazo, com um elevado grau de certeza: esse rendimento pode ser constituído por uma ou várias prestações sociais de diferentes naturezas. Os autores admitem que essas prestações podem ser simultaneamente, e tomando por referência o enquadramento britânico, o *subsídio de desemprego* (unemployment benefit) concedido por um período limitado, prestações familiares não sujeitas a condição de recursos ligadas aos filhos dependentes (*child benefits*) e outras prestações familiares sujeitas a condição de recursos (provenientes do dispositivo *Family Credit*) e ainda outras prestações complementares, também sujeitas a condição de recursos, ligadas ao apoio à habitação. E normalmente as famílias beneficiárias de subsídio de desemprego são, em regra, beneficiárias de outro tipo de prestações sociais de cariz familiar.

⁹⁰ As fontes de rendimento da família numa situação em que o representante está empregado incluirão os rendimentos do trabalho e os diferentes tipos de prestações sociais a que nos referimos na nota anterior. Mas o facto de existir agora um factor de rendimento que altera o rendimento disponível da família - os rendimentos do trabalho - o rendimento proveniente das prestações sociais sujeitas a condição de recursos confere uma especial dimensão de incerteza à nova situação, que pode significar não apenas a redução de alguma(s) das prestação(ões) anteriormente recebida(s), como mesmo a cessação do seu direito. No momento da decisão de participação por parte do representante o valor total do rendimento pós-reingresso no mercado de trabalho é incerto devido à necessária reavaliação dos montantes das prestações sujeitas a condição de recursos.

⁹¹ O que significa que, como veremos no modelo, o indivíduo com um determinada aversão ao risco tem uma dada probabilidade, seja p , de tomar uma decisão errada em relação à participação no mercado de trabalho, isto é, a utilidade derivada resultante do rendimento numa situação de emprego acabar por ser inferior à utilidade do rendimento na condição de desempregado.

emprego pode não significar apenas um aumento do nível de rendimento esperado (o nível de rendimento entra como factor de **incentivo** ao trabalho) mas também, e esse é um aspecto fulcral, um aumento da incerteza ligada aos fluxos de rendimento após reentrada no mercado de trabalho (aspectos que constituem factores de **desincentivo** à oferta de trabalho nos indivíduos que têm alguma aversão ao risco). Assim, mesmo que a taxa de substituição do rendimento a que nos referimos acima seja relativamente baixa (isto é, que o nível de rendimento esperado proveniente do trabalho seja elevado), o indivíduo, com um determinado grau de aversão ao risco, pode decidir não participar no mercado de trabalho por causa da compensação adversa dos efeitos ligados ao *income risk*. Os factores de *income risk* advêm essencialmente da existência de prestações sociais atribuídas sob **condição de recursos** e portanto podem funcionar como um dos principais obstáculos à decisão de participação de um indivíduo no mercado de trabalho. É este um dos tópicos fundamentais que os autores pretendem clarificar no *modelo de decisão de participação* apresentado.

Por outro lado, e tendo por referência as conclusões fornecidas pelo modelo, a importância do conceito de *income risk* na análise proposta permite discutir com mais clarividência formas alternativas de **actuação política** que, no quadro dos sistemas de segurança social, possam conduzir a um incremento da **propensão** do indivíduo desempregado e beneficiário de uma prestação social, para reingressar no mercado de trabalho. A recomendação de medidas de actuação política vai claramente no sentido de **simplificar** ou **eliminar** os problemas causados pela existência de prestações sociais sujeitas a condição de recursos, factor predominante na componente de incerteza ligada à re-inserção (decisão de participação) do indivíduo/família no mercado de trabalho.

O modelo apresentado por JENKINS and MILLAR não foi concebido tendo em vista especificamente o caso particular da prestação de RMG, baseando-se noutra tipo de prestações sociais, como desenvolveremos mais adiante. No entanto, o trabalho teórico desenvolvido por estes autores é porventura teoricamente transponível para o caso do beneficiário potencial da prestação de RMG numa situação de desemprego, que é a grupo-alvo em que se coloca essencialmente o problema do desincentivo da oferta de trabalho.

O modelo pretende demonstrar como algumas das características do sistema de segurança social, nomeadamente a existência de prestações sociais sujeitas a condição de recursos, podem afectar de modo especial as decisões de participação no mercado de trabalho. Esta ideia sobre a vertente *dinâmica* do processo também pode ser encontrada em DUSTMANN & MICKLEWRIGHT (1992): "*The temporary nature of means-tested on the hand, lasting only so long as the claimant remains unemployed, and state dependence in transition probabilities in the labour market on the other, mean that intertemporal considerations can be expected to*

enter the labour supply decisions of a family faced with means-test disincentives" A natureza de algumas das hipóteses assumidas na construção do modelo de JENKINS & MILLAR são, contudo, claramente influenciadas pelas características do sistema de transferências britânico, aspecto que não retira porém o interesse geral ligado aos problemas teóricos que o modelo levanta.

3.1.1.2.1. As hipóteses gerais do modelo de participação baseado no conceito de "income risk"

[H1]. A unidade fiscal considerada é a família representativa composta por um casal e filhos dependentes em que o representante masculino está **desempregado**.

[H2]. Assume-se que a **decisão de participação** no mercado de trabalho recai no representante masculino da família. A justificação desta hipótese tem de ser cuidadosa. Por um lado, funda-se numa constatação estatística: as "famílias desempregadas" são normalmente caracterizadas por uma situação em que estão ambos elementos do casal desempregados. Por outro lado, é normalmente o representante masculino do agregado que está registado como desempregado. Mas estando um dos elementos do casal empregado, o facto de o outro obter um emprego pode, em alguns casos, levar à cessação ou redução dos montantes de algumas prestações familiares. Há alguma evidência empírica de que a mulher tende a tentar o reingresso no mercado de trabalho após o marido deixar de estar desempregado (MOYLAN, MILLAR and DAVIES, 1984). Portanto, neste modelo, considera-se não só que o centro de decisão de **participação** no mercado de trabalho é o homem, como também se considera que a mulher **não** está empregada e que só há intenções de participação da mulher no mercado de trabalho **após** o reingresso do marido⁹².

[H3]. As preferências do representante masculino desempregado são representadas pela função de utilidade $u(c, L)$ em que c é o rendimento disponível total da família (medido em u.m./u.t) e L é o tempo de lazer (medido em horas lazer/u.t). Uma especificação concreta para esta função de utilidade será referida mais adiante. Por outro lado, considera-se que os indivíduos são maximizadores da utilidade esperada do rendimento.

[H4]. O rendimento disponível total da família na situação em que o representante masculino está **desempregado** é dado pela expressão:

⁹² John MICKLEWRIGHT tem dois interessantes artigos em que aborda a questão da decisão intertemporal de participação da mulher no mercado de trabalho numa situação em que o marido se encontra desempregado nos sistemas de transferências sociais em que existem prestações sujeitas a condição de recursos: "*Why do Women Married to Unemployed Men have Low Participation Rates?*" (1991) e "*Means-Tested Unemployment Benefit and Family Labour Supply: a Dynamic Analysis*" (1992), ambos da série EUI Working Papers in Economics. No nosso trabalho não vamos, porém, desenvolver e assumimos as hipóteses do modelo que pretendemos aqui apresentar como referência teórica.

$$c_0 = I \quad [1]$$

em que I representa a totalidade das prestações sociais e provenientes do sistema de segurança social e assistência social e que podem ser de três tipos (exemplificamos estes tipos de prestações com o exemplo inglês, por conveniência de exposição): prestação de substituição temporária do rendimento (*unemployment benefit*), prestações familiares complementares sujeitas a condição de recursos (*Family Credit ou o Housing Benefit*) e outras prestações familiares não sujeitas a condição de recursos (de que é exemplo o *Child Benefit*).

[H5]. Relativamente ao mercado de trabalho, admite-se que existe a possibilidade de o representante da família encontrar disponível no mercado um posto de trabalho a uma determinada taxa de salário de mercado mas que não é perfeitamente conhecida pelo representante da família. Designamos a taxa de salário por w (expressa em u.m./hora trabalho).

[H6]. Uma das fontes de rendimento disponível da família é o rendimento líquido (de impostos directos e de contribuições para o sistema de segurança social) proveniente do trabalho, R_{trab}^{liq} , e é dado pela expressão:

$$R_{trab}^{liq} = v(wh - A) + A \quad [2]$$

em que w tem o significado referido acima, h é o número de horas de trabalho/u.t. realizadas, A é o nível de dedução fiscal estabelecido para efeitos de cálculo do rendimento colectável da família⁹³ e v é o complementar da taxa de imposto directo que recai sobre o rendimento do trabalho, isto é, $v = 1 - t$, sendo t a taxa marginal de imposto. Assim

$$R_{trab}^{liq} = v(wh - A) + A = (1 - t)[wh - A] + A \quad [3]$$

Note-se que associada a esta fonte de rendimento da família existem já factores de incerteza, como seja os que advêm dos próprios parâmetros fiscais (pode haver alterações da taxa marginal ou dos regimes de contribuição para o sistema de segurança social) que são ignorados nesta análise, para maior simplificação.

[H7]. As outras fontes de rendimento disponível após emprego referem-se às **prestações sociais**. As prestações familiares não sujeitas a condição de recursos ligadas aos dependentes são determinadas como

$$[H7.1] \quad n.B \quad [4]$$

⁹³ A dedução fiscal, A , é um montante deduzido ao rendimento bruto e que permite calcular o "rendimento colectável" do trabalhador que é afinal a massa de rendimento sobre a qual é calculado o imposto.

em que n é o número de dependentes da família e B o montante da prestação por dependente (expresso em u.m/u.t). As restantes prestações estão sujeitas a condição de recursos.

Os factores de incerteza ligados à determinação do rendimento total familiar estão relacionados com a indeterminação dos montantes das prestações sociais sujeitas a condição de recursos. A informação imperfeita dos beneficiários em relação à natureza do sistema de segurança social ou equívocos relativamente ao modo de funcionamento dos esquemas dessas transferências (elegibilidade, limiares de accionamento do direito à prestação, duração, relação entre a acumulação dos diferentes tipos de prestações, etc) alimentam esses factores de incerteza, o que origina que o resultado final em termos de rendimento total tenha uma componente de incerteza considerável, situação que é fortemente condicionante da tomada de decisão de participação no mercado de trabalho por parte do representante. A incerteza ligada a este tipo de prestação é modelizada do seguinte modo:

[H7.2.]- admitem-se dois resultados possíveis - um **bom** resultado e um **mau** resultado - associados ao montante das prestações sujeitas a condição de recursos, após decisão de aceitação de emprego. Assim, a parte do rendimento disponível familiar devido proveniente de prestações sujeitas a condição de recursos (a terceira fonte de rendimento total considerada no modelo) será:

F_1 , com uma probabilidade de ocorrência $1-p$, ou

$F_2 = F_1 - d$, com uma probabilidade de ocorrência p

O representante associa a probabilidade p ao acontecimento (resultado) desfavorável e a probabilidade $1-p$ ao acontecimento favorável. O parâmetro d representa a diferença absoluta, expressa em termos monetárias, entre os dois resultados possíveis.

[H7.3.] Admite-se, para maior simplificação, que a probabilidade p e a diferença d são as mesmas para todas os representantes de famílias com a mesma **composição** e que nenhum destes parâmetros varia com o nível de rendimento **inicial** (na situação de desemprego).⁹⁴

[H7.4.] Supõe-se que a componente do rendimento disponível referente às prestações sujeitas a condição de recursos, F_1 (e indirectamente, F_2) depende funcionalmente do montante de rendimento líquido proveniente do trabalho, resultante de [H6] sendo que, em termos funcionais se tem

⁹⁴ Hipóteses que são levantadas pelos autores num desenvolvimento posterior do trabalho, a partir do modelo simples, que por sua vez é também inspirado num anterior trabalho de MOFFIT (1983).

$$F_1 = F[v(wh - A) + A] \quad [5]$$

Assume-se também que a taxa marginal do benefício, dado por F' , é constante:

$$F' = r < 1. \quad [6]$$

[H7.5] Supõe-se que todos os indivíduos que passam de uma situação de desemprego para uma situação de emprego, continuam a reclamar prestações sociais sujeitas a condição de recursos, exercendo o seu direito. Contudo, existem "custos de transacção" associados ao exercício desse direito que se podem ficar a dever, por exemplo, aos aspectos de **complicação** burocrática⁹⁵ relacionados com os procedimentos administrativos, ou pelos problemas psicossociais causados pelo sentimento de estigma⁹⁶ de pobreza associado ao usufruto de uma prestação sujeita a condição de recursos. Estes dois tipos de "custos de transacção" da prestação social são eles próprios factores que contribuem, em diferentes graus, não facilmente modelizáveis, para o aumento do *income risk*.

[H8] O rendimento disponível total da família após emprego do representante é então dada pela seguinte expressão:

$$c_1 = R_{rab}^{liq} + nB + F_1, \text{ com probabilidade } 1-p \Leftrightarrow$$

$$\Leftrightarrow c_1 = vwh + (1-v)A + nB + F_1 \quad [7]$$

ou

$$c_2 = c_1 - d, \text{ com probabilidade } p \quad [8]$$

isto é, associando, respectivamente, c_1 e c_2 - níveis de rendimento total, ao *bom* e *mau* resultado em termos da componente de rendimento disponível que diz respeito às prestações sociais familiares sujeitas a condição de recursos. O conceito de *income risk* pode ser então representado pelo quociente

$$\delta = \frac{c_1}{c_2} = \frac{c_1}{c_1 - d} \quad [9]$$

Quanto maior a diferença absoluta (quanto maior d) entre as duas alternativas de resultado (*bom/mau*), maior será o risco associado à tomada de decisão de participação no mercado de trabalho. Assim, quanto maior for δ ($\delta > 1$) maior será o *income risk*, isto é, mais difícil será ao representante tomar uma decisão de participação devido à presença de significativos factores de incerteza na formação

⁹⁵ Neste caso a probabilidade p poderia ser interpretada como a probabilidade de insucesso na candidatura à prestação.

⁹⁶ Neste caso a probabilidade p , que representa a probabilidade do acontecimento desfavorável no modelo, estaria associada à probabilidade de um indivíduo ser observado no sistema como um requerente da prestação.

do rendimento esperado associado à situação de re-inserção no mercado de trabalho. Não existe *income risk* quando $\delta = 1$, isto é, quando $c_1 = c_2 \Rightarrow d = 0$, caso em que haveria um perfeito conhecimento do montante das prestações familiares após sair da situação de desemprego.

Por outro lado, o conceito de "taxa de substituição do rendimento" de que falámos anteriormente e que compara o rendimento disponível total obtido numa situação de desemprego com o rendimento total obtido após emprego, pode ser definida como

$$\alpha = \frac{c_0}{c_1} \quad [10]$$

No caso muito particular em que não há *income risk*, a decisão de participação do indivíduo dependerá apenas da taxa de substituição do rendimento, α (a propensão a participar no mercado de trabalho aumenta quanto menor for o valor deste rácio), mas também do grau de aversão ao risco do indivíduo. Esta conclusão poderá ser corroborada mais adiante quando estudarmos as condições paramétricas para a existência de participação no mercado de trabalho (tabela 3.1).

[H9] O número óptimo de horas de trabalho escolhidas pelo representante, na situação decide trabalhar, é fixo: $h = h^{97}$.

3.1.1.2.2. A modelização da decisão de participação

Vejam agora como se pode estabelecer a *regra de decisão de participação* no mercado de trabalho por parte do representante da família "desempregada". Sendo o decisor típico considerado neste modelo um maximizador da utilidade esperada do rendimento, estará interessado em re-ingressar no mercado de trabalho se, naturalmente, a utilidade esperada do rendimento numa situação de emprego for superior à utilidade do rendimento na situação em que permanece desempregado. Formalmente, decide participar se

$$(1 - p)u(c_1, L_w) + pu(c_2, L_u) > u(c_0, L_u) \quad [11]$$

em que L_w representa o número de horas de lazer escolhidas na situação de emprego e L_u o número de horas de lazer na situação de desemprego⁹⁸.

⁹⁷ Um refinamento do modelo que não desenvolveremos neste texto poderia implicar algumas mudanças nos resultados obtidos se se admitisse que o representante pudesse alterar, após decisão de participação, a escolha do número de horas de trabalho óptimo devido a uma alteração de preferências individuais entre trabalho e lazer. Se considerássemos esta hipótese, então d deveria variar com o número de horas de trabalho escolhidas pois esta decisão altera montante de rendimentos provenientes do trabalho; e em princípio poder-se-ia admitir que d (a diferença monetária absoluta entre o *bom* e o *mau* resultado em termos de componente do rendimento disponível respeitante às prestações sociais sujeitas a condição de recursos, na situação de emprego) aumentaria com h . Por outro lado esta hipótese não é assim tão realista porque o número de horas de trabalho é, em geral, relativamente rígido, devido às condições contratuais *a priori* impostas pela procura (de trabalho).

Considerando que, por aproximação, a utilidade marginal do rendimento pode ser definida neste modelo como

$$\frac{[u(c_1, L_w) - u(c_2, L_w)]}{d} \approx \frac{\partial u}{\partial c} \quad [12]$$

a inequação [9] pode ser aproximada à seguinte expressão:

$$\frac{u(c_1, L_w)}{\frac{\partial u}{\partial c}} - pd > \frac{u(c_0, L_u)}{\frac{\partial u}{\partial c}} \quad [13]$$

em que o primeiro membro representa a utilidade máxima numa situação de emprego menos a perda esperada, definido em unidades monetárias/u.t e o segundo membro da inequação representa o nível de utilidade de reserva, também expresso em unidades monetárias. Com efeito, partindo de [11], vem sucessivamente,

$$\begin{aligned} u(c_1, L_w) - pu(c_1, L_w) + pu(c_2, L_w) &> u(c_0, L_u) \Leftrightarrow \\ u(c_1, L_w) - p[u(c_1, L_w) - u(c_2, L_w)] &> u(c_0, L_u) \Leftrightarrow \end{aligned}$$

que dividindo pela utilidade marginal do rendimento se transforma

$$\frac{u(c_1, L_w)}{\frac{\partial u}{\partial c}} - \frac{p[u(c_1, L_w) - u(c_2, L_w)]}{\frac{\partial u}{\partial c}} > \frac{u(c_0, L_u)}{\frac{\partial u}{\partial c}} \quad [14]$$

donde sai automaticamente [13].

Esta forma de apresentação da "regra de participação" mostra que essa decisão dependerá da interacção de vários factores, além das variáveis estritamente monetárias relacionadas com o rendimento, c_0 e c_1 . Assim, *ceteris paribus*, quanto maior for a probabilidade p associada ao *mau resultado* e quanto maior for a diferença d , menor tenderá a ser a intenção de participação no mercado de trabalho. A relação entre o número de horas de lazer em ambas as situações - desemprego e com emprego - para uma dada taxa de substituição do rendimento α (ver [10]) tem também importância na formação da decisão: mesmo com uma taxa de substituição baixa - situação em que o rendimento disponível na situação de desemprego,

⁹⁸ Note-se que, ao contrário do que parece ser óbvio, o tempo de lazer numa situação de desemprego pode não coincidir com a totalidade do tempo de que o agente dispõe pelo facto de estar, pura e simplesmente, desempregado - aparentemente teria todo o tempo como tempo de lazer. É razoável considerar, como lembraremos mais adiante, que o indivíduo numa situação de desemprego tende a afectar um determinado número de horas à tarefa de obter informação sobre o mercado de trabalho, isto é, a procurar emprego (*job search*). Nesse sentido é possível dizer que o indivíduo desempregado dispõe de um tempo de não-lazer que dedica a tarefas de *job search* e nesse sentido é lícito considerar que a desutilidade deste tempo de não-lazer do indivíduo desempregado é semelhante à desutilidade das horas de trabalho (JENKINS and MILLAR, 1989).

proveniente na sua totalidade de prestações sociais (conforme admitimos em [H4]) é significativamente inferior ao rendimento esperado (considerando a ocorrência do melhor resultado, c_1)⁹⁹ pode acontecer que, com a passagem de uma situação de desemprego para uma situação de emprego, a vantagem retirada do aumento do rendimento seja mais do que compensada, desfavoravelmente, pela desutilidade resultante da perda de horas de lazer, havendo, neste caso, uma influência desincentivadora da participação.

O efeito líquido é também influenciado pela natureza das preferências do representante da família, ou seja, pela natureza da especificação da função de utilidade individual a partir da qual se define a taxa marginal de substituição entre rendimento e lazer (indirectamente entre trabalho e lazer), as funções de utilidade marginal do rendimento e do lazer e o comportamento face ao risco, isto é, o grau de aversão ao risco por parte do agente. Torna-se necessário então concretizar uma especificação para a função de utilidade do representante para por explicitamente em relevo a interacção destes elementos analíticos no efeito líquido da tomada de decisão de participação. A forma proposta em JENKINS and MILLAR (1989) para a parametrização da função de utilidade, a partir do modelo geral anteriormente proposto por MOFFIT (1984), e usada também em COWELL (1981), que nos vai permitir obter algumas condições para que exista participação, é a seguinte:

$$\begin{aligned}
 u(c, L) &= \left(-\frac{1}{\beta \varepsilon} \right) (c L^\beta)^{-\varepsilon}, & \varepsilon > 1 & \quad e \\
 u(c, L) &= \left(\frac{1}{\beta} \right) \ln(c L^\beta), & \varepsilon = 0 &
 \end{aligned}
 \tag{15}$$

em que o parâmetro ε representa o grau de aversão ao risco em relação ao representante da família típica.

A taxa marginal de substituição de rendimento por lazer, representada por $TMS_{L,c}$ subjacente a esta função de utilidade individual é dada pela expressão:

$$TMS_{L,c} = -\frac{\frac{\partial u}{\partial L}}{\frac{\partial u}{\partial c}} = -\frac{c^{-\varepsilon} L^{-\beta \varepsilon - 1}}{\frac{L^{-\beta \varepsilon}}{\beta} c^{-\varepsilon - 1}} = -\frac{\beta c}{L}
 \tag{16}$$

⁹⁹ O que aparentemente representa um factor de incentivo à participação, como vimos atrás.

Assim, quanto maior for o parâmetro β ($0 < \beta \leq 1$), menor será o valor da $TMS_{L,c}$, o que significa então que o grau de preferência por lazer aumenta com o parâmetro β^{100} , dada a especificação proposta em [15].

Já anteriormente tínhamos levantado o problema da natureza do conceito de disponibilidade de lazer quando o representante está na situação de desemprego, isto é, a natureza de L_u . Para efeitos de derivação das condições de participação assume-se a existência de dois casos possíveis, correspondentes a duas diferentes formas de definir (e isso tem implicações na função de utilidade do indivíduo) o tempo de lazer em desemprego. Na situação em que o indivíduo está **empregado** a definição do tempo de lazer é pacífica:

$$L_w = \lambda - h \quad [17]$$

em que λ representa o número total de horas disponíveis e h o número de horas de trabalho, ambas medidas como fluxos. O tempo de lazer em desemprego pode ser definido, alternativamente, do seguinte modo:

$$[\text{Caso a)}] \quad L_u = \lambda \Rightarrow h = 0 \quad [18]$$

$$[\text{Caso b)}] \quad L_u = \lambda - h \quad [19]$$

para ser possível a distinção entre *desemprego voluntário* (caso a)) e *desemprego involuntário* (caso b)), este último teoricamente mais relevante uma vez que a estrutura de desemprego tende a ser maioritariamente caracterizada por desemprego involuntário, fenómeno que tende a agravar-se no seio das economias desenvolvidas. Assume-se, como já se disse em nota anterior, que o indivíduo afecta o **mesmo** número de horas a actividades relacionadas com a procura de emprego (e tarefas administrativas para a obtenção de benefícios do sistema de segurança social) na situação de desemprego em relação ao número de horas que escolheria se estivesse empregado tal que a desutilidade das duas afectações (emprego e desemprego) é semelhante¹⁰¹.

Desenvolvendo a expressão [9] tomando agora em consideração o conhecimento da função de utilidade individual do representante (o nosso decisor no modelo de participação) podemos obter um resumo das condições de participação no mercado

¹⁰⁰ Com efeito, quanto menor for a taxa marginal de substituição do rendimento por lazer, $TMS_{L,c}$, definida do modo acima, e portanto quanto maior for o parâmetro β , maiores serão as variações da utilidade marginal derivada do lazer (utilidade marginal do lazer) para uma mesma variação da utilidade marginal derivada do rendimento (utilidade marginal do rendimento), o que aumenta a preferência do indivíduo por lazer.

¹⁰¹ Também é possível admitir, em alternativa, que a desutilidade de uma hora de trabalho em emprego e desemprego é a mesma mas que, numa situação de desemprego, o indivíduo decide utilizar um menor número de horas de não-lazer.

de trabalho para os dois casos referidos (diferentes formas de medir o tempo de lazer no desemprego). Essas condições estão organizadas na tabela 3.1. apresentada a seguir:

Tabela 3.1.

Condições de participação no mercado de trabalho do representante da família

Grau de aversão ao risco	Caso a) $L_u = \lambda$	Caso b) $L_u = \lambda - h$
$\varepsilon > 0$	$\alpha^\varepsilon (1-p+p\delta^\varepsilon) < \left[\frac{(\lambda-h)}{\lambda} \right]^{\beta\varepsilon} < 1$	$\alpha^\varepsilon (1-p+p\delta^\varepsilon) < 1^{102}$
$\varepsilon = 0$	$\alpha \delta p < \left[\frac{(\lambda-h)}{\lambda} \right] < 1$	$\alpha \delta p < 1$
$\varepsilon < 0$	$\alpha^\varepsilon (1-p+p\delta^\varepsilon) > \left[\frac{(\lambda-h)}{\lambda} \right]^{\beta\varepsilon} < 1$	$\alpha^\varepsilon (1-p+p\delta^\varepsilon) > 1$

Fonte: JENKINS and MILLAR (1989), *op. cit.*

Relembre-se o significado dos parâmetros que entram nas expressões acima sistematizadas: $\alpha = c_0/c_1$ é a taxa de substituição do rendimento, $\delta = c_1/c_2$ é o *income risk*, em que c_0 é o valor do rendimento disponível total da família numa situação de desemprego, c_1 é valor do rendimento disponível total após emprego associado ao *bom* resultado na componente prestações sujeitas a condição de recursos desse rendimento e c_2 é valor do rendimento disponível total após emprego associado ao *mau* resultado na componente prestações sujeitas a condição de recursos desse rendimento.

Em cada uma das células do quadro acima temos **condições de participação** para **diferentes** graus de aversão ao risco do indivíduo (representados pelo parâmetro ε).

¹⁰² Note-se que a obtenção das inequações paramétricas obtidas neste quadro é imediata a partir de [9] para cada um dos casos referidos. A título de exemplo veja-se a obtenção da expressão desta célula do quadro: partindo de [9], podemos reescrever a inequação substituindo a especificação proposta para $u(c, L)$ e supondo que, como já fundamentámos atrás, $L_u = L_w$ e vem

$$(1-p) \left[\left(-\frac{1}{\beta\varepsilon} \right) (c_1 L_w^\beta)^{-\varepsilon} \right] + p \left[\left(-\frac{1}{\beta\varepsilon} \right) (c_2 L_w^\beta)^{-\varepsilon} \right] > \left[\left(-\frac{1}{\beta\varepsilon} \right) (c_0 L_w^\beta)^{-\varepsilon} \right]$$

donde, dividindo ambos os membros por $u(c_1, L_w)$, sucessivamente se obtém

$$(1-p) + p \left[\frac{1}{\delta} \right]^{-\varepsilon} > \alpha^{-\varepsilon} \Leftrightarrow 1-p+p\delta^\varepsilon > \frac{1}{\alpha^\varepsilon} \Leftrightarrow \alpha^\varepsilon (1-p+p\delta^\varepsilon) < 1$$

Vamos deter-nos em algumas conclusões especialmente relativas ao **caso b)** mais interessante, porque mais realista na caracterização do tempo de lazer. Em primeiro lugar, se não existir **income risk** ($\delta=1$) a decisão de participação no caso b) depende apenas de α e de ε , isto é, da taxa de substituição e do grau de aversão ao risco do indivíduo. Neste caso, basta que a taxa de substituição seja inferior à unidade para que haja suficiente incentivo para a participação no mercado de trabalho. Por outro lado note-se que quando não há *income risk* significa que estamos a assumir que o agente tem informação perfeita sobre as diferentes parcelas que formarão o seu rendimento após passar a uma situação de emprego.

Se considerarmos a existência de **incerteza** (foi com esta preocupação que o modelo foi idealizado) haverá factores de *income risk* a influenciar a decisão, ou seja, $\delta > 1$, e neste caso a decisão de participação dependerá explicitamente de duas componentes: uma *componente de certeza* e de uma *componente de incerteza*. Repare-se que quando o indivíduo é mais avesso ao risco (ou seja quando se supõe a existência de valores de $\varepsilon > 1$) o produto daquelas duas componentes tem de ser, em termos paramétricos, inferior à unidade (ver tabela, 1ª linha). A componente de **certeza** está evidentemente associada à taxa de substituição, α e é realista admitir que o seu valor seja inferior à unidade¹⁰³, aspecto que entra optimisticamente como factor de incentivo à participação. A contribuição parâmetro α para um efeito final de incentivo à participação será tanto mais relevante, quanto maior for o grau de aversão ao risco (isto é, quanto mais pessimista for o indivíduo), *ceteris paribus*¹⁰⁴.

A componente de **incerteza** está essencialmente ligada ao parâmetro δ do modelo, como já vimos. Por um lado, é de admitir que deve haver alguma correlação entre o grau de aversão ao risco e a percepção subjectiva da probabilidade p de ocorrência do *mau* resultado por parte do decisor. Assim, quanto maior for δ , maior deverá ser a valorização subjectiva de d , a diferença absoluta¹⁰⁵ entre o rendimento total associado ao *bom* resultado e o rendimento total associado ao *mau* resultado o que

¹⁰³ Com efeito, basta pensar que, por exemplo, os montantes das prestações de rendimento mínimo garantido são sempre necessariamente pouco elevados, tanto por razões orçamentais, como por razões que têm precisamente a ver com o problema comportamental levantado pelos efeitos de desincentivo na oferta de trabalho, aspecto que já tínhamos afluído no capítulo II. Pode acontecer, porém, que acumulação de prestações sociais categoriais, de substituição do rendimento e outras prestações complementares sujeitas a condição de recursos implique, para uma determinada família, com uma dada composição, uma taxa de substituição superior à unidade. Estes casos são normalmente marginais em termos estatísticos, não contando, evidentemente, com os casos resultantes de comportamentos fraudulentos relativamente às condições de usufruto dos benefícios.

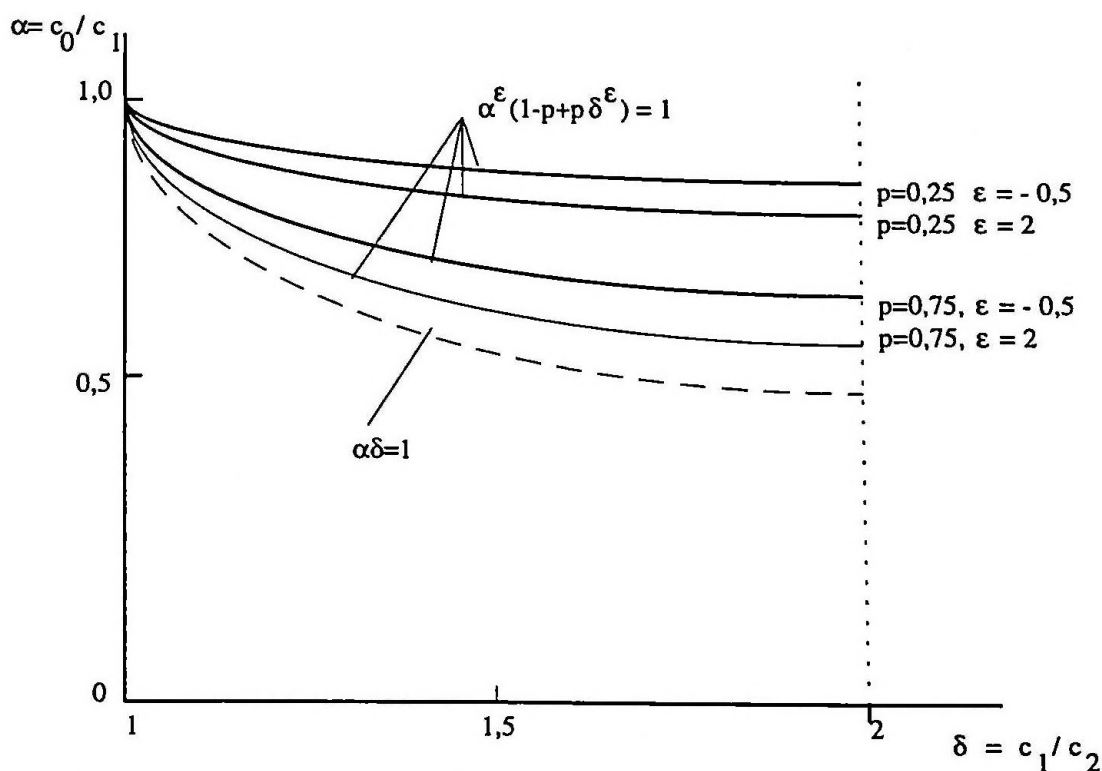
¹⁰⁴ Esta constatação é tanto mais importante quanto mais provável for, por outro lado, o acontecimento favorável, isto é, o *bom* resultado associado ao rendimento disponível após emprego, aspecto relacionado com a componente de incerteza da formação da decisão.

¹⁰⁵ Note-se que é imediato pela definição de δ que aumentos de d provocam naturalmente um incremento do *income risk*, amplificado pelo efeito causado pelo grau de aversão ao risco que por sua vez induzirá um maior p , nível de probabilidade associado ao *mau* resultado.

entrará claramente como factor de desincentivo à participação no mercado de trabalho. A componente de incerteza será dominante no efeito final sobre a decisão se a diferença d for suficientemente grande para, com grande probabilidade, garantir que o pior nível de rendimento numa situação de emprego seja inferior ao rendimento em situação de desemprego. Se se verificar essa dominância, o representante decidirá pela não participação. O gráfico seguinte pode ajudar a visualizar a interacção dos diferentes parâmetros na formação da decisão de participação; usamos uma representação em que no eixo vertical figura a taxa de substituição, α , e no eixo horizontal o rácio *income risk*, δ . Cada uma das curvas representadas é traçada para alguns diferentes pares de valores (p , ϵ), *ceteris paribus*. Cada curva, definida para um par de valores (p , ϵ), representa uma fronteira entre uma região de participação e uma região de não participação; sobre essa fronteira, será indiferente ao agente participar no mercado de trabalho ou permanecer desempregado. Não devemos esquecer que estas conjecturas - em todo o modelo isto se passa - são feitas em termos de utilidade indirecta do rendimento, definido o mapa de preferências do indivíduo. Há que levar em conta as limitações desta análise, tanto por estarem fundadas no subjectivismo relacionada com o conceito de utilidade como por assentarem também em conjecturas probabilísticas.

Gráfico 3.2.

Representação das Zonas de Decisão de participação para o caso b) para diferentes pares (p , ϵ)



Fonte: JENKINS and MILLAR (1989), *op. cit* [adaptado].

A região do gráfico que representa pontos de **não participação** estão localizados, para cada curva, **acima** da curva $\alpha^\epsilon(1-p+p\delta^\epsilon)$ traçada para cada par (p, ϵ) aqui exemplificado. Naturalmente, a zona de participação está situada acima de cada uma das "curvas de indiferença" deste mapa de decisão. Na região de não-participação é a *componente de incerteza* o factor dominante, conduzindo à não participação. É interessante notar que, para um dado valor assumido para a probabilidade associada ao *mau* resultado, p , a região de não participação é alargada para valores **superiores** do grau de aversão ao risco do indivíduo, o que corrobora o raciocínio por nós atrás efectuado. Neste sentido, o grau de aversão é uma espécie de "ponderador do pessimismo" do indivíduo no sentido em que **amplifica**, para uma dada probabilidade do *mau* resultado (p), o efeito de dominância da componente de incerteza, ligada ao *income risk*, na decisão final de participação. Valores mais altos atribuídos ao parâmetro ϵ tem um maior efeito na componente de incerteza do que na componente de certeza. Por outro, lado, quando não existe dominância da componente de incerteza, isso quer dizer que d não é suficientemente grande para que o pior rendimento disponível em emprego seja inferior ao rendimento disponível no desemprego; então **não existe** dominância da componente de incerteza quando $\alpha\delta = c_0/c_2 < 1$, qualquer que seja o valor do par p e ϵ considerados (naturalmente confinados aos valores que têm sentido económico). Neste sentido a fronteira $\alpha\delta = 1$ estabelece uma **condição mínima de participação**, no quadro das hipóteses deste modelo, que pode ser observada, a tracejado, no gráfico 3.3. acima representado.

Com base nos conceitos de taxa de substituição, α , e do rácio de *income risk*, δ , podemos obter um conceito derivado a que JENKINS and MILLAR chamaram a *taxa de substituição certeza-equivalente*, que consiste na comparação entre o rendimento total disponível na situação de desemprego, c_0 , com um nível de rendimento c_3 com a *mesma* utilidade esperada do primeiro membro de [9], isto é, com a mesma utilidade esperada de $(1-p)c_1 + pc_2$.

$$u(c_3, L_w) = (1-p)u(c_1, L_w) + u(c_2, L_w) \quad [18]$$

A partir da definição da função de utilidade especificada em [13], para $\epsilon \neq 0$, esse nível de rendimento c_3 seria definido da seguinte forma¹⁰⁶:

¹⁰⁶ Com efeito, a partir de [18], tendo em conta [13], e dividindo ambos os membros por $u(c_0, L_w)$ sai imediatamente que

$$\begin{aligned} \left(\frac{c_0}{c_3}\right)^\epsilon &= (1-p)\left(\frac{c_0}{c_1}\right)^\epsilon + p\left(\frac{c_0}{c_2}\right)^\epsilon = (1-p)\alpha^\epsilon + p(\alpha\delta)^\epsilon = \\ \frac{c_3}{c_0} &= \left[\alpha^\epsilon(1-p+p\delta^\epsilon)\right]^{-\frac{1}{\epsilon}} = c_0 \left[\alpha^\epsilon(1-p+p\delta^\epsilon)\right]^{-\frac{1}{\epsilon}} \end{aligned}$$

$$c_3 = c_0 \left[\alpha^\varepsilon (1 - p + p \delta^\varepsilon) \right]^{\frac{1}{\varepsilon}} \quad [19]$$

dando origem à *taxa de substituição certeza-equivalente*, α^* , definida do seguinte modo:

$$\alpha^* = c_0 / c_3 = \left[\alpha^\varepsilon (1 - p + p \delta^\varepsilon) \right]^{\frac{1}{\varepsilon}} \quad [20]$$

O representante decidirá pela participação no mercado de trabalho para valores de α^* inferiores à unidade. Repare-se que o interesse deste indicador inclui na sua definição a condição paramétrica que estabelece a regra de participação do representante (o factor entre parêntesis rectos tem de ser inferior a 1) e ao mesmo tempo relaciona-a com o rendimento na situação inicial de desemprego, c_0 .

Na concepção deste modelo é assumido que o representante típico - e também o decisor da participação - pertence a uma família com a mesma composição. No entanto, é razoável admitir que há outros **atributos** que se podem introduzir como diferenciadores da percepção subjectiva do risco que não o facto de pertencer a famílias com a mesma composição ou efectuar um estudo mais fino por tipo de família (diferentes composições). Assim, por exemplo, é de esperar que as famílias de **menores rendimentos** tenham um grau de aversão ao risco superior a famílias de maiores rendimentos e, decorrente disto, que a componente de incerteza tenha maior significância no comportamento de participação das famílias de menores rendimentos. Este modelo poderá ser aperfeiçoado e desenvolvido para levar em conta a diferenciação dos comportamentos em relação à incerteza com base em diferentes hipóteses daquela que considerámos neste modelo.

3.1.1.2.3. Políticas alternativas para aumentar a propensão à participação no mercado de trabalho no âmbito do *modelo de participação*

Um dos aspectos de interesse do modelo comportamental apresentado reside na possibilidade de propostas alternativas de política orientadas para o aumento da propensão à participação no mercado de trabalho das famílias atingidas pelo desemprego involuntário, num contexto de incerteza e de informação imperfeita. E, sublinhe-se, as implicações teóricas resultantes deste modelo devem ser especialmente consideradas no caso particular do RMG, esquema que obedece normalmente, no seio dos modelos de natureza complementar que vimos no capítulo II, a **condições de recursos**, um dos factores que vimos ser fonte de incerteza e de comportamentos de **desincentivo** para a participação no mercado de trabalho.

A principal preocupação das políticas será actuar sobre os factores que influenciam os parâmetros α e δ de modo a conduzir o indivíduo para a "zona de participação" tendo como referência o que dissemos a respeito do gráfico 3.3.

Os parâmetros do modelo relacionados com o rendimento disponível após emprego são v , w , A , B e d , cujo significado já referimos na secção 3.1.1.2.1. Se considerarmos $z = v$, w , A , B e d , a forma genérica de definir o parâmetro de rendimento após emprego, estamos interessados em saber as condições que asseguram que $\partial\alpha/\partial z < 0$ e $\partial\delta/\partial z < 0$. Ora, para isso, exige-se que a influência de uma variação de z , *ceteris paribus*, na expressão que define a condição de participação (ver tabela 3.1., caso b)), dada pela seguinte derivada paramétrica, cumpra a condição:

$$\frac{\partial[\alpha^\varepsilon(1-p+p\delta^\varepsilon)]}{\partial z} = \varepsilon\alpha^{\varepsilon-1} \left[(1-p+p\delta^\varepsilon) \frac{\partial\alpha}{\partial z} + \alpha p\delta^{\varepsilon-1} \frac{\partial\alpha}{\partial z} \right] < 0 \quad \text{para } \varepsilon > 0$$

$$\text{ou } \frac{\partial[\alpha^\varepsilon(1-p+p\delta^\varepsilon)]}{\partial z} = \varepsilon\alpha^{\varepsilon-1} \left[(1-p+p\delta^\varepsilon) \frac{\partial\alpha}{\partial z} + \alpha p\delta^{\varepsilon-1} \frac{\partial\alpha}{\partial z} \right] > 0 \quad \text{para } \varepsilon < 0$$

Estamos a assumir que c_0 é constante, o que restringe os instrumentos de política aos elementos estocásticos ligados a c_1 e a c_2 (devido às componentes F_1 e F_2 do rendimento disponível após emprego, definidas em [H7.2]).

São propostos dois tipos principais de políticas:

1. políticas orientadas para a redução da componente de *income risk* devida à existência de prestações sociais que envolvem a obrigatoriedade de condição de recursos. Dentro deste grupo há variantes possíveis, de que destacamos:

1.i) redução directa de d , substituindo prestações sujeitas a condição de recursos (como acontece com o *Family Credit* britânico) por prestações *lump-sum* dirigidas às famílias dentro do regime; cita-se, a título de exemplo, a introdução de uma prestação suplementar por cada dependente menor, de montante fixo, pago às famílias elegíveis do regime *Family Credit*;

1.ii) medidas dirigidas à redução da ignorância e/ou concepção errada do modo de funcionamento dos regimes que regulam as prestações sujeitas a condição de recursos, como seja a simplificação dos procedimentos relacionados com a prova de recursos e também com a norma que estabelece a decisão de atribuição da prestação (simplificação de critérios) por parte da administração do sistema de segurança social.

2. O *income risk* pode ser reduzido através do aumento das componentes *certas* do rendimento disponível, como seja as prestações categoriais ligadas aos dependentes menores (*child benefit*, no exemplo britânico). O aumento deste tipo de benefícios não influencia a taxa marginal de imposto. Alternativamente, mas de forma mais indirecta, pode ser obtido um efeito semelhante reduzindo-se a própria taxa marginal de imposto, t , (uma diminuição de t equivale a uma aumento de v ,

neste modelo) ou aumentando o nível da dedução, A , para o apuramento do rendimento colectável da unidade fiscal, opções que podem ser vantajosas em termos orçamentais.

Na tabela seguinte estão sistematizados os efeitos da variação instrumental de cada um dos parâmetros referidos na taxa de substituição, α , e no rácio de *income risk*, δ . Os efeitos estão apresentados sob a forma de elasticidades dos parâmetros α e δ em relação a cada um dos parâmetros z relacionados com a formação do rendimento disponível na situação após emprego (c_1 e c_2).

Tabela 3.2.
Elasticidades

Parâmetro z	Elasticidades "paramétricas" da taxa de substituição	"Elasticidades paramétricas" do rácio de <i>income risk</i>
Definição →	$(z/\alpha) \frac{\partial \alpha}{\partial z}$	$(z/\delta) \frac{\partial \delta}{\partial z}$
d	0	$[(\delta - 1)/c_1](c_2)$
v	$-[(1 - r)/c_1][vwh - vA]$	$-[(\delta - 1)/c_1][(1 - r)vwh]$
w	$-[(1 - r)/c_1][vwh]$	$-[(\delta - 1)/c_1][(1 - r)vwh]$
A	$-[(1 - r)/c_1][(1 - v)A]$	$-[(\delta - 1)/c_1][(1 - r)(1 - v)A]$
B	$-[(1 - r)/c_1][nB/(1 - r)]$	$-[(\delta - 1)/c_1](nB)$

Fonte: JENKINS and MILLAR (1989), *op. cit* [adaptado].

Um primeiro aspecto que salta imediatamente à vista é que qualquer dos parâmetros considerados contribui favoravelmente para o objectivo, que é o de conseguir reduções em α e δ , como se pode ver pelo sinal de todas as elasticidades apresentadas no quadro 3.2.¹⁰⁷, ainda que os impactos relativos em termos proporcionais - trata-se de elasticidades - sejam de diferentes intensidades relativamente aos vários parâmetros. Nota-se também com uma relativa clareza que um dos impactos mais significativos ocorre precisamente em d o que não nos deve admirar muito: trata-se do parâmetro que tem relação directa com a componente de prestações sujeitas a condição de recursos, pómulo dos factores de incerteza considerados no modelo, ou seja a diferença entre o *bom* resultado e o *mau*

¹⁰⁷ Note-se que também para d é válido o que se disse, uma vez que este parâmetro entra com sinal negativo na expressão C_2 [H8] que está relacionado com δ .

resultado. Um aumento de d (redução de c_2) tem um efeito elástico no rácio de *income risk* (o aumento de 1% no valor de d conduz a uma redução mais que proporcional no rácio de *income risk*). A actuação sobre os factores que influenciam d tem o efeito mais sensível na redução do *income risk* e portanto sobre os factores de incentivo a uma decisão favorável à participação no mercado de trabalho.

A comparação das elasticidades dos parâmetros B e w é também interessante, embora se reconheça que a elasticidade relacionada com as prestações não sujeitas a condição de recursos (que é um componente *certa* do rendimento) depende do número de dependentes da família, isto é, não depende só do montante do benefício, B o que introduz alguma ambiguidade no juízo de valor sobre a ordenação dos efeitos decorrentes de actuações políticas sobre aqueles parâmetros do modelo¹⁰⁸. A escolha de uma ou outra política também tem sempre diferentes custos orçamentais por detrás e este é claramente um aspecto a levar em consideração na escolha de uma política. Neste caso um incremento de B envolve decisões políticas ao nível orçamental e reafectações de despesas públicas, eventualmente dentro do próprio sistema de segurança social. E a experiência mostra que tende a ser uma opção mais cara relativamente a outras alternativas. Por outro lado, as melhorias a introduzir no funcionamento administrativo do sistema de segurança social de modo a torná-lo mais transparente e amigável nos procedimentos aos olhos do beneficiário também acarreta custos significativos. Além disso, para a prestações sujeitas a condição de recursos subsiste o problema do estigma social sentido pelo beneficiário. Pesa uma certa incerteza sobre qual a opção política mais eficaz para o objectivo em questão: aumentar a propensão à participação no mercado de trabalho partindo de uma pré-situação de desemprego.

A complexidade de factores de que depende o *saldo* final da vantagem de uma política em relação a outra não permite, em nenhum sistema, determinar linearmente uma solução-receita para o aumento do incentivo da oferta de trabalho junto de beneficiários de prestações de apoio ao rendimento, concretamente numa situação de desemprego. Há, no entanto, uma conclusão a retirar: há claramente uma simpatia por aumentar a fontes *certas* do rendimento das famílias com baixos rendimentos sujeitas ao risco de desemprego e sujeitas ao problema do reingresso no mercado de trabalho. Se repararmos bem trata-se de uma paulatina convergência para uma concepção de *dividendo social "well-targeted"* (dirigida, neste caso, às famílias com o perfil que temos vindo a caracterizar), opinião perfilhada também por outros autores (ATKINSON, 1993a).

¹⁰⁸ Embora os autores tenham demonstrado que, no caso de uma família com dois dependentes a cargo, e supondo níveis realistas para os parâmetros referidos, tenham chegado claramente à conclusão que o efeito decorrente do incremento em B é mais significativo que o incremento em w , medido pelas elasticidades respectivas.

A principal mensagem deste modelo é que os incentivos financeiros dirigidos aos indivíduos/famílias em situação de exclusão do mercado de trabalho não pode ser apenas visto através da análise dos montantes das prestações em termos nominais, mas levar-se em conta outras variáveis que entram no comportamento dos agentes, que têm um determinado grau de aversão ao risco, nomeadamente ao nível das expectativas relativamente à formação do rendimento futuro. Neste sentido o conceito *income risk* dá uma contribuição muito interessante para a análise do processo de decisão de participação no mercado de trabalho, aspecto que deve ser valorizado, tendo em vista o objectivo de re-inserção profissional ligado à concepção da política social em geral. JENKINS and MILLAR chegam mesmo a falar na necessidade de se substituir o termo *unemployment trap* por *employment lottery*, precisamente para pôr em relevo os factores de incerteza ligados ao enquadramento que precede uma decisão de participação por parte de um beneficiário típico em situação de desemprego. A concepção deste modelo introduz uma via de investigação inovadora no estudo destes assuntos e admite a introdução de novas hipóteses, por exemplo a consideração de mais um *entrante* potencial no mercado de trabalho na família típica.

3.1.2 Evidência empírica e alguns problemas metodológicos na formulação dos modelos utilizados

Os efeitos económicos das prestações sociais, vistos tradicionalmente sob um prisma **categórico**, têm sido largamente estudados tanto numa perspectiva teórica como empírica, ainda que os resultados não sejam inequívocos relativamente aos postulados teóricos e subsistam problemas metodológicos relacionados com as técnicas de estimação econométrica utilizadas nessas investigações. A reunião destas duas perspectivas - análise teórica e evidência empírica - percorre alguns trabalhos de referência a que tivemos acesso¹⁰⁹.

É nosso objectivo nesta secção pôr em relevo alguns dos aspectos relacionados com os resultados da grande **abundância** estudos empíricos efectuados sobre os efeitos das prestações sociais de desemprego sobre o comportamento da oferta de trabalho e que podem constituir um quadro de **referência** para uma futura investigação empírica dos efeitos comportamentais induzidos por uma política de RMG. Até que ponto é que é possível verificar empiricamente que a existência de prestações sociais ligadas ao desemprego constituem um factor de desincentivo ao trabalho? As melhorias introduzidas nos sistemas de transferências ligados ao risco de desemprego são um importante factor de aumento do desemprego? A literatura

¹⁰⁹ Destacamos, numa curta selecção, ATKINSON (1987, 1991), KANBUR and KEEN (1989), MOFFIT and RANGARAJAN (1989), JENKINS and MILLAR (1988), DANZIGER, HAVEMAN and PLOTNIK (1981).

sobre este assunto é relativamente abundante, mas muito localizada. Limitamo-nos a aproveitar alguns trabalhos já referidos, com particular incidência para os textos de ATKINSON (1987,1991) e DANZIGER et al. (1981) como dois exemplos de esforço **comparativo** de várias iniciativas localizadas, com vista a caracterizar empiricamente a **relação** entre o usufruto de benefícios sociais e a alteração das intenções de oferta de trabalho, quando não da própria decisão de participação no mercado de trabalho, perspectiva que abordámos teoricamente em 3.1.1.2. Os exemplos de estudos empíricos apresentados e os comentários aos seus resultados apenas pretendem **ilustrar** aqui as **limitações** da investigação **empírica** na verificação da manifestação dos efeitos explicados pela teoria. De facto, como nota ATKINSON (1991) "é necessário promover uma maior integração vertical entre a econometria aplicada e a economia pública" de modo a permitir que "a estimação econométrica não ande tão frequentemente divorciada da formulação das políticas".

A maior parte dos estudos empíricos efectuados dizem respeito a prestações sociais de cobertura do risco social de desemprego. Porém, assumimos desde o início do capítulo este tipo de prestações como *proxy* para o estudo dos efeitos das transferências sobre o comportamento da oferta de trabalho. Mas é necessário precisar melhor, neste momento, as **especificidades** da prestação de RMG no estudo dos seus efeitos, relativamente às análises tradicionais sobre prestações sociais de *subsídio de desemprego*. Há diferenças importantes a registar, à partida, entre a natureza das prestações sociais sobre as quais recai a maior parte dos estudos de evidência empírica e uma prestação com a natureza do RMG. Vejamos algumas dessas diferenças gerais. A prestação social de cobertura do risco de desemprego - **exceptua-se** nesta análise o *subsídio social de desemprego*, atribuído, a título temporário e sob condição de recursos, após a expiração do subsídio de desemprego "normal" - depende, regra geral, do **passado profissional** (número de anos que trabalhou por conta de outrem, historial das remunerações brutas, categoria profissional, etc) do seu beneficiário e depende do enquadramento próprio de cada sistema de segurança social. A atribuição de um "subsídio de desemprego" depende então do caso **específico** de cada beneficiário relativamente ao seu passado profissional, não considerando as causas que levaram o indivíduo à condição de beneficiário desta prestação, isto é, das condições que levaram o indivíduo a uma situação de "desempregado". Ao contrário, a identificação do beneficiário-tipo de uma prestação de RMG, que não tem uma natureza comutativa como o subsídio de desemprego, mas sim **assistencial** é, em princípio, mais homogénea, quer em relação à definição das condições elegíveis para aceder ao benefício, quer pela menor amplitude de variação dos montantes das prestações calculadas, a atribuir a cada família/indivíduo. Isto não significa que, em termos institucionais, as operações administrativas (bem como os respectivos custos) necessárias para a decisão de atribuição do RMG sejam mais facilitadas: muito pelo contrário, a complexidade é neste caso maior uma vez que é normalmente exigível a fiscalização da condição de recursos para o acesso a essa prestação por parte da

população elegível, dado que a prestação é normalmente selectiva (não considerando agora a modalidade de *dividendo social* de que o RMG se pode revestir). Na maior parte dos países, o *subsídio de desemprego*, de natureza comutativa, não depende de condição de recursos (à excepção dos casos em que existe um subsídio social de desemprego), ao contrário das prestações de RMG que têm sempre uma natureza assistencial. No caso do subsídio de desemprego, as *demarches* institucionais são mais fáceis uma vez que contam com um **sistema de informação** já montado por via do passado contributivo do potencial beneficiário em ligação com a sua actividade profissional.

A maior parte dos estudos empíricos que se têm efectuado para o caso dos subsídios de desemprego não permitem, inequivocamente, corroborar a existência de uma **relação clara** entre o aumento do desemprego explicado pelo nível das prestações de desemprego, isto é, permitem apenas verificar que há uma **tendência** para que as prestações sociais deste género possam ser factor causal no **prolongamento** da situação de desemprego de um determinado indivíduo, mas em muitos casos essa associação é relativamente **fraca**. A estrutura das causas que levam à permanência de um indivíduo numa situação mais ou menos prolongada de desemprego é bastante mais complexa do que a análise microeconómica pretende explicar (em termos comportamentais) e não tem, obviamente, apenas a ver com o comportamento do lado da oferta de trabalho, mas também pela actuação do lado da **procura** de trabalho (ATKINSON, 1987). Além do mais, não tem a ver apenas com factores de natureza monetarizável, quantitativa, mas também com outros factores, de ordem qualitativa, que influenciam as decisões de oferta do indivíduo.

Por outro lado, alguns estudos baseados em *time series* não têm conseguido mostrar com sucesso a existência de uma relação entre o aumento das prestações sociais e o desemprego: um dos problemas principais deste tipo de estudos é não permitir isolar convenientemente os efeitos das diferentes alterações de política. Um dos modelos mais desenvolvidos com base nesta metodologia foi feito por MAKI and SPINDLER (1975) no Reino Unido, em que procuraram introduzir na equação do desemprego, estimada por *OLS*, variáveis de correcção cíclica e estrutural do fenómeno, tendo concluído que incrementos nas prestações sociais ligada ao desemprego tinham "substanciais" efeitos no desemprego. O modelo permitiu estimar uma elasticidade da taxa de desemprego em relação a um rácio definido como B/Y (a proporção do benefício no rendimento de trabalho) de 0,68, abrangendo apenas o desemprego masculino. Foram introduzidos alguns aperfeiçoamentos ulteriores neste tipo de modelos através da uma especificação completa de um modelo para o mercado de trabalho por forma a identificar com mais clareza os diferentes estados dos intervenientes (os indivíduos, no mercado de trabalho, podem estar empregados por conta de outrem, por conta própria, desempregados ou não estarem no mercado e há mobilidade entre os diferentes estados que influenciam a forma como a taxa de desemprego é medida) e os

impactos das alterações das políticas na oferta de trabalho e, portanto, no nível de desemprego. Pelo facto de haver aumentos ou melhorias no sistema de transferências, os indivíduos que não estão no mercado de trabalho - ou seja, os que não estão inscritos nos serviços administrativos da segurança social como desempregados - têm incentivo para proceder a essa inscrição e passar a usufruir da prestação. Estes aspectos complicam a investigação baseada em *time series*. A tentativa de definir um *trabalhador representativo* também esbarra com a heterogeneidade de situações resultante de diferentes carreiras contributivas dos trabalhadores, diferentes regimes, etc.

É por esta última razão que os estudos baseados em dados em painel são vistos como uma melhor alternativa metodológica para a investigação dos efeitos de desincentivo das prestações. O problema destes modelos é a extrapolação de conclusões respeitantes a um dado grupo para o todo da população: "*The pattern of unemployment benefits may determine who is unemployed but not affect the aggregate*" (ATKINSON, 1987). Ou como é referido em ALBRECHT and AXELL (1984)¹¹⁰ "...the typical cross-section or panel analysis addresses the question of whether individuals who receive relatively generous unemployment compensation search more (unemployment) than others who receive relatively less generous compensation, holding other differences between individuals constant" ou em termos macroeconómicos a questão é "*whether economies characterised by relatively more generous unemployment compensation have more search unemployment than economies with less generous compensation*".

Em grande parte de estimações *cross-section* um aumento de 1% nos benefícios tende a estar relacionado com pouco menos de 1% de aumento do desemprego ou com pouco menos de 1% no decréscimo da probabilidade de sair de uma situação de desemprego. Mas as conclusões não são muito ricas e até confirmam a sensação, grosso modo, de que a relação entre o aumento de prestações sociais e o desemprego ou a não participação é pouco significativa relativamente às desconfianças lançadas nas diferentes abordagens teóricas desta questão.

Uma das limitações dos estudos econométricos baseados em dados respeitantes a beneficiários de subsídios de desemprego é a heterogeneidade dos casos considerados nas amostras em estimações *cross-section*, aspecto que reduz substancialmente a significância e robustez das estimações nos modelos. A análise de dados em *painel* (aspecto de que voltaremos a falar no ponto 3.2.) reduz algumas dessas dificuldades ao tornar mais visível os atributos que ajudam a distinguir a situação dos beneficiários pré e pós benefício e, portanto, medir melhor os impactos da política de transferências.

¹¹⁰ Citado em ATKINSON, 1987, *op. cit.*, p. 861.

Por outro lado, os estudos empíricos sobre desincentivos pretendem isolar o efeito das prestações sociais especificamente ligadas ao desemprego sobre a oferta de trabalho, não valorizando devidamente com as interações de outras prestações sociais - designadamente, as prestações familiares complementares, na especificação dos modelos, o que lhes traria, porém, uma maior heterogeneidade. A interação dos vários benefícios torna muito difícil a quantificação dos efeitos de desincentivo sobre o trabalho e as decisões de permanência no desemprego ou de oferta de trabalho. A existência de incerteza e o facto de o estudo dos efeitos se tratar de um problema essencialmente *dinâmico*, confere grande complexidade metodológica aos modelos e as conclusões têm de ser encaradas com muitas reservas.

3.2 Aspectos metodológicos ligados à análise dos efeitos redistributivos e avaliação das políticas sociais baseadas em transferências

A instauração de uma política de RMG no quadro mais geral da política social não é independente de algumas controvérsias lançadas em torno da problemática da **medição** da pobreza. Os problemas metodológicos que caracterizam as diferentes vias propostas para medir o fenómeno da pobreza afectam naturalmente a forma como os diferentes instrumentos para o seu combate podem ser pensados. As duas grandes abordagens relativas ao enfoque da medição da pobreza foram sintetizadas, em termos simples, por ATKINSON (1987): a abordagem em termos de *condições de vida* (*standard of living*) ou em termos do direito a um *nível mínimo de recursos*.

Assim, é oportuno ter uma visão panorâmica, necessariamente breve, de alguns aspectos da controvérsia gerada em torno de metodologias alternativas de medição da pobreza e, em seguida, procurar efectuar uma avaliação crítica da forma como a política de RMG serve os propósitos de combate à pobreza. Coloca-se frequentemente a questão sobre se os seus impactos se fixam predominantemente ao nível da dimensão **curativa** (no que diz respeito à componente resultado/situação da pobreza) ou **preventiva** (no que concerne à componente de **processo** do fenómeno) da política social, concertada com outros aspectos de intervenção da política social - nomeadamente a sua articulação com as políticas de emprego - como potenciadora da **re-inserção** social do indivíduo/família desprotegida. Ou, ainda, se este tipo de política social, alvo de controvérsias entre muitos autores, não só em relação à sua natureza com à forma correcta para a sua implementação - pode servir para agravar, a prazo, o fenómeno social indesejável que pretende combater. Enquanto que a abordagem da medição da pobreza baseada na aceção do "*standard of living*" implica a medição da pobreza em termos **directos** - em que é possível descrever a privação de bens e serviços de um indivíduo ou família em relação a uma dada norma social, a abordagem da medição baseada no nível mínimo de recursos é feita em termos **indirectos**, isto é, assenta no conceito de rendimento. A necessidade de obter um indicador monetário que sirva de referência à elaboração das políticas de assistência social baseadas no rendimento, como é claro exemplo a política de RMG, implica a construção das *linhas de pobreza* de natureza exclusivamente monetária, aspecto que tem servido para alimentar fortes polémicas entre os autores ligados ao estudo da pobreza.

3.2.1. Medição da pobreza e exclusão social e as suas implicações para a formulação e avaliação das políticas sociais

A análise dos impactos das políticas sociais sobre o fenómeno da pobreza não é independente das metodologias escolhidas, e dos respectivos indicadores utilizados, para medir esse fenómeno. Temos de partir desta limitação *a priori* para demarcar, desde já, o relativismo das conclusões teóricas a que possamos chegar. Autores como ATKINSON chamam repetidamente a atenção para esta importante questão. O objectivo desta secção é dar conta, de forma muito sintética, das controvérsias que giram em torno da escolha de metodologias para a medição do fenómeno da pobreza e da exclusão social, para servir de referência na discussão teórica dos efeitos redistributivos das prestações sociais, tentando autonomizar aspectos que digam especificamente respeito aos esquemas de RMG nas suas especificidades como prestação(ões) do sistema de segurança social (SSS).

3.2.1.1. Diferentes perspectivas teóricas de diferenciação dos conceitos de pobreza e exclusão social

Os textos de política social utilizam, frequentemente, termos como pobreza, exclusão social, privação, marginalização, pauperização, entre outros, para definir conceptualmente os contornos das problemáticas analisadas. Muita literatura tende sobrepor, designadamente, os conceitos de *pobreza e exclusão social*. Uma tentativa de clarificação destes dois conceitos pode ser feita recorrendo a **diferentes perspectivas** de análise, como tentaremos fazer abaixo.

O mínimo que se pode dizer é que as fronteiras dos vários conceitos utilizados não estão satisfatoriamente definidas e chegam a ser politicamente utilizados com diferentes acepções - as diferentes fases do discurso político de natureza social na União Europeia é disso sintoma evidente: durante muito tempo a problemática relacionada com as situações de desvantagem social de pessoas e grupos sociais tipificados, relativamente a uma determinada norma social, eram genericamente designados por pobreza (COSTA, 1994) e na União europeia a problemática da pobreza deu origem a três programas específicos (o último dos quais foi designado como *Pobreza 3*). Mas foi no decurso dos trabalhos desenvolvidos no âmbito deste último programa que se introduziu no discurso o termo *exclusão social*, termo que se começou a generalizar e a dar origem a um amplo debate de discussão em torno da necessidade de clarificação do novo conceito nas ciências sociais. Desde logo, um dos primeiros patamares de análise refere-se à *abrangência* dos conceitos e é relativamente pacífico, pelo menos do ponto de vista económico, que pobreza implica exclusão. A definição de pobreza tem tido uma tradição relativamente unidimensional na sua definição. Por exemplo, na década de 70 o Conselho de Ministros da CE adoptava a seguinte definição de pobreza: *os indivíduos ou as*

famílias estão em situação de pobreza quando os seus recursos são tão diminutos que os excluem do modo de vida mínimo aceitável no Estado-membro em que vivem". Deste exemplo ressalta a clara associação da pobreza à carência de recursos, a relação da situação social do indivíduo/família com uma norma social ("modo de vida aceitável", entendido como a satisfação de um conjunto de necessidades mínimas). Esta pode ser entendida como uma forma *lata* de definir pobreza. Mais tarde, já no fim da década de 80, a introdução do termo exclusão social chama a atenção para o carácter potencialmente multidimensional da *desvantagem social* do indivíduo/ família/ grupo e a necessidade de se diferenciar os dois conceitos, *pobreza* e *exclusão social*. E neste sentido, o conceito de exclusão social seria *mais* abrangente do que o conceito de pobreza¹¹¹. Mas quais são então as diferenças *operacionais* entre os dois conceitos? É neste ponto que é necessário introduzir diferentes perspectivas de análise que permitam diferenciar entre os dois conceitos, sob pena de se misturarem caoticamente os elementos caracterizadores de um e doutro e desacreditar a objectividade que deve presidir à sua utilização.

Uma primeira perspectiva apela à distinção entre os aspectos *distributivos* e *relacionais* do fenómeno da pobreza (PEREIRINHA, 1995). O conceito de pobreza parece colocar mais em destaque a situação de escassez de recursos do indivíduo/família para a satisfação de necessidades mínimas, o que acentua o pendor distributivo do fenómeno. O conceito de exclusão social, na multidimensionalidade que o caracteriza, invoca mais os aspectos *relacionais* do fenómeno da pobreza, entendido em sentido lato. Desde que foi proposto o termo *exclusão social* surgiram diferentes interpretações da sua natureza. A interpretação dominante, adoptada nos trabalhos de investigação patrocinados pela Comissão¹¹² e no discurso político no seio da União Europeia e que teve origem na origem institucionalista de T.H. MARSHALL, centra-se no conceito de cidadania, estatuto que confere aos membros de uma comunidade um conjunto de direitos civis, políticos e sociais de participação **regular** na sociedade. Já anteriormente aludimos a esta concepção no ponto 2.2.2.2. deste trabalho, a respeito dos modelos complementares de RMG. O fenómeno de exclusão social, complexo, resultaria do mau funcionamento quer das instituições sociais que visam assegurar o respeito pela realização desses direitos, quer dos efeitos adversos causados pela natureza competitiva inerente ao funcionamento do mercado, origem de numerosos obstáculos à efectividade na satisfação de determinados direitos sociais (por exemplo o acesso, e permanência, no mercado de trabalho, ou o acesso a cuidados de saúde de certa qualidade, entre outros).

¹¹¹ Ver a este respeito uma melhor precisão dos conceitos e das suas relações, bem como as diferentes que foram assumindo no discursos político, em COSTA, A.B. (1994).

¹¹² Um desses importantes trabalhos de investigação, inter-Estados-membros, promovidos pela Comissão da União foi o *Observatório Europeu das Políticas de Luta contra a Exclusão Social*, coordenado por Graham Room, levado ao cabo durante um período de três anos (1990-1992).

Outra interpretação do termo *exclusão social* é atribuído a Robert CASTEL (1991) mais na linha da sociologia tradicional francesa em que se define exclusão a partir da idéia de ruptura - *désaffiliation* - dos laços sociais que ligam o indivíduo à sociedade de que fazem parte. CASTEL(1990) e PETERSEN (1993) introduzem o conceito de *marginalização social* como *processo* que pode conduzir a uma situação *extrema* de exclusão social. Para estes autores, a pobreza estaria directamente ligada com um estado de privação e com formas de "desligamento" das relações de trabalho, enquanto a exclusão social representaria um estado extremo do processo de marginalização, que implica assim não só o enfraquecimento ou mesmo ruptura das relações de trabalho, mas também dos laços familiares e das relações familiares (de que por exemplo os *sem-abrigo* são um exemplo). Para estes autores, desde que a pobreza não coexista ou não implique a des-integração dos laços familiares e das relações sociais não corresponde a uma situação de exclusão social.

Esta é uma posição teórica que se afasta do conceito de exclusão centrado na idéia de cidadania de MARSHALL. Para este autor o conceito de exclusão social é mais amplo que o de pobreza e em que a pobreza implica necessariamente exclusão social, mas o inverso pode não ocorrer, isto é, existem formas de exclusão social que não significam pobreza. Como estabelece um relatório elaborado para a Comissão das Comunidades em 1992¹¹³ em relação ao termo *exclusão social*: "mais claramente que o conceito de pobreza, compreendido demasiadas vezes como referindo-se exclusivamente ao rendimento, aquele conceito põe em evidência a natureza multidimensional dos mecanismos pelos quais os indivíduos ou grupos são excluídos de tomar parte nas trocas sociais, das práticas e direitos inerentes à integração social e à identidade". O conceito de integração social está nos antípodas do conceito de exclusão e assim este fenómeno pode ser "lido" enquanto falhas múltiplas nos mecanismos normais de integração do indivíduo família no sentido que já expusemos no ponto 2.2.2.2. e que não repetimos aqui.

Podemos concordar então que o conceito mais amplo de pobreza combina aspectos distributivos e relacionais e que, sendo uma das formas de exclusão social, se traduz na *privação* da satisfação de necessidades materiais e imateriais *mínimas*. Pobreza, exclusão e privação, levaram Peter TOWNSEND a propor uma definição de pobreza, no seu sentido mais amplo, da seguinte forma¹¹⁴: "*indivíduos, famílias e grupos na população consideram-se em situação de pobreza quando defrontam a falta de recursos que lhes permitam ter o tipo de alimentação, participação nas actividades e condições de vida e conforto que são habituais, ou pelo menos amplamente encorajados ou aprovados, nas sociedades a que pertencem. Os seus recursos estão*

¹¹³ O relatório referido, publicado pela Comissão, intitula-se *Towards a Europe of Solidarity - Intensifying the fight against social exclusion, fostering integration*, COM(92) 542 final, Brussels, 23 December, 1992.

¹¹⁴ Citado de PEREIRINHA (1995), p. 171.

situados de tal forma abaixo dos disponíveis pelo indivíduo médio que, por isso, estão assim, de facto, excluídos dos padrões normais de vida, costumes e actividades". Pela lógica da abrangência na relação entre os conceitos, é possível propor o encadeamento de conceitos: pobreza (definida *estritamente* como escassez de recursos materiais) → privação → exclusão social (PEREIRINHA, 1995).

A política social, entendida cumulativamente nas suas diferentes vertentes organizativas - políticas sectoriais, categoriais e globais - é formulada para combater as **disfunções** sociais que dão conteúdo àqueles conceitos. A este respeito COSTA (1994) chama a atenção para o facto de que a pobreza entendida como privação resultante da falta de recursos não é necessariamente reduzida através de políticas categoriais ou sectoriais baseadas, por exemplo, em transferências: em muitos casos a falta de recursos pode implicar, para além dos programas de transferências do SSS, um grande número de medidas complementares ligadas entre si abrangendo as áreas da educação, formação profissional, equipamentos colectivos, saúde, etc. E esta questão esbarra com a natureza de uma prestação como a do RMG que deve ser naturalmente enquadrada numa *mix* de políticas orientadas para a **integração** (óptica *preventiva* da formulação da política social) ou **re-integração** (óptica *correctiva* ou *curativa* da política social).

Uma segunda perspectiva de análise na diferenciação entre os conceitos de pobreza e exclusão social, reside na distinção entre as dimensões **estática** e **dinâmica** dos fenómenos. Assim, **exclusão social** representaria o *processo* complexo de criação de condições que conduzem o indivíduo/ família/ grupo a alguma(s) da(s) forma(s) de exclusão (visão dinâmica). Este processo ficar-se-ia a dever a deficiências no funcionamento das instituições sociais e do próprio macro-sistema económico-social (como por exemplo, organização dos mercados de trabalho, bens e serviços, condução da política económica, sensibilidade aos choques externos decorrente do grau de abertura ao exterior, etc.). A **pobreza**, no seu sentido mais estrito, ou mesmo no sentido um pouco mais amplo de *privação* (da satisfação das necessidades mínimas) tenderia a ser encarada como resultado, como *situação* resultante do *processo* de exclusão social (visão estática)¹¹⁵.

Há uma terceira perspectiva de análise importante para se fazer a ponte para os problemas metodológicos levantados pela necessidade de se medir o fenómeno (**diagnóstico**) se poder agir sobre ele (actuação **política**) e se poder **avaliar** os efeitos da intervenção. Em todos estes estádios de produção teórica, a **medição** é uma

¹¹⁵ Mas também aqui não há uma grande precisão conceptual, uma vez que a pobreza, vista como privação, pode também ser estudada de forma dinâmica procurando descrever-se os factores de *pauperização* do indivíduo/ família. É bom ter presente que, ao falarmos de *perspectivas* de análise não podemos "suspender" os aspectos multifacetados que dão conteúdo aos conceitos. Da sobreposição das várias perspectivas analíticas nasce, de facto, alguma confusão na identificação dos conceitos como objecto de conhecimento.

questão central. Quando se opta por uma análise preferencialmente centrada na óptica do *padrão de vida*, a avaliação do estado de pobreza é feito tendo em especial atenção a "norma de consumo", isto é, os "cabazes" de bens que satisfazem necessidades mínimas do indivíduo/família, ou se quisermos as condições de *não-privação* no consumo subjectivamente definidas como norma social. E neste sentido, uma situação de pobreza, é uma situação de **privação no consumo** e portanto uma forma de exclusão social. Desta opção decorrerá uma forma **directa** de medir o fenómeno da pobreza. E é a propósito desta opção quanto à perspectiva de medição do fenómeno que mais adiante exporemos uma metodologia recente de medição da pobreza, entendida como privação, que pode ter implicações teóricas, por exemplo, na fundamentação de uma política de transferências, nomeadamente de um esquema de RMG.

Mas, alternativamente, ao definir pobreza como *direito a um nível mínimo de recursos* está-se a pôr em relevo a componente de *cidadania* ligada, neste caso, ao direito a um rendimento mínimo como condição-chave de participação integral na sociedade. Esta perspectiva, baseada no rendimento dos indivíduos/ famílias, dará origem a uma forma **indirecta** de medir o fenómeno da pobreza. Porém, e esse é um aspecto importante nesta discussão, as duas ópticas **não** se excluem, porquanto é razoável aceitar a existência de correlação estreita entre insuficiência de rendimento e privação no consumo. Contudo, cremos que uma análise centrada na consideração do fenómeno da pobreza como privação, nos aspectos distributivos e relacionais que a enformam, pode contribuir, de forma inovadora, para melhorar o conhecimento do fenómeno e mais eficazmente se propor medidas de política para o seu combate. Como sintetiza PEREIRINHA (1995) "encarando a pobreza como uma forma **específica**¹¹⁶ de exclusão social, resultante de uma escassez de recursos, ela manifesta-se em termos de **privação** na satisfação de necessidades fundamentais relativamente a uma dada **norma social** e em que estão presentes [além dos elementos **distributivos**] elementos **relacionais** na definição dessas necessidades".

3.2.1.2. Questões gerais relacionadas com as metodologias de medição da pobreza e exclusão social e algumas implicações para a formulação das políticas sociais

A relativa indefinição que encontramos na tentativa de esclarecimento do significado preciso dos conceitos é, de certo modo, continuada nas hesitações sobre quais os indicadores apropriados para medir os fenómenos diagnosticados. Na sequência destes problemas teóricos surge um outro com implicações bastante mais práticas - o da **avaliação** das políticas sociais: como podemos assegurar que a política P_1 , baseada numa determinada opção metodológica de medida, seja preferível à política

¹¹⁶ Os sublinhados e o parêntesis de contextualização são nossos.

P_2 , baseada numa outra metodologia de medição, se não é possível efectuar uma ordenação de "preferência objectiva" por parte do investigador, isto é, se não é possível garantir que uma dada via metodológica tem um maior "grau de cientificidade" que a outra. Como se resolve então este impasse? Recorrendo a ATKINSON (1993), é necessário, antes de mais, começar pela clarificação dos **objectivos** da política, e manter a noção da "relatividade" da medida utilizada para conhecer o fenómeno, no sentido de saber a que aspectos particulares do fenómeno analisado a metodologia seguida permite responder.

A medição da pobreza implica, em primeiro lugar, a necessidade de escolher as variáveis que caracterizam o fenómeno e conseqüentemente os indicadores apropriados, notando à partida que a utilização de um determinado indicador implica uma redução de informação em relação ao conjunto de aspectos observados na realidade. A primeira questão a colocar é "o que significa medir a pobreza?". Há diferentes perspectivas a considerar na resposta a esta pergunta. Em primeiro lugar a medição da pobreza deve poder fornecer os elementos necessários à distinção entre os **pobres** e os **não-pobres** - o problema clássico da determinação de uma *linha de pobreza*¹¹⁷ - isto é captar as diferenças interpessoais que permitam qualificar um indivíduo/ família como pobre e outro como não-pobre, ou na sequência disto, estabelecer uma ordenação dos indivíduos/ famílias, segundo graus de pobreza num determinado momento ou período. Se a perspectiva for esta, será necessário construir um indicador *ordinal* que o permita fazer. Se a perspectiva for a de estudar as diferenças interpessoais do nível de pobreza dos indivíduos/ famílias, então a natureza da medida será *cardinal*, de modo a ser possível medir as "distâncias" entre os indivíduos relativamente aos atributos (variáveis) que tiverem sido seleccionadas para a análise. Muitos destes problemas colocam-se tradicionalmente, de forma exemplar, em estudos com uma natureza diferente mas complementares à problemática da pobreza: os estudos sobre a medida e avaliação da **desigualdade da repartição do rendimento**¹¹⁸, de grande importância para o aprofundamento dos estudos sobre pobreza, numa acepção mais estrita, mas que neste texto não podemos

¹¹⁷ A preocupação em definir uma linha de pobreza está sempre presente nos textos teóricos sobre dispositivos de rendimento mínimo garantido. Encontramos essa preocupação quer nos textos que têm como referência os modelos de RMG de natureza *substitutiva* quer os de natureza *complementar* no sentido que lhe demos no capítulo II. O problema é que, em muita literatura, a linha de pobreza que serve de referencial para o estabelecimento de um nível de RMG não é convenientemente fundamentada, aparecendo com uma variável "exógena" aos modelos. Parece-nos pertinente que a investigação na área da economia social tem muito a ganhar se se interrogar, a partir dos problemas surgidos na própria metodologia de medição dos fenómenos, sobre os factores que fundamentam a definição de uma linha de pobreza. É com esse propósito que se dá um exemplo de metodologia de medição da pobreza que pode ser um *input* importante na formulação de uma política global de transferências baseada, por exemplo, num dispositivo de RMG.

¹¹⁸ Sobre este assunto podem ser vistos *surveys* em PEREIRINHA (1988), Parte I, ou em RODRIGUES (1994), Cap.II, a respeito de alguns problemas metodológicos levantados pela medição no caso do estudo das desigualdades na repartição do rendimento.

naturalmente abordar¹¹⁹. Na metodologia de medição escolhida há que ter igualmente em conta a possibilidade de agregação ou o seu grau de comparabilidade que permita contrapor diagnósticos relativos a momentos diferentes, para uma mesma população, ou para a comparação de duas populações distintas (comparações internacionais, por exemplo), aspectos em que não nos podemos deter, porém, neste texto.

A escolha das medidas de pobreza depende ainda de outros importantes aspectos¹²⁰ como a **assumpção** clara do conceito de pobreza a utilizar (isto é, a sua abrangência, no sentido que lhe demos antes), das **propriedades** da medida aos objectivos da análise e da forma como incorpora funcionalmente os **juízos de valor** do avaliador do fenómeno (o investigador) e a possibilidade de **modular** esses mesmos juízos de valor. Assim, quando se escolhe a perspectiva do *padrão de vida* para a análise do fenómeno da pobreza que conduz, como já referimos, à construção de uma medida directa de pobreza, pretende-se medir o grau de privação da unidade de observação (indivíduo/ família) que é multidimensional e não se restringe apenas à escassez de bens materiais e serviços essenciais, mas ao conjunto múltiplo de **todas** as necessidades sentidas pelo indivíduo/ família para obter, na sociedade em que se insere, um bem estar mínimo. Para medirmos a privação será então necessário partir da definição de uma **norma social** em relação à qual se pode avaliar se existe ou não privação de um indivíduo/ família. Essa norma social - entendida como o conjunto de necessidades que devem ser satisfeitas para a obtenção de um bem estar mínimo - deve ser traduzida por um vector de "necessidades mínimas", em relação ao qual a situação do indivíduo é comparada¹²¹.

¹¹⁹ Em trabalho muito recente, ATKINSON (1995) aborda a relação estreita entre os conceitos de desigualdade, pobreza e políticas sociais baseadas em transferências, colocando em destaque o papel que a escolha das medidas e os problemas metodológicos e teóricos que essa escolha levanta para a análise dos fenómenos e para a formulação das políticas sociais. São aspectos que trata em *Inequality, Poverty and Income Maintenance: a European Perspective*, paper apresentado por ocasião da Conferência em homenagem do jubileu académico do Prof. Francisco Pereira de Moura em Junho de 1995.

¹²⁰ Que podem ser encontradas com um desenvolvimento mais pormenorizado em PEREIRINHA (1995), trabalho que temos vindo a tomar como referência nestes dois últimos pontos, nomeadamente a referência à controvérsia entre investigadores desta área no tocante à distinção entre *pobreza relativa* e *pobreza absoluta*, exemplificada pela polémica iniciada por Amartya SEN e Peter TOWNSEND em meados da década de 80, ou à questão da distinção entre *pobreza objectiva* e *pobreza subjectiva* desenvolvida por MUFFELS E VRIENS, aspecto a que voltaremos no ponto seguinte, aquando da exemplificação de uma metodologia de medição de pobreza que incorpora explicitamente a subjectividade na sua concepção.

¹²¹ Neste sentido, esta medida seria concebida essencialmente em termos estáticos. Se quiséssemos levar em consideração os fenómenos que têm a ver com o *processo*, isto é, colocarmo-nos numa perspectiva dinâmica, teríamos de ter presente o conceito - o de *pauperização*, frequentemente referenciado na literatura que, ao longo de um determinado período, permite medir os fluxos de "entrada" e "saída" numa situação de pobreza. Esta perspectiva tem igualmente implicações importantes para a política social quando se discute a sua natureza *preventiva* ou *curativa*, particularmente sensível na discussão de políticas sociais baseadas em transferências do sistema de segurança social como é o caso de uma política global de rendimento mínimo garantido.

A postura perante os objectivos da análise também influenciam, naturalmente, a escolha dos **métodos quantitativos** a utilizar para estudar a realidade: assim, se a perspectiva de análise é fundamentalmente estática no sentido em que a pobreza, entendida como privação, for encarada como situação, normalmente são utilizados dados de inquéritos às receitas e despesas das famílias para medir a privação através de modelos *cross-section*. Por outro lado, se a postura analítica se centrar mais sobre a descrição do processo ligado à privação - que identificámos anteriormente como mecanismos de pauperização - um dos aspectos interessantes a estudar é a **mobilidade** em torno de uma situação de pobreza, isto é, a forma como as famílias /indivíduos "entram" e "saem" de uma situação de pobreza num determinado período, sendo assim possível isolar factores explicativos de pauperização. Esta análise pode ser feita recorrendo tecnicamente a dados em *painel*¹²².

Temos considerado o conceito de pobreza entendido como privação multidimensional com características relacionais e distributivas. Vejamos, de forma breve, o exemplo de uma metodologia de medição baseada na percepção subjectiva do conceito de privação e como e pode obter um Índice Subjectivo de Privação Relativa (ISPR) e como esta medida pode conduzir à determinação de uma linha de pobreza, aspecto de referência fundamental na formulação de uma política de RMG, como temos sublinhado.

3.2.1.3. Apresentação de um exemplo de metodologia de medição *directa* da pobreza e implicações teóricas sobre a formulação de uma política de RMG

Neste ponto procuramos relacionar especificamente a concepção de uma medida de pobreza como um dos aspectos relevantes para a fundamentação do estabelecimento de um dispositivo de RMG, com base num exemplo disponível na teoria e que é relativamente recente.

A construção de medidas de pobreza influenciam a forma como as políticas sociais são concebidas. Se um dos objectivos mais visíveis que precede a implementação de um dispositivo de RMG é a prevenção na luta contra a pobreza, então torna-se particularmente importante o método utilizado para fundamentação do nível que deve ter uma prestação social deste tipo, apesar de todos os problemas complexos que se

¹²² A metodologia de inquirição do fenómeno da pobreza, entendida numa perspectiva dinâmica, pode constituir também uma forma inovadora de avaliar o impacto das políticas sociais, nomeadamente os efeitos sobre a variação da pobreza decorrentes da implementação de uma política global de RMG. Poucos sistemas estatísticos nacionais utilizam este método de recolha de dados pelo dispêndio de recursos financeiros e humanos de que necessita para ter uma utilidade mínima. Em 1992, o *Eurostat* iniciou um projecto que envolve todos os países da União Europeia com vista ao estudo da pobreza numa perspectiva dinâmica recorrendo ao uso de dados em painel. Esse projecto chama-se *European Community Household Panel (ECHP)* e Portugal está já envolvido neste trabalho.

levantam em torno da execução dessa política, desde as restrições orçamentais à correlação com os efeitos adversos causados a outras áreas de intervenção da política social e da política económica.

Mas já vimos noutras secções deste trabalho que a instauração de um esquema de RMG implica, necessariamente, o estabelecimento de um limiar, o que está directamente relacionado com a necessidade de propôr uma *linha de pobreza*, com uma expressão reduzida a um escalar, isto é, um fluxo monetário. O nível de RMG pode ser modulado em relação a essa linha de pobreza consoante as opções políticas, podendo ser coincidente com essa linha de pobreza, ou apenas uma fracção, mas sempre, de algum modo, relacionada com esse indicador. Alguns estudos sobre os impactos distributivos de medidas de política social baseada em transferências consideram por exemplo a definição de um nível de RMG como 50% da linha de pobreza, determinada segundo uma determinada metodologia (ATKINSON, 1993, 1993a). Então a metodologia de determinação de uma linha de pobreza é um aspecto de grande importância para a fundamentação da política social e para a sua própria avaliação¹²³.

Nesta secção, vamos estudar, a título de exemplo, como a proposta de uma medida de pobreza, concebida segundo a abordagem do padrão de vida e introduzindo funcionalmente a subjectividade na análise, pode ajudar a fundamentar, de forma directa, a determinação de uma linha de pobreza, com expressão monetária, aspectos que têm uma relação estreita com a formulação de uma política de RMG. Essa abordagem é baseada no conceito de privação - perspectiva da medição *directa* da pobreza, consentânea com a abordagem do *padrão de vida* proposta por ATKINSON - e é utilizada uma metodologia desenvolvida em trabalhos recentes de MUFFELS and VRIENS (1991)¹²⁴ a partir das propostas metodológicas ensaiadas pelo trabalho precursor de DESAI and SHAH (1988) que aproveitaram a ideia inicial de RUNCIMAN¹²⁵ de modelizar o sentimento de privação incorporando dimensões subjectivas, fundadas na interdependência das preferências do consumidor. Porém, esta metodologia de medição da pobreza não encontrou ainda formas concretas de aplicação em termos empíricos; há poucos estudos de medição da pobreza baseados

¹²³ O processo de avaliação da política social depende sempre da metodologia de medição escolhida bem como do conjunto de objectivos e restrições que estiveram na sua origem.

¹²⁴ Trata-se de uma metodologia proposta num trabalho de 1991, intitulado "The elaboration of a deprivation scale and the definition of a subjective deprivation poverty line", paper presented at the Annual Meeting of the European Society for Population Economics, 6-8 June, Pisa.

¹²⁵ Citado em PEREIRINHA (1995), p.178. Segundo RUNCIMAN, um consumidor sentir-se-ia privado do consumo de um bem material *X* quando ocorresse uma das seguintes situações: (i) o indivíduo não possui o bem *X*; (ii) verifica ou pensa que outra(s) pessoa(s) de um grupo social a que ele pode pertencer (ter pertencido ou vir a pertencer) possui(em) o bem *X*; (iii) pretende possuir o bem *X*; (iv) quando o indivíduo se apercebe da exequibilidade de vir a ter o bem *X*.

neste tipo de metodologia, por contraposição aos estudos baseados em linhas de pobreza determinadas a partir de *escalas de equivalência* e explicitadas em termos de rendimento ou despesa da família/ indivíduo (adulto equivalente). Para uma versão sintética da metodologia proposta por MUFFELS e VRIENS basear-nos-emos em PEREIRINHA (1995).

Considerando a pobreza como privação, no sentido mais amplo que lhe demos acima, e procurando obter uma medida directa desse fenómeno, baseado no conceito de consumo, a construção do índice de privação deverá ter algumas propriedades (ver PEREIRINHA, 1995).

A noção de *ocorrência de consumo* tem um importância central na construção do índice. A ideia principal ligada a este conceito é que pode existir uma mesma ocorrência de consumo considerando diferentes cabazes de bens de consumo escolhidos pelos indivíduos, com base nas suas preferências: uma grande diversidade de bens de consumo, eventualmente com as mesmas características, podem corresponder à mesma ocorrência de consumo. A ocorrência de consumo "define-se como uma combinação de bens (e serviços) e indivíduos num dado contexto temporal"¹²⁶. Uma ocorrência de consumo, sendo um acontecimento estatístico susceptível de ser observado, tem uma frequência para um determinado membro da sociedade, sendo então possível associar uma dada probabilidade à ocorrência de consumo, relativamente a um dado período de tempo. Assim, associado a cada indivíduo, existe um número de ocorrências de consumo e é possível estabelecer uma norma social de ocorrências de consumo baseado num critério adequado de avaliação do bem-estar expresso através de um padrão de ocorrências de consumo.

Se $j = 1, \dots, J$ for o número de indivíduos de uma amostra representativa de uma determinada sociedade e $i = 1, \dots, I$ o conjunto de ocorrências de consumo possíveis, vamos considerar a variável θ_{ij} como sendo a frequência da ocorrência de consumo i por parte do indivíduo j num dado período de tempo. Reserva-se a notação θ_i para a *moda* da ocorrência de consumo i na sociedade, que traduz afinal a prática comum da sociedade relativamente àquele tipo de consumo a que vamos chamar tecnicamente a *norma de consumo* do respectivo item. A privação individual relativamente à norma da sociedade é então um problema de "distância" e pode ser objectivamente descrito como uma função:

$$\delta_{ij} = \delta(\theta_{ij}, \theta_i), \quad \delta(\theta_{ij}, \theta_i) < \delta(\theta_{ik}, \theta_i) \text{ se } \theta_{ik} < \theta_{ij}$$

sendo δ_{ij} a variável que representa a *privação objectiva* sofrida pelo indivíduo j no que respeita ao consumo do item i (consumo i , doravante, para simplificação).

¹²⁶ PEREIRINHA (1995), op.cit, p. 179.

MUFFELS e VRIENS propõem a seguinte função-distância para medir a privação objectiva do indivíduo j relativamente à norma da sociedade:

$$\delta_{ij} = -\frac{(\theta_{ij} - \theta_i)}{\theta_i}$$

Como pode então ser interpretado este índice? Temos que $\delta_{ij} > 0$ se $\theta_{ij} < \theta_i$, e neste caso o indivíduo experimenta **objectivamente** uma situação de privação no consumo i ¹²⁷. Por outro lado, verifica-se que $\delta_{ij} < 0$ se $\theta_{ij} > \theta_i$, isto é, quando o indivíduo experimenta uma situação de *não privação* relativamente à ocorrência de consumo i .

A obtenção de uma medida de privação agregada (correspondente a um determinado vector de itens representativos dos diferentes tipos de *ocorrências de consumo*) do indivíduo j pode ser traduzida pela seguinte expressão:

$$D_j = \frac{1}{I} \sum_{i=1}^I w_i \delta_{ij}$$

fórmula que reflecte a opção pela soma ponderada das privações objectivas dos vários itens e em que w_i representa o ponderador associado à ocorrência de consumo i . Este ponderador é determinado pela proporção de indivíduos situados na classe modal da distribuição de frequências de ocorrência de consumo i . A forma de definir estes ponderadores incorpora já um primeiro elemento relacionado com o sentimento de privação - subjectivo - do indivíduo, pois é razoável admitir, numa primeira aproximação, que o sentimento de privação é tanto maior quanto mais frequente tender a ser a ocorrência de consumo em causa (o item que está a ser considerado). Nesse sentido, as ocorrências mais frequentes seriam afectadas com um ponderador superior, o que representa já um primeiro elemento de subjectividade presente na análise. Assim, a medida proposta tem subjacente a hipótese de que o sentimento de privação aumenta com a frequência da ocorrência de consumo, embora se deva destacar a natureza *compensatória* da medida que referimos acima, ou seja, o facto de se poder ter $\delta_{ij} > 0$ ou $\delta_{ij} < 0$ a influenciar a magnitude (e o sinal) do índice D_j .

Contudo, a privação agregada relativa do indivíduo j , D_j , não permite ainda distinguir a experimentação (ou a não experimentação) da ocorrência de consumo que resultam das preferências dos indivíduos e as que resultam de uma privação "involuntária". O indicador tem então de ser corrigido por via desta limitação. O problema reside em expungar a medida dos efeitos causados pelo padrão de preferências no sentimento de privação do indivíduo, o que é um assunto bastante

¹²⁷ Chama-se novamente a atenção para o facto de podermos estar a falar de diferentes bens de consumo, e portanto diferentes cabazes de consumo no sentido microeconómico habitual no estudo das preferências, mas isso poder corresponder ao mesmo *acontecimento*, a que chamamos *ocorrência de consumo*.

delicado do ponto de vista teórico. O trabalho precursor de DESAI e SHAH procurou resolver esta questão, mas vamos aqui centrar-nos na proposta de MUFFELS e VRIENS para a resolução deste problema teórico na concepção do índice. Estes autores tentaram expurgar o índice do efeito de preferência recorrendo, empiricamente, a uma técnica "referendária" em que se formula uma questão aos indivíduos nos seguintes termos: *com que frequência considera absolutamente indispensável a ocorrência de consumo i ?* A resposta a esta questão permite obter, para o indivíduo genérico j , uma medida da avaliação **subjectiva** da **importância** da ocorrência de consumo i e, portanto, uma medida **subjectiva** da sua **necessidade**. Essa medida pode ser, para cada indivíduo, formalizada da seguinte forma:

$$\xi_{ij} = \frac{\kappa_{ij}}{k_i}$$

em que ξ_{ij} representa a avaliação **subjectiva**, por parte de j , da necessidade ligada à ocorrência de consumo i e κ_{ij} a necessidade sentida relativamente à ocorrência de consumo i , expressa como frequência absoluta e k_i a norma social relativamente a essa necessidade, também expressa como frequência absoluta. Assim, se $\xi_{ij} > 1$ a ocorrência de consumo i é sentida como mais necessária que a norma e $\xi_{ij} < 1$ tem naturalmente o significado oposto. Por este processo é possível corrigir (embora se introduza mais adiante um aperfeiçoamento na caracterização dos elementos **subjectivos** na medição da privação) a natureza "objectiva" de δ_{ij} através da avaliação **subjectiva** da necessidade medida em termos de frequência na ocorrência de consumo i . Se considerarmos, na medida agregada de privação individual, D_j , o factor $\delta_{ij} \xi_{ij}$ estamos a corrigir a descrição da privação do indivíduo pelas diferenças interpessoais de **sentimentos** de necessidade, "subjectivando" a **objectividade** obtida a partir do elemento δ_{ij} , introduzindo, assim, uma dimensão ao mesmo tempo relativa e **subjectiva** na medição da privação, o que deve ser considerado de grande importância teórica.

Na medida D_j um determinado item de ocorrência de consumo terá maior ponderação na determinação da privação se o indivíduo lhe tiver atribuído uma maior importância em termos de frequência (ξ_{ij} maior) em relação à norma social¹²⁸. Contudo, como já referimos antes, é ainda possível aprimorar o significado do ponderador que introduz os elementos de **subjectividade** na medição da privação. Já vimos anteriormente que o índice tem uma natureza "compensatória", no sentido em que há itens de consumo em que pode haver sentimento de privação e outros em que pode haver sentimentos de não-privação. Isto tanto pode ser válido nos itens de ocorrência de consumo mais frequentes - mais triviais - como pode acontecer

¹²⁸ Repare-se que, em relação à 1ª versão que apresentámos do índice de privação D_j , o ponderador ξ_{ij} está a dar um conteúdo concreto ao significado genérico com que então se introduziu o ponderador w_i .

também nos itens de ocorrência de consumo menos frequentes - os consumos exclusivos. Deste modo, torna-se relevante introduzir o conceito de *prosperidade* nesta metodologia como antónimo de *privação*, particularmente pertinente nas ocorrências de consumo exclusivas, geralmente actos de consumo em que, não havendo privação, estão ligados à percepção de ascendência de *status* social do indivíduo e, como tal, gerador de um sentimento de prosperidade. Neste sentido, é preciso corrigir a hipótese que introduzia uma relação demasiado directa entre sentimento de privação e frequência na ocorrência de consumo como tínhamos assumido na definição de w_i e mesmo na dedução do ponderador subjectivo ξ_{ij} : de facto, pode haver sentimento de privação relativa a ocorrências pouco frequentes mas que entram com alguma relevância para o vector de consumos potenciais que proporcionam um nível de bem-estar considerado pelo avaliador - o próprio indivíduo, neste caso - como razoável. Também é possível, ainda que devamos ter algumas reservas neste raciocínio, "ponderar" os próprios sentimentos de privação dos indivíduos, a partir da situação objectiva de privação, isto é, (i) é colocar a hipótese de que, para um indivíduo em situação objectiva de privação ($\delta_{ij} > 0$), o sentimento de privação ligado ao item i deve ser mais valorizado se, em termos sociais, esse item for sentido como mais necessário relativamente a outros; (ii) tal como é razoável admitir que, para os indivíduos que experimentam, para um dado item de ocorrência de consumo, uma situação objectiva de não-privação, o sentimento subjectivo de prosperidade é tanto maior quanto menos necessária essa ocorrência de consumo é sentida pela sociedade como um todo. E neste caso, temos aqui uma forma *sui generis* de analisar, economicamente, o comportamento da procura de status social do indivíduo, ligado à noção de prosperidade: o indivíduo gozaria de status social superior quanto mais itens de ocorrência de consumo **exclusivo** fizesse entrar no seu vector de consumo. Mas vamos abandonar este pormenor, embora interessante, uma vez que estamos mais interessados no fenómeno da privação.

Como é que se ponderam os sentimentos de privação em relação a um dado item de ocorrência de consumo tendo em conta o que se disse atrás, isto é, a possibilidade de haver ocorrências de consumo quer **exclusivas** quer **triviais** em que o indivíduo possa experimentar sentimentos de privação ou prosperidade. Assim, é possível entrar em linha de conta com **4 tipos** de ponderador mediante as diferentes combinações de frequência e de sentimento de necessidade relativamente a um dado item, comparado com a **norma social**:

1. Na situação em que a ocorrência i é sentida como mais necessária e mais frequente em relação à norma, o sentimento de privação do indivíduo j , traduzido por $\delta_{ij} \xi_{ij}$, deve ser **ponderado** pela proporção de indivíduos na sociedade que consideram essa ocorrência como muito necessária e a experimentam com uma frequência inferior à da norma; essa proporção, notada por ρ_{ii} , que traduz um

sentimento de prosperidade, pode ser definido como uma probabilidade condicionada¹²⁹, do seguinte modo:

$$\rho_{i1} = P(\delta_i > 0, \xi_i \geq 1) = P(\delta_i > 0) \cdot P(\xi_i \geq 1 | \delta_i > 0)$$

2. Na situação em que a ocorrência i é sentida como mais necessária mas menos frequente em relação à norma social, o factor $\delta_{ij} \xi_{ij}$ deve ser ponderado pela proporção de indivíduos na sociedade que consideram essa ocorrência como muito necessária e a experimentam com uma frequência superior à da norma. Neste caso, o ponderador ρ_{i2} , que representa sentimento de privação, é definido, de modo similar, como:

$$\rho_{i2} = P(\delta_i \leq 0, \xi_i \geq 1) = P(\delta_i \leq 0) \cdot P(\xi_i \geq 1 | \delta_i \leq 0)$$

3. Na situação em que a ocorrência i é menos necessária e mais frequente que a norma, $\delta_{ij} \xi_{ij}$ deve ser ponderado pela proporção de indivíduos na sociedade que consideram essa ocorrência menos necessária e que a experimentam com uma frequência menor, obtendo-se um factor corrector ρ_{i3} que representa sentimento de prosperidade, definido como:

$$\rho_{i3} = P(\delta_i > 0, \xi_i < 1) = P(\delta_i > 0) \cdot P(\xi_i < 1 | \delta_i > 0)$$

4. Finalmente, quando a ocorrência i é menos necessária e menos frequente que a norma da sociedade, deve ser ponderado pela proporção de indivíduos na sociedade que consideram essa ocorrência menos necessária e que a experimentaram com uma maior frequência, obtendo-se o factor ρ_{i4} , que representa sentimento de privação e que se define probabilisticamente como

$$\rho_{i4} = P(\delta_i \leq 0, \xi_i < 1) = P(\delta_i \leq 0) \cdot P(\xi_i < 1 | \delta_i \leq 0)$$

Com base nas hipóteses formuladas, o índice subjectivo de privação relativa para um indivíduo j já pode ser reescrito da seguinte forma:

$$D_j = \frac{1}{I} \sum_{i=1}^I \rho_{i.} \cdot \xi_{ij} \cdot \delta_{ij}$$

que pode dar origem a uma variedade de índices subjectivos se considerarmos realisticamente a existência de diferentes **grupos sociais de referência**, que dão origem ao estabelecimento de diversas normas, e que servem de base à comparação com a situação do indivíduo j genérico. Este é um segundo passo metodológico importante na relativização do índice: a consideração de grupos sociais distintos

¹²⁹ Para pormenores explicativos da dedução destas expressões, ver o artigo que temos referido, MUFFELS e VRIENS (1991), pp. 13-14.

susceptíveis de induzir diferentes normas de referência para a medição da privação individual. E este aspecto constitui uma dificuldade adicional para a operacionalização prática dos estudos empíricos baseados nesta metodologia de medição directa da pobreza: sob que critérios é que se procede à identificação de tais grupos? Como se deve proceder à comparação da privação *intergrupos*?, etc.

De qualquer modo, tendo em conta a necessidade de reflectir no índice a existência de diferentes grupos sociais de referência, o ISPR pode ser representado por

$$D_j = \frac{1}{I} \sum_{i=1}^I \rho_{i.}^R \cdot \xi_{ij}^R \cdot \delta_{ij}^R,$$

em que o *superscript R* representa o grupo de referência a que pertence o indivíduo *j* e ρ_{ij}^R representa a média dos ρ_{ij} no grupo de referência do indivíduo *j* e é definido como $\rho_{ij}^R = \frac{1}{r-1} \sum_{m=1}^r (\rho_{im} - \rho_{ij})$.

Uma conclusão importante a que é possível chegar é que, a partir do ISPR pode propor-se a definição de uma **linha de pobreza** que constitui uma alternativa teórica e metodológica a algumas abordagens empíricas e teóricas que, por exemplo fixam, com alguma ligeireza, uma linha de pobreza como uma proporção do rendimento disponível médio ou mediano de uma determinada população¹³⁰. Como dissemos antes, este aspecto tem uma enorme influência na fundamentação de políticas sociais, com grande realce para a elaboração de uma política de RMG, que tem sempre como referência a existência de uma linha de pobreza como parâmetro relevante, entre outros aspectos e restrições a ter em conta, para a escolha do nível da prestação. Na medida em que se souber medir melhor a privação (que enforma aqui o conteúdo do conceito de pobreza que temos vindo a considerar), do indivíduo/família, melhor se poderá conhecer as formas de intervenção, tal como será possível efectuar uma melhor avaliação dos resultados e impactos dessa intervenção. E isso será tanto mais desejável quanto mais *preventiva* for essa actuação e não tanto *curativa*.

No contexto da proposta teórica de MUFFELS e VRIENS, poder-se-ia obter uma linha monetária de pobreza através da relação de informação proveniente dos ISPR com os dados habituais de rendimento e despesa dos indivíduos/ famílias, através da

¹³⁰ A propósito da temática do conceito de pobreza e de metodologias alternativas de determinação de linhas de pobreza ver o excelente *survey* realizado por CALLAN and NOLAN (1991) *Concepts of poverty and poverty line*. São passadas em revista algumas das mais importantes metodologias na determinação de uma linha de pobreza tais como a do *orçamento padrão*, "*food ratio*", *linha de pobreza subjectiva e relativa* e também os métodos baseados em indicadores de *privação* que têm tido recentemente uma maior atenção na discussão destes assuntos. No artigo é largamente reconhecido, no entanto, que em todas as metodologias propostas surgem, com maior ou menor intensidade, problemas conceptuais e operacionais relevantes, não havendo nenhuma abordagem que domine claramente sobre as restantes.

especificação de um modelo econometricamente adequado, reparando que os indivíduos podem ser ordenados por níveis de privação com base nos índices. Este é ainda um campo teórico a merecer persistência da investigação, devendo ser considerado uma espécie de "investigação fundamental" da política social, nomeadamente daquelas que assentam em transferências monetárias do Estado e, a partir do aperfeiçoamento das relações entre **medição** → **diagnóstico** → **políticas**, se poder também aperfeiçoar a própria **avaliação** dos resultados e impactos e esperar que melhore a efectividade e eficiência dessas formas de intervenção, aspectos que vamos reflectir no ponto seguinte.

3.2.2. Avaliação dos impactos redistributivos das políticas sociais baseadas em transferências - o caso particular de uma política de RMG

Após a reflexão sobre alguns problemas levantados em torno da importância da medição da pobreza e as suas implicações para a formulação das políticas, cumpre analisar, de seguida, os aspectos teóricos que se prendem com a **avaliação** dos impactos redistributivos das políticas sociais - introduzindo conceitos importantes como a *eficiência e efectividade* das políticas-, designadamente as políticas que assentam em transferências do sistema de segurança social e, em particular, o dispositivo de RMG.

3.2.2.1. Os princípios de equidade subjacentes à estrutura das prestações do sistema de segurança social

Os efeitos redistributivos das prestações sociais constituem um aspecto central na análise económica dos sistemas de segurança social. Ainda que se deva ter presente o *trade off* entre equidade e eficiência na discussão desses efeitos, que já aflorámos antes, a dimensão de redistribuição do rendimento permanece como um dos objectivos económicos centrais da intervenção do Estado na economia, por meio do SSS. Mas, como refere ARCANJO (1991), apesar desta generalidade ser relativamente consensual há que ter presente que "a discussão teórica e a análise empírica dos efeitos da segurança social exige a escolha prévia do modelo conceptual a adoptar já que a cada uma das conceptualizações alternativas estão associados diferentes propósitos redistributivos que suscitam diferentes interpretações do conceito de equidade". E há aqui dois elementos importantes a destacar: por um lado a discussão teórica dos efeitos das políticas depende da formulação prévia dos **objectivos**, idêa que já encontrámos antes em ATKINSON (1993); por outro lado, a análise e avaliação dos efeitos redistributivos pode ser feita segundo diferentes enfoques, conforme a natureza da política e dos seus objectivos. Assim, no caso da política de RMG, quando falamos de efeitos redistributivos estamos a referir-nos essencialmente ao grau de capacidade que essa política terá para, numa óptica assistencial, combater a **pobreza** enquanto disfunção social e em que uma das

dimensões evidentes é a insuficiência de meios de sobrevivência e, claro, insuficiência de rendimento. Se nos referirmos a outra área de intervenção do SSS, por exemplo, as prestações de natureza **comutativa** (de base contributiva) o enfoque teórico de análise dos efeitos redistributivos terá uma natureza diferente: a de redistribuição do rendimento sobre o ciclo de vida do indivíduo.

Na análise dos efeitos redistributivos das prestações sociais é habitual ter como referência os conceitos de **redistribuição vertical** e de **redistribuição horizontal** e a sua correspondência com os respectivos **princípios de equidade** que presidem à estruturação das diferentes prestações sociais. A redistribuição **vertical** refere-se à que ocorre entre indivíduos/ famílias com níveis de rendimento diferentes; a redistribuição **horizontal** designa a natureza do conjunto de operações de redistribuição que ocorrem entre indivíduos pertencentes a diferentes grupos sociais não tipificados pelo nível de rendimento. Independentemente da concepção dominante do SSS (comutativa versus distributiva), é a redistribuição vertical que tende a ter uma maior visibilidade em termos de efeitos distributivos. Uma estrutura simplificada das prestações de um SSS típico (não considerando efeito de dominância comutativa ou distributiva e a multiplicidade de regimes que define diferentes regulamentos e diferentes critérios de elegibilidade no direito à prestação) pode ser sistematizada em três grupos (ARCANJO, 1991): (i) prestações de garantia de um rendimento de substituição, temporário ou definitivo; são prestações de carácter universal que visam manter, numa dada proporção, o rendimento profissional do beneficiário após a ocorrência do evento que determinou a sua redução ou perda (é o caso das prestações relacionadas com o risco de doença, maternidade, desemprego, invalidez e velhice); (ii) prestações de garantia de um rendimento de compensação que, sendo universais, têm essencialmente a ver com encargos ligados à família e que em geral dependem apenas da ocorrência do evento e não do nível de rendimento do beneficiário; (iii) prestações de garantia de um rendimento social mínimo atribuídas a indivíduos em situação de carência de recursos de sobrevivência, atribuídas de forma selectiva através da exigência de prova de recursos prévia.

É uma tarefa complicada tentar descortinar os princípios de equidade subjacentes a cada tipo de prestação, designadamente à que nos mais interessa neste texto - as prestações do terceiro grupo, onde podemos enquadrar o dispositivo de RMG. Segundo o princípio da equidade horizontal os indivíduos em *idênticas circunstâncias* devem ter *tratamento idêntico*. A grande interrogação que se levanta é saber quais os contornos aceitáveis do critério que estabelece as "idênticas circunstâncias" para a aplicação de um "tratamento idêntico" (traduzido pelo entendimento de que deve ser uma prestação de montante monetário uniforme para cada beneficiário **julgado** em situação idêntica). A definição das circunstâncias idênticas exige a assumpção de um quadro de valores na escolha dos **atributos** (como por exemplo a idade, a composição do agregado familiar, número de filhos

dependentes, etc) que estabelecem essa identidade de circunstâncias entre dois indivíduos/ famílias.

Segundo o princípio da equidade vertical deve ser assegurado um tratamento *apropriadamente* diferente aos indivíduos em *diferentes situações*. Neste caso a controvérsia ligada à interpretação das "diferentes situações" é menor uma vez que um dos princípios da justiça distributiva deve assegurar que a repartição deva ser feita a favor dos que mais necessitam, dos que mais sofrem a insuficiência de meios. Por coerência com este princípio mais geral, os montantes de cada prestação deveriam ser diferenciados segundo o rendimento monetário de modo a poder compensar-se as situações económicas dos beneficiários relativamente à situação de pre-transferência¹³¹. A interpretação deste princípio de equidade na concepção das prestações encontra eco no *princípio da igualdade do rendimento final* de Le GRAND (1982)¹³², proposto como um dos possíveis critérios orientadores da despesa social com preocupações redistributivas.

A prestação de RMG deve ser claramente entendida ao abrigo do princípio da equidade vertical uma vez que a sua natureza assistencial coloca como preocupação central a protecção e compensação social dos indivíduos economicamente mais desfavorecidos e sem outros recursos legais de sobrevivência e, em termos distributivos, é das poucas prestações sociais que visam, explicitamente, o objectivo de redução da pobreza assumindo-se socialmente a existência de um limiar "monetarizado" abaixo do qual se considera que um indivíduo está em situação de pobreza.

É relativamente pacífico aceitar que, de acordo com JACKSON (1982), nos sistemas de segurança social com dominância comutativa, a predominância de prestações de natureza universal são especialmente vocacionadas para operar uma redistribuição horizontal do rendimento. Os elementos diferenciadores dos montantes introduzidos progressivamente na arquitectura das prestações sociais pretendem ir mais longe em termos de alcance dos efeitos distributivos, isto é, tornar mais efectiva uma redistribuição vertical do rendimento, servindo-se de maior recurso à selectividade na atribuição das prestações. Contudo, por exemplo, relativamente às prestações assistenciais com a natureza de mínimo social o alcance termos redistributivos é, para muitos, limitado, uma vez que os montantes das prestações têm de ser naturalmente baixos e os dispositivos de controlo na atribuição têm de ser exigentes para garantir a

¹³¹ Para uma análise detalhada da adequação de algumas prestações sociais (com particular destaque para a prestação universal do *abono de família* e a controvérsia em torno da introdução ou não de características de selectividade neste tipo de prestação por forma a promover uma maior redistribuição vertical e não tão somente a preocupação formal por uma redistribuição horizontal) aos princípios teóricos de equidade vertical e horizontal, aplicado ao sistema português de segurança social, veja-se ARCANJO (1991), op. cit.

¹³² Citado em ARCANJO (1991), op. cit, p.101

necessária selectividade. O *trade off* entre a componente redistributiva da prestação assistencial e outros aspectos, como os que se relacionam com a *eficiência* económica na afectação (efeitos de desincentivo para o trabalho) e com *estabilização* em termos macroeconómicos (efeitos orçamentais dos custos dos programas que suportam este tipo de prestação) faz-se sentir com particular intensidade na análise dos efeitos do RMG relativamente a outras prestações do SSS. Além do mais, faz descer um pouco do propalado alcance para combater de forma eficaz a pobreza, quando vista de forma excessivamente isolada: uma política de rendimento mínimo com preocupações de redistribuição vertical e preventiva da pobreza não vale de muito sem as restantes políticas sociais complementares viradas para a re-inserção social do indivíduo/ família numa dimensão ocupacional de relevância para a sociedade. Isolar a política de RMG e tentar avaliar os efeitos "curativos" sobre a pobreza não só deve ser considerado um erro metodológico da política social mas também, talvez legitimamente, que pode constituir um factor, ele próprio, de recrudescimento da pobreza.

A maior parte das prestações sociais familiares, com a natureza de mínimo garantido, tendo por referência a experiência recente dos países europeus, implicam a existência de *condição de recursos* para a sua atribuição, um dos aspectos que, por diferentes razões e em diferentes contextos teóric(a)os, é frequentemente apontado como um obstáculo ao êxito na execução de políticas sociais baseadas em transferências, isto é, afectar os recursos disponíveis para a atribuição de transferências para aqueles que mais delas necessitam, visto num a perspectiva de *eficiência* da política. Apesar de estar sempre presente na discussão sobre o papel das transferências do Estado para as famílias a questão da *eficiência* na afectação versus *equidade* na distribuição - na questão da eficiência dá-se especial atenção ao problema de desincentivo sobre a oferta de trabalho provocado pelas prestações sociais que tratámos, numa perspectiva possível, nas secções anteriores e, na questão da equidade, dá-se especial atenção aos **impactos redistributivos** das transferências, na forma como funcionam como instrumento de **combate à pobreza** ou de redução das desigualdades sociais na distribuição do rendimento mediante a assumpção de um determinado sistema de valores. A existência de *condição de recursos* no modo de atribuição das prestações sociais familiares é um aspecto visto com algumas reservas quando se procede a uma avaliação da política, dos seus resultados, embora, no lado das restrições da política, pareça ser evidente¹³³, *a priori*, a sua necessidade.

¹³³ Parece aparentemente evidente ao economista social que uma das condições necessárias para promover a eficiência na atribuição de prestações sociais é a exigência de prova de recursos relativamente ao rendimento auferido pela família potencialmente beneficiária para que, assim, se garanta que quem recebe a prestação é quem realmente necessita. Por outro lado, as restrições orçamentais macroeconómicas também jogam a favor deste argumento técnico. Porém, não devemos esquecer as várias *consequências* deste tipo de dispositivo ligado ao funcionamento das prestações, tanto em termos da panóplia de aspectos administrativos que a questão levanta como os seus impactos em termos comportamentais junto dos beneficiários. E estas questões estão ainda relativamente pouco estudadas em termos de *avaliação* das políticas, nas suas dimensões de eficiência e

3.2.2.2. Políticas de RMG e redução da pobreza: a urgência de uma selectividade eficaz na arquitectura das prestações sociais

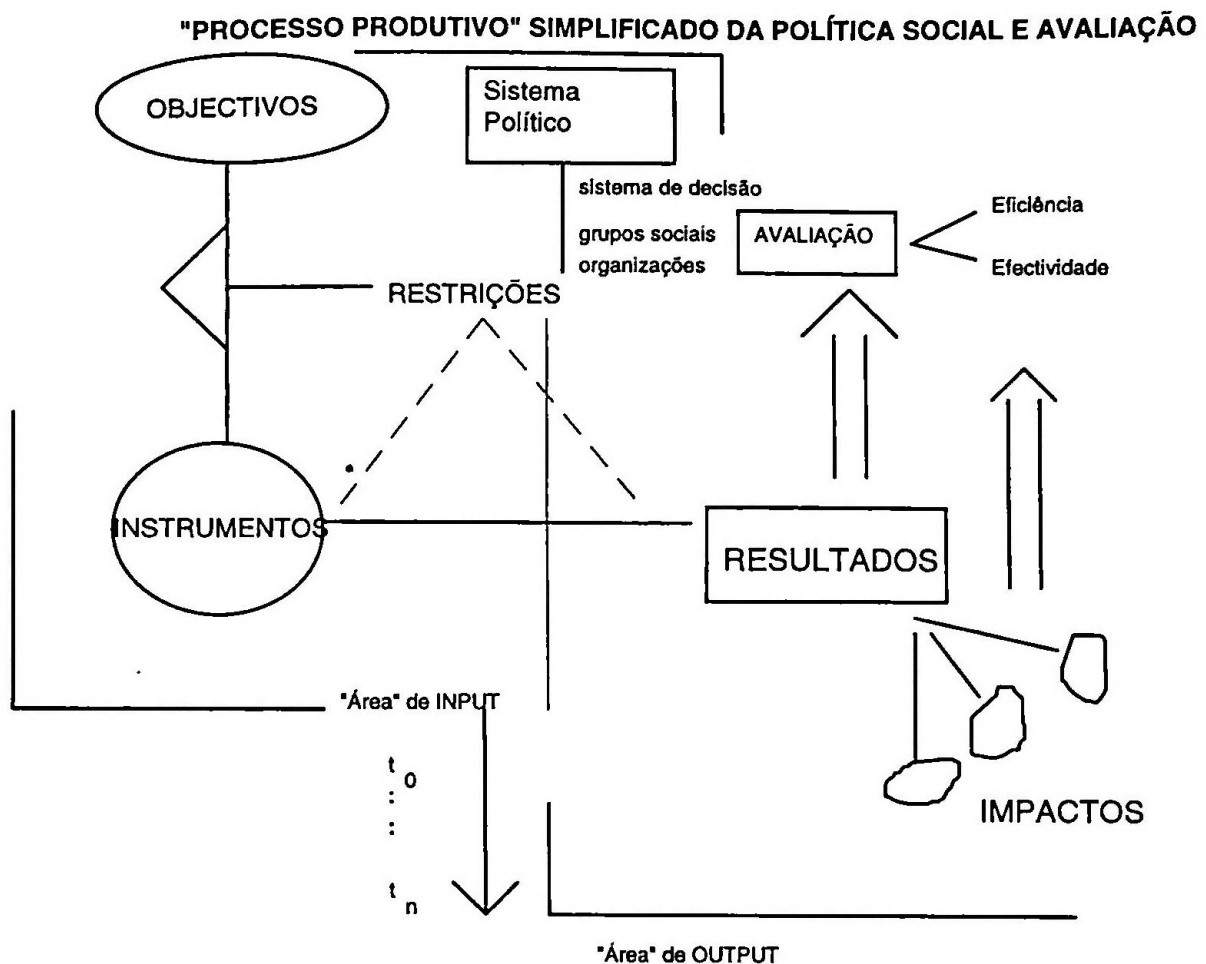
A formulação de uma política de rendimento mínimo tem naturalmente, do lado da despesa, restrições orçamentais. Existe assim um "bolo" de recursos que deve ser distribuído e aplicado da forma mais eficiente e eficaz (conceitos que serão clarificados mais adiante), consoante os objectivos que lhes estão por detrás. Ainda que seja um assunto bastante polémico, é geralmente aceite que um dispositivo de rendimento mínimo se destina a contribuir para uma política global de combate à pobreza, sendo a redução da pobreza, entendida como escassez de recursos, um dos **objectivos** mais visíveis subjacentes ao RMG. Um dos argumentos a favor de uma maior eficiência no pagamento de prestações sociais, com clara preocupação redistributiva, é procurar concentrá-las naqueles que mais delas necessitam (*better targeting*), isto é, de introduzir as alterações necessárias em certos regimes que favoreçam a **selectividade** "bem focada" na atribuição das prestações retirando universalidade a prestações em que não faz muito sentido terem essa natureza. Esta questão coloca-se com especial relevância nas prestações complementares familiares da segurança social, mas também na arquitectura de uma política de RMG. E trata-se de um dos pontos importantes para a reforma dos sistemas de segurança social. Como refere ATKINSON (1993) "*for policy makers, there is much appeal in the idea that the existing total of transfers can be re-allocated to increase their effectiveness in combating poverty*".

Uma das razões apontadas para a existência de ineficiência na atribuição de prestações sociais com carácter assistencial, considerando a redução da pobreza como o objectivo redistributivo central, reside no facto de parte do montante dispendido com essas prestações se destinar a indivíduos /famílias que já se encontram acima da linha de pobreza na situação de pre-transferência e também pelo facto de algumas prestações sociais elevarem os rendimentos dos seus beneficiários a um nível superior ao da linha de pobreza. Estes dois aspectos implicam que, numa óptica de eficiência, os recursos dispendidos com prestações de carácter assistencial não se destinem totalmente a reduzir o *poverty gap*, indicador que pode ser expresso, por exemplo, pelo **montante** necessário, pago sob a forma de prestações sociais, num dado período, para elevar o rendimento de todos os *pobres* (entenda-se, grosseiramente, todos aqueles abaixo da linha de pobreza em situação de pre-transferência) ao nível da linha de pobreza, isto é, reduzir as observações de situações de pobreza após a implementação do programa de transferências. Voltaremos a este assunto com bastante mais detalhe no ponto seguinte.

Quando se fala na necessidade de uma melhor adequação das prestações de carácter assistencial aos potenciais beneficiários mais desfavorecidos e, portanto, na necessidade de introduzir maior selectividade na atribuição das prestações - com particular destaque para as prestações familiares e não apenas as prestações com carácter assistencial como o RMG - pretende-se contribuir para um aumento da *eficiência e efectividade* do sistema de transferências, dupla de conceitos utilizados na avaliação dos impactos redistributivos de políticas sociais baseadas em transferências.

A idéia exposta é basicamente simples e atractiva do ponto de vista teórico mas levanta várias interrogações do ponto de vista metodológico. O diagrama abaixo ajuda-nos a ter uma visão de alguns dos aspectos que surgem relacionados de forma complexa quando se fala do "processo produtivo" da política social¹³⁴. A sua operacionalização analítica depende, em primeiro lugar, da clarificação dos **objectivos** da política: a avaliação das condições de eficiência dependem da clara definição dos objectivos bem como do grau de generalidade /especificidade com que são definidos. Nesta área de estudo, deve ter-se em conta que os objectivos das políticas sociais não se reduzem à redução ou alívio da pobreza, são múltiplos. Sabemos que o SSS, que garante institucionalmente a implementação de um conjunto largo de instrumentos de política social baseados em transferências (não só monetárias como em espécie), apresenta vários objectivos que não apenas o de operar uma redistribuição com particular ênfase no combate à pobreza. Longe disso. Basta pensar que nos orçamentos da segurança social de grande parte dos países a componente de assistência tem normalmente um peso mais modesto do que outras funções (designadamente todas as prestações de natureza contributiva, com particular evidência nos sistemas de pendor comutativo). Por outro lado, a avaliação da eficiência relativa das políticas de transferências dependem sempre da forma como os fenómenos são medidos e da "abrangência" dos conceitos utilizados. Já vimos na secção 3.2.1 como estas questões se colocam com uma grande pertinência no caso da *pobreza*.

¹³⁴ O diagrama apresentado é vagamente baseado nas idéias expostas por JENKINS, B. (1993) "Policy Analysis: Models and Approaches"; in Hill, M. *The Policy Process*, mas particularizado para a reflexão em torno das políticas sociais baseadas em transferências.



Sobre o conjunto dos instrumentos de política disponíveis para os objectivos escalonados recai também uma especial atenção. Uma tendência natural da análise económica das prestações sociais familiares é levar a discussão a centrar-se sobre a oposição entre prestações uniformes e universais e prestações sujeitas a condição de recursos, selectivas, o que é uma perspectiva redutora da caracterização dos instrumentos. De facto, a maioria das prestações permite vários graus de **condicionalidade** na sua atribuição, isto é, a conjunção de pequenas variantes na aplicação do instrumento de política - a prestação - conforme a ordenação valorativa dos objectivos de política. Por outro lado, a operacionalização da condição de recursos pode ser feita de diferentes modos. A escolha dessas variantes¹³⁵ podem ser muito subtis (a multiplicidade de prestações familiares complementares existentes nos vários sistemas de tradição ocidental, com **condições categoriais** específicas, é disso um bom exemplo) e a inclusão de um painel de condições diferenciadas por destinatário na arquitectura das prestações pode melhorar significativamente a execução da política tendo em vista a melhor adequação das prestações aos

¹³⁵ Entenda-se estas variantes, por exemplo no caso de prestações familiares ligadas aos dependentes menores, como forma de diferenciar as prestações baseadas em atributos como o número de filhos dependentes, a sua idade, situação profissional do representante da família, etc.

destinatários mais desfavorecidos. Mas em todo este processo, há que ter presente que essa diferenciação dependem de juízos de valor por parte do avaliador (decisor público, investigador). Assim, especialmente numa dimensão redistributiva e de combate à pobreza, há uma preocupação cada vez maior em diferenciar os reais destinatários-alvo das políticas, isto é, focar mais os aspectos de condicionalidade na escolha dos instrumentos e rejeitar a redução da discussão ao aspecto da universalidade e da exigência da condição de recursos como principal "aspecto tecnológico" da selectividade. É claro que a condicionalidade mais fina na atribuição das prestações, que induz ao mesmo tempo uma multiplicação de critérios de elegibilidade para a atribuição das prestações¹³⁶, implica também um gradual aperfeiçoamento do sistema de **informação** sobre as características da população-alvo, que é um combate difícil de travar, já que um dos maiores factores de ineficiência das políticas suportadas pelo SSS se ficam a dever à má qualidade, ou inexistência, da informação utilizada quer no processo administrativo que serve de interface entre o beneficiário e o direito, quer no processo de avaliação dos resultados e impactos dessa política.

São as prestações familiares que melhor servem para exemplificar a relevância da necessidade de uma melhor adequação das prestações aos que mais delas precisam, aspecto central na dimensão redistributiva do SSS. Os exemplos mais ilustrativos que podemos encontrar dizem especialmente respeito às famílias com dependentes menores a cargo. Não considerando totalmente os objectivos redistributivos do sistema, interessa-nos analisar particularmente a relação entre a possibilidade de uma melhor adequação das prestações aos beneficiários "correctos" - o que se traduz numa espécie de selectividade "inteligente" - e o objectivo redistributivo particular relacionado com a redução da pobreza, ignorando as demais funções redistributivas do SSS, ainda que, como adverte ATKINSON (1993), para uma avaliação da eficiência total do sistema de transferências seja necessário tomar em consideração todos os outros objectivos e funções do SSS. Mas também é possível avaliar uma política de transferências focando predominantemente o objectivo de **redução da pobreza** e é nesta perspectiva que nos colocaremos neste ponto da exposição. Como conclui ATKINSON (1993) *"the statement that a particular programme has x% efficiency can only be interpreted in the context of such explicit formulation of objectives and constraints"*; por outro lado, *"the attractiveness of targeting depends how narrowly defined are the objectives of policy, and how much agreement there is about the form of these objectives"*, concluindo de forma muito particular com o

¹³⁶ A multiplicação de critérios de elegibilidade pode não conduzir a um aumento da eficiência se os custos adicionais suportados, em termos de aperfeiçoamento do sistema de informação e de novas tarefas administrativas, for de tal modo que anule substancialmente a desafectação de prestações aos indivíduos que se julgar não deverem ser delas beneficiários. Este é um aspecto a ter em conta e que a confirmar-se seria talvez pior, como solução económica, do que o problema da ineficiência na atribuição de prestações, tal como é apresentado, ou seja, de uma insuficiência na redução do "poverty-gap" pos-transferências.

relativismo com que deve ser encarado uma política de RMG - *"a highly targeted income guarantee may perform less well when judged according to objectives other than the alleviation of income poverty"*.

A formulação da política é também condicionada pelas restrições orçamentais e administrativas. A procura de mais eficiência e de uma maior efectividade na implementação da política, no sentido de adequar melhor as prestações a quem delas mais precisa, esbarra com a existência de **informação imperfeita**: por um lado, o grau de verosimilhança dessa adequação depende da informação disponível que as administrações utilizam para levar a cabo a execução de uma dada política, aspecto que procuraremos desenvolver com um pouco de detalhe no ponto 3.2.2.4.; por outro lado, os efeitos comportamentais gerados pela política junto dos seus beneficiários podem ser adversos aos objectivos gerais da política. Assim, naturalmente, os **impactos** da política têm também grande importância na escolha dos instrumentos. No caso das políticas baseadas em prestações relembre-se os efeitos adversos de desincentivo à oferta de trabalho que tratámos o ponto 3.1 deste texto. A passagem que acima transcrevemos dá bem conta das reservas que se devem ter quando se conclui sobre a eficiência ou efectividade de um programa de transferências. A excessiva centragem sobre o objectivo da redução da pobreza pode escamotear outros impactos, benéficos ou adversos, quer seja em termos económicos, quer em termos de comportamento por parte dos beneficiários.

3.2.2.3. Avaliação das políticas: indicadores de eficiência e efectividade - alguns exemplos teóricos

Um dos aspectos mais importantes da análise económica das prestações sociais é o facto de ser necessário proceder à sua avaliação em termos de eficiência e efectividade relativamente aos objectivos que lhes subjazem. O investigador e o decisor público estão interessados em saber em que medida uma determinada política de transferências contribui para a **redução da pobreza**, ou seja, saber em que medida as prestações chegam a todos os beneficiários elegíveis, de acordo com os objectivos perseguidos - **avaliação da efectividade**. Mas também em que medida as prestações sociais se destinam àqueles que se considera estar em situação de maior necessidade (por exemplo os indivíduos /famílias com rendimentos abaixo da linha de pobreza) - **idéia que consiste em avaliar a eficiência do programa de transferências**.

Mas na análise dos efeitos (sobre a eficiência e efectividade) dos programas de transferências, há que tomar precauções quanto ao alcance das conclusões que podem ser retiradas, já que a análise depende da forma escolhida para medir o fenómeno da pobreza e da natureza da definição dos próprios indicadores utilizados para efectuar a avaliação, de que vamos dar adiante alguns exemplos ilustrativos nesta secção a partir de um trabalho clássico de BECKERMAN (1979) neste assunto. Por outro lado, os indicadores utilizados devem poder ser objecto de análise **comparativa** entre

diferentes países. É este tipo de preocupação que podemos encontrar em trabalhos muito recentes como ROOM (1994), HAUSMAN (1993), DELEECK (1992), LEIBFRIED (1992), DIRVEN (1994) ou MUFFELS (1994), entre outros, em que se procura comparar tipologias de *welfare state* na Europa com uma especial incidência nas políticas relevantes de combate à pobreza, nomeadamente, as políticas sociais baseadas em transferências do sistema de segurança social para as famílias.

Tradicionalmente, os estudos comparativos de tipologias de *welfare state*, de que TITMUSS (1974) é um exemplo de referência, e mais recentemente ESPING-ANDERSEN (1990), em que apresenta o interessante conceito de *decommodification* (que podemos traduzir como desmercadorização dos direitos) para comparar diferentes tipos de modelo de *welfare*, tendem a não autonomizar as políticas vocacionalmente criadas para o combate à pobreza. A promoção de estudos comparativos que permitam avaliar em que medida cada país, na condução da sua política social global, inclui instrumentos específicos de luta contra a pobreza tornou-se recentemente um assunto merecedor de especial atenção por parte de alguns investigadores¹³⁷. Também só recentemente se começou a aperfeiçoar a necessária harmonização estatística que permita desenvolver este tipo de estudos, como é o caso do desenvolvimento do projecto LIS (Luxembourg Income Study) que permitirá avaliar os impactos redistributivos das políticas sociais nos países que integram o projecto¹³⁸ e, ao nível da União Europeia, o desenvolvimento do EUROPASS que promove estudos sobre a o grau de adequação das políticas de protecção social relativamente ao objectivo de redução da pobreza e também um outro projecto recente, já referido - o ECHP, European Community Household Panel - para a construção de dados em painel sobre rendimento e condições de vida, disponibilidade de informação importante para se poder estudar os aspectos dinâmicos do fenómeno da pobreza e exclusão social e também proceder à avaliação dos impactos desfasados das diferentes políticas adoptadas em termos de luta contra a pobreza.

Os indicadores de avaliação das políticas sociais permitem medir o esforço de cada país relativamente ao objectivo de redução da pobreza, separando as áreas em que esse esforço assenta. Vamos seguidamente exemplificar a construção de alguns indicadores de *eficiência* e *efectividade* relacionados com o contributo de um

¹³⁷ Ver a este propósito PEREIRINHA (1995) *Welfare States and patterns of anti-poverty regimes: elements for a comparative analysis with focus on southern european countries. The specific case of Portugal*, ISEG, Seminários do Departamento de Economia, em que se faz um excelente *survey* do tipo de estudos que começam a aparecer sob esta perspectiva de análise e se aponta as dificuldades em incluir os países do sul da Europa, nomeadamente Portugal, neste tipo de análise comparativa, designadamente por insuficiência ou inexistência de dados estatísticos consistentes com as exigências de disponibilidade de informação impostos por alguns dos mais importantes indicadores de avaliação propostos.

¹³⁸ Portugal integrará este projecto de dados comparativos entre vários países europeus, em princípio a partir deste ano de 1996.

determinado programa de transferências para a redução da pobreza, tendo em conta as diferentes fases por que passa a implementação de uma política social: *inputs* [objectivos, instrumentos] → *outputs* [resultados, impactos]. Naturalmente, a fase de *avaliação* recai com maior incidência sobre os elementos de *output* da política (cf. diagrama acima). Tomemos a abordagem precursora de BECKERMAN (1979) para depois introduzir alguns refinamentos na análise servindo-nos de reflexões teóricas mais recentes que põe em relevo o papel de uma política de RMG, como exemplo particular de um programa de transferências, relativamente ao objectivo central de redução da pobreza (ATKINSON, 1993).

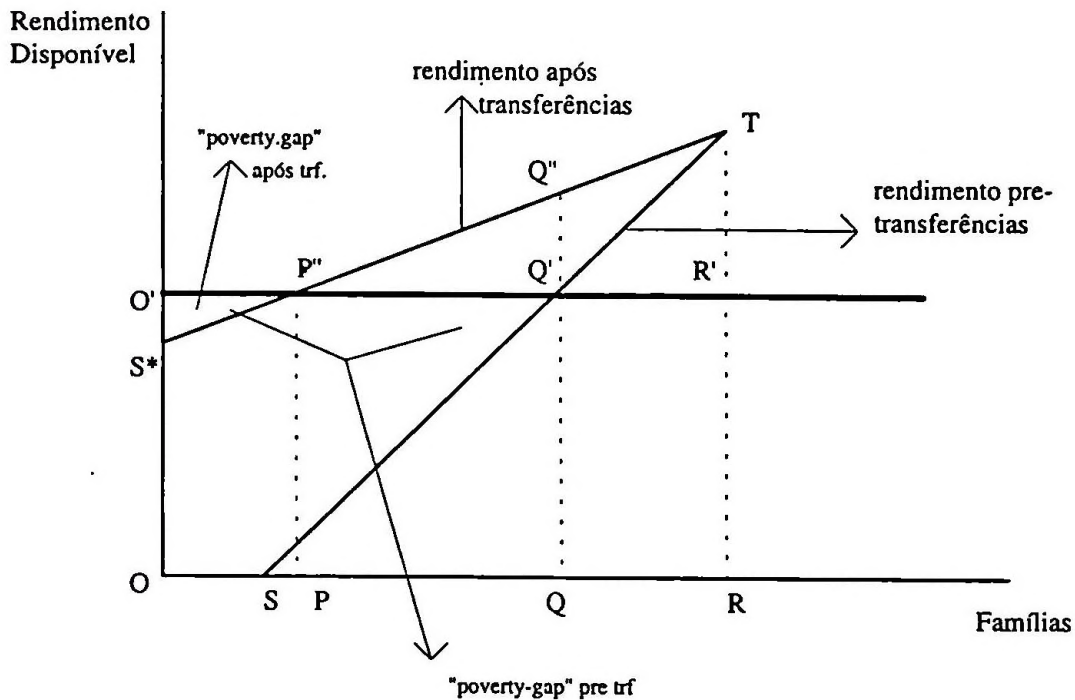
Recorde-se que, por *efectividade*, devemos entender o contributo de um programa de prestações sociais para a redução da pobreza, mas podemos ter **dois tipos** de indicadores alternativos para a medição da efectividade: um indicador construído com base na proporção de famílias/ indivíduos que deixam de estar numa situação de pobreza após o programa de transferências (*headcount*), ou um outro tipo de indicador formulado em termos de redução proporcional no *poverty gap* relativamente a uma situação pre-transferências, no sentido em que nos referimos anteriormente, (em que se assume proporção de redução do *poverty gap* como *proxy* de proporção na redução da pobreza, o objectivo central assumido, por hipótese de trabalho, no processo de avaliação). Enquanto que o primeiro tipo de indicador é formulado em termos de *incidência de pobreza*, o segundo tipo de indicador é baseado no conceito de *intensidade de pobreza*.

A *eficiência* associada à adequação das prestações ao objectivo (redução da pobreza) pode ser medida pela **proporção** do montante total das prestações pagas no âmbito de um determinado programa que contribuem para a redução da pobreza. Considere-se a seguinte representação, proposta por BECKERMAN¹³⁹, que propõe como unidade de observação a família e não o indivíduo, a partir do qual se podem definir alguns indicadores baseados naqueles dois conceitos e que trataremos de seguida:

¹³⁹ Servimo-nos porém da apresentação feita em PEREIRINHA (1995) sobre este assunto, a propósito dos aspectos metodológicos introdutórios da análise comparativa de sistemas de *welfare* europeus, orientada numa perspectiva de políticas de combate à pobreza.

GRÁFICO 3.3

Abordagem de BECKERMAN sobre a avaliação das prestações sociais na redução da pobreza



Fonte: PEREIRINHA (1995), adaptado.

◆ *Exemplos teóricos de indicadores de avaliação da efectividade de transferências sociais*

No gráfico acima, que se refere a um determinado período de análise em que é executado um programa de transferências (um ano, por exemplo), temos no eixo das abcissas as famílias ordenadas por ordem crescente do rendimento e no eixo das ordenadas o nível de rendimento disponível da família antes e após o sistema de transferências. A linha ST representa o rendimento disponível familiar pre-transferência e S^*T o rendimento disponível familiar pós-transferências. S^*OST representa o montante total de transferências pagas às famílias, no âmbito de um determinado programa. Supõe-se que existe uma linha de pobreza de nível OO' e OR representa o número total de famílias abrangidas que sofre influência do programa de transferências na formação do seu rendimento disponível. OQ representa o número total de famílias pobres antes das transferências e OP representa o número de famílias que permanecem numa situação de pobreza após transferências. PQ representa o número de não-pobres por efeito das transferências. Assim, um primeiro indicador de *efectividade* definido de proporção de famílias, pode ser definido, para o exemplo teórico apresentado, da seguinte forma:

$$EH1 = \frac{PQ}{OR}$$

que representa a redução na pobreza devida às transferências, medida pelo rácio de famílias que deixaram de ser *pobres* após transferências. Optamos por designar os vários indicadores em termos anglo-saxónicos, por dificuldades em efectuar uma tradução literal conveniente. *EHI* pode ser designado como *gross headcount poverty relief effectiveness*¹⁴⁰.

Mas pode haver interesse em calcular um rácio em que se considera, não todas as famílias abrangidas pelo programa no denominador, mas **apenas** as famílias pobres **antes** de transferências, obtendo-se assim um indicador corrigido ou "líquido" em termos de redução da pobreza definido, em relação ao exemplo do gráfico 3.2. como

$$EH2 = \frac{PQ}{OQ}$$

designado como *net headcount poverty relief effectiveness* das transferências sociais. Este indicador de efectividade concretiza melhor a população de referência para a avaliação da redução da pobreza na medida em que isola a população que, antes da intervenção, está situada abaixo da linha de pobreza. Trata-se de um critério mais *fino* de definição de critérios de avaliação das políticas com uma orientação específica.

Mas como referimos antes, a efectividade das prestações sociais também pode ser medida em termos de redução proporcional do *poverty gap*, proposto pelo seguinte indicador, relativamente às condições descritas no gráfico anterior:

$$ET = \frac{S * OSQ' P'}{O' OSQ'}$$

Este rácio define a redução proporcional no *poverty gap* devido às transferências sociais, ou seja, representa a proporção de redução do *poverty gap* relativamente à situação pre-transferências (relativamente ao *poverty gap* inicial). Com efeito se, no gráfico 3.2., considerarmos $O'OSQ'$ o montante que define o nível de *poverty gap* inicial (pre-transferências) e $O'S*P$ o nível de *poverty gap* pós transferências, temos que a diferença resulta de $O'OSQ' - O'S*P = S*OSQ'P'$. O rácio proposto representa a redução proporcional no nível de *poverty gap* devido à existência de um programa de transferências.

♦ *Exemplos teóricos de indicadores de avaliação da eficiência de transferências sociais*

¹⁴⁰ Um esforço de tradução levar-nos-ia a falar de um indicador de *efectividade bruta na redução da pobreza em termos de proporção de famílias*, ou se quisermos, a *efectividade bruta das transferências em termos de incidência*, tentativas que confirmam as dificuldades de tradução apontadas.

Já referimos antes a ideia de que, num determinado programa de transferências, nem todas as prestações são atribuídas, de forma mais eficiente, àqueles que mais delas necessitam, aspecto que está no centro do debate sobre a racionalização de uma política de transferências para objectivos definidos, como por exemplo a luta contra a pobreza. Em qualquer esquema de transferências sociais, com uma natureza universal categorial ou selectiva, e para um dado conjunto de objectivos iniciais claramente definidos, dificilmente existe um "*perfect targeting*". A existir, diríamos que a referida política teria uma eficiência a 100%¹⁴¹.

Assim, definidos os objectivos de uma política de transferências e os critérios de selectividade na sua atribuição, há normalmente uma franja do montante total de prestações atribuídas às famílias que já se encontram acima da linha de pobreza, dada a metodologia de medição que conduz a essa linha de pobreza. Isto é, existe uma parte do montante total de prestações que não é totalmente afecto à redução do *poverty gap*, evidenciado pela área C do gráfico 3.3. abaixo. Genericamente, teríamos situações 100% eficientes se, qualquer que seja o conjunto de objectivos inicial e independentemente da metodologia de medição da pobreza, se reduzisse a zero o *poverty gap* após o programa de transferências, ou sejam se o indicador apresentado abaixo, tomasse o valor 0. É possível propôr um indicador de eficiência das prestações sociais na redução do *poverty gap*, dado pela proporção de transferências totais que contribui para a redução do *poverty gap* inicial, definido do seguinte modo, seguindo ainda a metodologia de BECKERMAN:

$$EC1 = \frac{S * OSQ' P''}{S * OST}$$

em que $S * OST$ é o montante total de transferências e $S * OSQ' P''$ é a parte precisa desse montante total de transferências que contribui para a redução do *poverty gap* inicial. Este indicador pode ser designado como *net efficiency of social transfers* (neste caso com uma tradução mais "pacífica", *eficiência líquida das transferências sociais*).

Mas se este indicador traduz uma *eficiência líquida*, existirá a possibilidade de se propôr um conceito de *eficiência bruta*? BECKERMAN propõe-no do seguinte modo:

$$EC2 = \frac{S * OSQ' Q''}{S * OST}$$

¹⁴¹ Devemos repisar a chamada de atenção quanto ao facto de só se poder falar, em rigor, de um conceito relativo de eficiência que depende, em última instância, dos objectivos iniciais fixados e das metodologias de medição dos fenómenos utilizados na análise, bem como da incorporação de juízos de valor por parte do investigador ou do decisor público na avaliação.

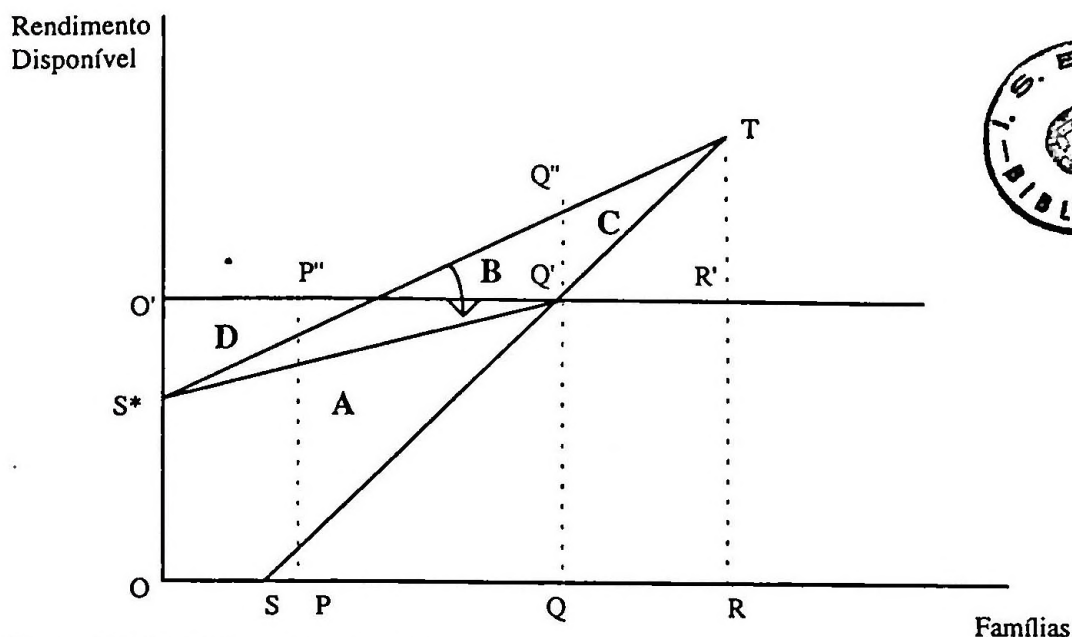
Este indicador - *gross efficiency of social transfers* - permite uma perspectiva mais "optimista" na avaliação da eficiência ao considerar o peso das transferências atribuídas às famílias que, antes do programa, estavam abaixo da linha de pobreza e que engloba não só a parte gasta na redução da pobreza como também um "excedente" (esse excedente corresponde à área *B* do nosso exemplo do gráfico 3.3.) de que algumas famílias "pobres pre-transferências" beneficiam e que ultrapassa o montante do *poverty gap* familiar. Como se pode ver no gráfico, esta situação coexiste com a persistência de um nível assinalável de *poverty gap* após transferências para as famílias situadas na base da distribuição (recordamos que, no gráfico, o eixo das abcissas representa as famílias ordenadas por ordem crescente do seu rendimento).

Este tipo de indicadores permite a construção de dados estatísticos numa base comparável relativa a vários países, muito importantes nos estudos de avaliação das políticas de combate à pobreza. Permitem efectuar comparações quanto ao grau de eficiência e efectividade das políticas sociais baseadas em transferências do sistema de segurança social. Os resultados de algumas análises comparativas baseadas neste tipo de indicadores pode ser vista com mais detalhe em PEREIRINHA (1995), aspecto em que não nos podemos deter neste texto em que temos seguido uma via essencialmente de crítica metodológica.

Mas é ainda oportuno fazer uma pequena ressalva à utilização de conceitos eficiência na avaliação do impacto de um programa de transferências na redução da pobreza. WEISBROD (1970) introduz uma distinção pertinente na forma de avaliar a eficiência de um programa de transferências: a necessidade de distinguir entre eficiência vertical e eficiência horizontal. O conceito de eficiência vertical corresponde ao que é apresentado na abordagem de BECKERMAN que efectuámos acima, isto é, mede a proporção de transferências que são empregues na redução do *poverty gap* inicial. E neste caso, é preciso alertar para o facto de se poder ter um *score* elevado de eficiência vertical associado a um dado programa (ou seja, uma elevada proporção do montante total de transferências se destinar à redução do *poverty gap*) mas ainda assim persistir um elevado *poverty gap* após transferências. Atente-se no gráfico seguinte, que repete um pouco o anterior, mas agora modificado para pôr em relevo esta distinção conceptual entre eficiência vertical e horizontal:

GRÁFICO 3.4

Ilustração dos conceitos de Eficiência Vertical e Eficiência Horizontal de WEISBROD



Fonte: ATKINSON (1993), adaptado.

Neste sentido, um aumento da eficiência vertical pode conduzir ainda assim a um nível considerável de *poverty gap*, como se pode ver na figura acima. Suponhamos, para o efeito, que a configuração do programa de transferências era modificado de modo a que a linha que representa o rendimento disponível das famílias após transferências se altere de S*T para S*Q', conforme se encontra assinalado na figura. Neste caso, o *score* de eficiência vertical do programa atingiria os 100% mas, não obstante, o *poverty gap* seria ainda considerável, embora menor que o inicial, evidentemente. Este indicador não pode então ser tomado em consideração isoladamente.

Por eficiência horizontal, tal como, propõe WEISBROD, pode ser definida como o rácio entre as transferências atribuídas ao grupo-alvo e as transferências totais necessárias a esse grupo-alvo. No gráfico 3.3. esse rácio corresponderia ao quociente entre a áreas A e a área A+D. ATKINSON (1993) chega a citar alguns exemplos de estudos em que *scores* de eficiência vertical consideráveis correspondem a fracos rácios de eficiência horizontal e vice-versa, daí que a complementaridade dos dois tipos de indicadores deva ser considerada para se ter um critério mais abrangente na avaliação dos impactos das transferências na redução da pobreza. Os indicadores de eficiência vertical e horizontal podem também ser representados em termos de proporção de número de famílias (*head-count ratio*) e não só em termos de redução proporcional no *poverty gap*. Também seguindo alternativamente estas duas abordagens se pode chegar a *scores* diferentes de eficiência, ressaltando uma vez mais o grau de relatividade a atribuir às conclusões em face dos condicionalismos

ligados ao conceito de medição de pobreza implícito na análise. Além do mais, em toda esta análise não estamos a entrar em linha de conta com outras restrições como por exemplo o custo orçamental do programa, que introduz mais uma dimensão de relativização da avaliação dos impactos, e por aí adiante. Aumentar a eficiência horizontal de um programa de transferências pode ter custos orçamentais incomportáveis¹⁴², se bem que pudesse conduzir a um bom grau de satisfação no objectivo central de redução de pobreza, e traduzir uma melhor adequação da política à sua população-alvo (*better targeting*).

Falámos até agora de indicadores de avaliação dos impactos de um programa de transferências em termos de eficiência e efectividade tendo em conta o objectivo de redução da pobreza, sem nos referirmos explicitamente a diversos tipos de dispositivos de prestações sociais e comparar, entre si, as diferentes performances em termos de alcance do objectivo (redução da pobreza). E essa é uma questão importante, em particular se tivermos em conta o fio condutor do nosso trabalho, com particular destaque para a política de RMG. Em ATKINSON (1993) podemos encontrar uma exemplificação para três tipos de esquemas de transferências sociais vocacionadas para a luta contra a pobreza, portanto, de natureza assistencial: (i) prestação familiar uniforme (dividendo social); (ii) rendimento mínimo garantido e (iii) prestação familiar suplementar (*income supplement*), representados num gráfico com uma arquitectura baseada também na abordagem de BECKERMAN, como segue:

¹⁴² E custos de outra natureza, como os que resultam da alteração de comportamento das famílias em relação à oferta de trabalho, por exemplo, que não estamos aqui a considerar nesta análise.

iniciais inferiores ao montante de RMG¹⁴³. No exemplo que propomos o nível de RMG é uma fracção do valor que define a linha de pobreza. No programa (iii) temos o caso de uma prestação suplementar familiar diferencial em que $b=tz$, isto é o valor de s para cada família elegível, com um limiar, no sentido valor de rendimento pre-transferência em que deixa de haver lugar ao pagamento da prestação¹⁴⁴, fixado em relação à linha de pobreza z ¹⁴⁵. Note-se que este programa de transferências - *income supplement* - está associado a uma eficiência vertical de 100% embora se verifique a persistência de um *poverty gap* pós-transferências significativo, como se pode ver na figura. O mesmo se passa, embora com uma configuração diferente, com o caso (ii) de um programa de RMG em que as prestações são concentradas nas famílias mais pobres, deixando-se as famílias mais próximas da linha de pobreza sem acesso à prestação donde resulta um *poverty gap* de fronteira com a linha de pobreza, isto é, um *poverty gap* concentrado nas famílias que numa situação de pre-transferência têm um rendimento disponível mais próximo, por defeito, da linha de pobreza. É claro que a magnitude desse *poverty gap* depende do nível que fôr fixado para o RMG calculado, neste caso, em função do montante estabelecido para a linha de pobreza (aspecto controverso em si mesmo, como já discutimos anteriormente). Além disso, poderíamos recordar aqui o que foi dito a propósito do efeito de desincentivo da oferta de trabalho associado a um esquema de RMG com uma taxa marginal unitária associada (ver ponto 2.2.1.1.).

Devemos ter presente, porém, que o objectivo agora se centra na redução da pobreza e na forma como diferentes programas de transferências são mais ou menos eficientes e efectivos no cumprimento desse objectivo, tendo em conta o enquadramento teórico de avaliação por onde iniciámos esta secção. Uma das formas possíveis para minimizar os efeitos de desincentivo da oferta de trabalho, associado ao objectivo de redução da pobreza, é definir um montante de RMG como uma fracção da linha de pobreza por forma a reduzir o número de beneficiários que podem ficar em posição de ter um comportamento adverso de oferta de trabalho, isto é, o montante da prestação justificar que o indivíduo opte, racionalmente, por não participar no mercado de trabalho em virtude da disponibilidade de uma prestação social que confere a mesma utilidade do rendimento obtida numa situação de

¹⁴³ E portanto, nesta alternativa (ii), $b = g^* - y_0$.

¹⁴⁴ Pode recordar-se melhor este tipo de conceitos na secção 2.2.1.1. onde nos detivemos com algum cuidado na apresentação do seu conteúdo.

¹⁴⁵ Os critérios de fixação do limiar podem ser vários, não apenas em relação ao valor concreto proposto para a linha de pobreza, como no exemplo teórico que aqui apresentamos, mas com base numa qualquer proporção dessa linha de pobreza, por exemplo, 90% de z , de modo que neste caso a prestação diferencial seria dado por $b' = 0,9tz$. A definição das bases de incidência para o escalonamento das prestações consoante os objectivos da intervenção admitem múltiplas combinações de parâmetros que têm, naturalmente, implicações nos resultados e impactos da política.

emprego. Por outro lado, também do lado das restrições orçamentais este argumento é válido: um conjunto de beneficiários com menor dimensão acarreta, naturalmente, um menor custo. Daí que os argumentos a favor de que uma prestação de rendimento mínimo tenha de ser necessariamente baixa possuam, duplamente, alguma lógica económica. A luta contra a pobreza, utilizando instrumentos baseados em prestações sociais assistenciais, não se pode fundar apenas em critérios de necessidade ou generosidade, mas também, de forma essencial, por via das condicionantes económicas, tanto ao nível micro como macroeconómico, como sublinhámos acima.

Mas relativamente aos três exemplos de programas de transferências que expusémos acima, como se pode proceder à sua comparação em termos de eficiência, relativamente ao objectivo que temos assumido, isto é, a redução da pobreza? Olhando para os três exemplos referidos, o ideal em termos teóricos seria poder dispôr de um esquema de RMG, fixado ao nível da linha de pobreza z (e não apenas uma sua proporção) de modo a "comer" o *poverty gap* inicial. Mas então temos vários problemas, de resto, já referidos: não nos podemos esquecer dos prováveis efeitos de desincentivo junto dos beneficiários e potenciais beneficiários que um esquema destes poderia provocar. Acresce também os custos orçamentais elevadíssimos que tal dispositivo acarretaria. A situação típica de grande parte dos países de baixo e médio rendimento é disporem de recursos orçamentais muito mais modestos do que as necessidades financeiras para a redução da pobreza (e estamos a considerar aqui apenas a redução da pobreza como redução do *poverty gap*).

A comparação dos impactos dos diferentes programas de transferências far-se-á aqui apenas baseado na adopção do conceito de *poverty gap* como forma de medição da pobreza. Mas o *poverty gap* pode ser medido de diferentes formas e, na avaliação da eficiência de um programa de transferências, pode admitir-se a existência de diferentes juízos de valor por parte do avaliador em relação à forma como é medido o *poverty gap*. Assim, por exemplo, o avaliador pode decidir atribuir uma maior ponderação ao *poverty gap* das famílias situadas abaixo da linha de pobreza, isto é, pode avaliar com mais severidade a pobreza das famílias em pior situação em termos de disponibilidade de rendimento. Assim, como propõe ATKINSON (1993) o *poverty gap* agregado normalizado pela linha de pobreza escolhida pode ser formalmente definido a partir da seguinte expressão algébrica:

$$G = \frac{1}{N} \sum_i \left[\frac{(z - y_i)}{z} \right]$$

em que z é a linha de pobreza definida exogenamente, N , é o número de famílias com rendimento disponível situado abaixo da linha de pobreza e y_i o rendimento dessas famílias. Mas se se pretender atribuir, na definição do objectivo de redução da pobreza, diferentes ponderações aos *poverty gap* das famílias mais pobres (portanto com maiores diferenças $(z - y_i)$ aquela medida, designada na literatura como $(P_a)^a$

(FOSTER *et al.*, 1984, ATKINSON, 1993), pode ser reescrita da seguinte forma para reflectir essa alteração na função objectivo, pela introdução do parâmetro α :

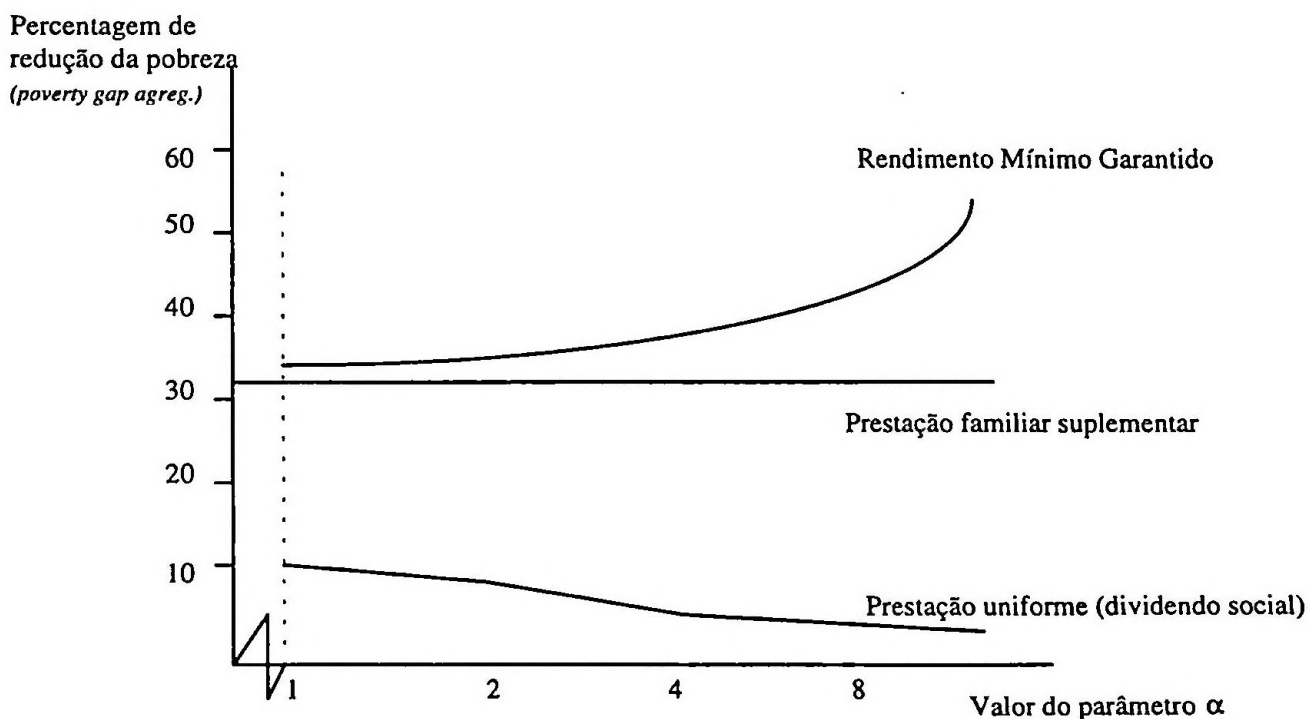
$$(P_\alpha)^\alpha = \frac{1}{N} \sum_i \left[\frac{z - y_i}{z} \right]^\alpha, \quad \alpha \geq 1$$

expressão que implica que, para valores de α superiores a 1, se esteja a atribuir **maiores ponderações** aos *poverty gap* familiares de maior amplitude, dada a linha de pobreza z . Obtém-se, deste modo, uma medida agregada de pobreza ponderada pela amplitude dos *poverty gap* familiares. Isto significa que, para valores crescentes de α o avaliador é mais exigente na medição da pobreza e, por conseguinte, mais exigente na avaliação dos impactos em termos de eficiência do sistema de transferências para a população-alvo considerada.

A introdução deste parâmetro α na medida agregada de pobreza (*poverty gap*) deu origem aos seguintes resultados em termos de efeitos teóricos de programas de transferências alternativos na eficiência na variação da pobreza, medida pelo *poverty gap* agregado, sintetizado no gráfico seguinte e com base num exemplo numérico artificial ensaiado por ATKINSON (1993). O objectivo da representação é apresentar uma comparação da eficiência relativa de cada um dos programas de transferências na redução da pobreza (considerado como função objectivo da avaliação):

GRÁFICO 3.6

Eficiência Relativa dos diferentes Programas de Transferências na Redução do *poverty gap* agregado para diferentes valores de α



Neste exemplo, verifica-se que quanto mais peso se atribui aos *poverty gap* familiares de maior amplitude, portanto para valores crescentes de α (e superiores a 1), mais eficiente se torna relativamente um programa de transferências baseado no RMG, enquanto que a prestação suplementar familiar mantém sempre o seu *score* de redução da pobreza independentemente do valor atribuído a α e a prestação uniforme (dividendo social) regista uma quebra de eficiência a medida que aumenta a exigência na medição do *poverty gap* (isto é, para valores crescentes de α). Assim, definida uma linha de pobreza z , o programa de RMG é o que atinge uma maior redução na função-objectivo (*poverty gap*) relativamente às restantes alternativas apresentadas. No entanto, as conclusões seriam completamente diferentes se, ao invés do *poverty gap*, se utilizasse uma medida de pobreza expressa em termos de *head-count* (redução em termos proporcionais do número de famílias em situação de pobreza). Quando se adopta esta medida, a melhor forma de conseguir maior eficiência na redução da pobreza é concentrar as prestações sociais nas famílias **mais próximas** da linha de pobreza, portanto as que estão "mais perto" de saír de uma situação de pobreza, o que permite melhorar o rácio referido acima. Neste caso, a ordenação dos programas de transferência em termos de eficiência relativa na redução do valor da função objectivo, para um dado valor de α , daria a melhor posição à prestação uniforme (dividendo social) relativamente às restantes alternativas (prestação suplementar e RMG). Este é um bom exemplo de como a formulação dos objectivos pode relativizar a avaliação da eficiência da política P_x , além de que toda a análise depende da medida de pobreza escolhida e dos critérios de localização da linha de pobreza que é um *input* importante na arquitectura das políticas de luta contra a pobreza.

Se a linha de pobreza z se elevar, mantendo-se as demais variáveis constantes, a eficiência do RMG reduz-se enquanto que a eficiência do dividendo social aumenta relativamente ao nível de z inicial: um aumento do valor que define a linha de pobreza conduzirá ao aumento do número de beneficiários e então o dividendo social aumenta a sua "contribuição" para a redução do "novo" *poverty gap*, modificando-se também, naturalmente, a sua estrutura, devido à entrada de novas famílias na "zona de pobreza", medida em termos de rendimento. Mas a contribuição do RMG reduz-se, uma vez que o seu montante, fixado neste exemplo em g^* (e com um orçamento constante), abrange agora uma menor proporção do novo *poverty gap*. O RMG será tanto mais eficiente relativamente às restantes alternativas quanto mais modesto for o valor absoluto atribuído à linha de pobreza e quanto mais "exigente" for a medição do *poverty gap* familiar das famílias em pior situação em termos de rendimento (valores crescentes de α). Daí que se possa, de algum modo, concluir que o RMG, devendo ser uma prestação com um valor monetário relativamente baixo, será tanto mais eficiente quanto mais "orientado" estiver para as famílias com maiores *poverty gap* individuais. Esta conclusão importante vem na linha da necessidade de racionalização das prestações assistenciais como forma de luta mais eficaz na luta contra a pobreza, prevenindo, ao mesmo tempo, outros efeitos perversos (como os

efeitos de desincentivo na oferta de trabalho). É claro que a medida, desligada de esforços mais profundos no sentido de re-integração ocupacional dos indivíduos, não fará qualquer sentido e pode mesmo transformar-se num factor de recrudescimento da pobreza.

As implicações da consideração de diferentes *escalas de equivalência* de rendimento utilizadas em vários estudos sobre pobreza está também frequentemente na origem de diferentes avaliações de eficiência de programas alternativos de transferências sociais, aspecto que pode ser visto com detalhe em ATKINSON (1987, 1989, 1993).

Já anteriormente avançamos a idéia de que as prestações sociais categoriais podem ser uma forma flexível e criativa de aumentar a eficiência dos programas de transferências orientadas para a redução da pobreza, em complementaridade com critérios baseados estritamente no rendimento familiar.

Um melhor conhecimento da incidência da pobreza nos diferentes grupos-alvo pode contribuir para melhorar a adequação de um programa de prestações sociais com o objectivo central de redução da pobreza. Um dos grupos -alvo que tem merecido especial atenção ultimamente nos países desenvolvidos são as famílias com filhos dependentes a cargo, em particular as famílias atingidas pelo desemprego de longa duração e as famílias monoparentais (praticamente constituídas, na maior parte dos casos, por mães solteiras). A incidência de pobreza nestes grupos-alvo aumentou nos últimos anos relativamente a outros, como por exemplo os idosos, o que deve despertar maior interesse e atenção para o recurso a políticas categoriais orientadas para a redução da pobreza nestes grupos. Em muitos países, como o Reino Unido, França ou Alemanha, é já uma prioridade da política social a elaboração de programas de transferências orientados mais directamente para as necessidades da família pobre com filhos dependentes. A **diferenciação categorial**, que permite o desdobramento de instrumentos (referimo-nos aqui apenas a transferências) diversificados e que no caso das famílias com dependentes vai muito para além do número de filhos como condição categorial para o cálculo da prestação complementar familiar. A imaginação, criatividade, e também vontade política, aliada a um melhor conhecimento das características dos grupos alvo e das respectivas incidências de pobreza, podem contribuir para uma progressiva afinação da atribuição das prestações, isto é, melhorar a sua eficiência e efectividade relativamente aos objectivos inicialmente formulados. Vejamos algumas formas possíveis de diversificar a atribuição de prestações sociais categoriais complementares dirigidas a famílias com filhos a cargo (ATKINSON, 1993):

- diferenciação dos montantes dos benefícios consoante o número de filhos, com a possibilidade de atribuir diferentes montantes consoante se trate do primeiro filho, segundo, terceiro, etc.;
- diferenciação das prestações pela idade do dependente ou pelo grau de escolaridade;

- diferenciação das prestações pelo estatuto profissional dos pais, prevendo que possa haver um enquadramento próprio para as famílias que optem por um dos adultos ficar em casa a assegurar o cuidado dos filhos antes de atingir a idade da escolaridade;
- existência de prestações suplementares especiais dirigidas a famílias monoparentais;
- formas possíveis de diferenciação atendendo a dimensões como local de residência (para levar em linha de conta a dicotomia zona urbana/ zona rural).

Podíamos desenvolver mais esta lista de possibilidades de entre o amplo leque de diversificação que as prestações categoriais podem assumir e contribuir assim para uma maior eficiência na atribuição das prestações. O uso de instrumentos fiscais dirigidos a este grupo-alvo (como deduções específicas, abatimentos à matéria colectável, deduções à colecta, etc), frequentemente apontado como **alternativa** a uma política de transferências, coloca várias interrogações quanto à sua maior ou menor eficiência em termos distributivos, bem como a questão mais geral da **coordenação** do sistemas de transferências da segurança social com o sistema fiscal, plataformas por excelência para a implementação de políticas sociais, o que é um assunto teoricamente interessante para um desenvolvimento futuro deste trabalho.

3.2.2.4. Problemas relacionados com a eficiência e efectividade das políticas baseadas em transferências do sistema de segurança social

Na avaliação da eficiência e efectividade de programas alternativos de transferências, tendo especialmente em vista o objectivo de redução da pobreza, não nos podemos esquecer da componente de "resultados", o *output*, da respectiva política. No caso específico das prestações sociais, não interessa apenas saber com base em que **critérios** as prestações são atribuídas aos grupos-alvo elegíveis, quais as condições de acesso às prestações, as obrigações exigidas ao beneficiário, o período máximo para a sua atribuição, mas também em que condições é que, após a decisão de implementação de um programa de transferências, as prestações chegam ou não a cumprir os seus objectivos: por um lado, se os beneficiários elegíveis do programa têm **informação** sobre os seus direitos e, por outro, se manifestam **vontade** de os exercer ou se existem factores inibidores dessa vontade, numa palavra, interessa saber se as prestações chegam **efectivamente** ou não aos destinatários devidos.

Um programa pode ser planeado com a melhor das fundamentações económicas e técnicas e com a melhor das intenções políticas em dotar a sociedade de modernos dispositivos de solidariedade material para com os mais desfavorecidos mas, ainda assim, além das limitações impostas pelo financiamento, esbarrar com o desencadeamento de um conjunto de **obstáculos** de natureza **administrativa**, e também **comportamental** do lado dos beneficiários, que advêm da existência de **informação imperfeita** e que reduz eventualmente a efectividade e eficiência

desejada na elaboração da política e portanto uma redução do grau de cumprimento do objectivos que lhe estiveram na base.

Vamos focar, nesta perspectiva, um conjunto de aspectos relacionados com a existência de **informação imperfeita**, quer por parte da administração do sistema de segurança social que gere a atribuição das prestações, quer do lado dos próprios beneficiários. É um problema que assume **várias dimensões** e que tem várias consequências sobre a eficiência e efectividade dos programas de transferências, com particular destaque para aquelas que, sendo de natureza selectiva, exigem condição de recursos para a sua atribuição, como é o caso das prestações de carácter assistencial subjacentes a um dispositivo complementar de RMG, tema central deste texto.

A avaliação, por parte dos serviços administrativos do sistema de segurança social, das condições de elegibilidade para a atribuição de uma prestação social sujeita a condição de recursos a uma determinada família, está naturalmente sujeita a erros, que podem ser causa significativa da redução da efectividade (*imperfect targeting*) de um programa de transferências com determinados objectivos. Estes erros podem ter origem no desconhecimento de todas as situações elegíveis para a natureza da prestação ou por existirem indivíduos que beneficiam indevidamente das prestações, não sendo prontamente detectados pela administração. Assim, é possível sistematizar dois tipos de erros subjacentes à acção da administração na gestão do processo de atribuição dos benefícios (ATKINSON, 1993): o *erro do Tipo I* que engloba os "falsos negativos", isto é, as famílias que teriam direito à prestação social mas que, por **erro de avaliação** dos serviços administrativos que processam a informação, não são consideradas beneficiárias; o *erro de Tipo II* que engloba os "falsos positivos", isto é, as famílias que não são elegíveis para a atribuição do benefício mas que, por comportamento fraudulento voluntário ou por incapacidade dos serviços em classificar o caso como não elegível, acabam por beneficiar da prestação. Estes dois tipos de erros têm efeitos distintos no resultado final de eficiência e efectividade de um programa: os erros de Tipo II reduzem a eficiência vertical do programa, na medida em que há uma parcela do valor total das prestações que não contribuem para reduzir o *poverty gap* dos grupos alvo. Os erros do Tipo I reduzem a eficiência horizontal na medida em que excluem do acesso à prestação famílias que deveriam integrar o grupo dos beneficiários recipientes da prestação, em igualdade de circunstâncias com os restantes beneficiários efectivos. O erro do Tipo I reduz também, naturalmente, a taxa de efectividade associada à execução do programa relativamente ao(s) seu(s) objectivo(s).

O problema teórico da **assimetria da informação** aplica-se com grande pertinência ao processo de atribuição de transferências por parte da administração do sistema de segurança social aos beneficiários devidos. Se houvesse informação perfeita, seria possível que todos os **beneficiários** potenciais de um dado programa de transferência

soubessem, por exemplo, com toda a transparência e **clareza** os moldes de acesso ao benefício, incluindo o processo de *inscrição*, os prazos para efectuar essa inscrição, teriam a **certeza** de que a prestação lhes seria atribuída caso se reconhecesse, objectivamente, que a sua situação coincidia com os critérios publicitados pela administração e saberiam ainda concretamente onde dirigir-se, tal como conheceriam o comportamento de todos os outros agentes relativamente a este benefício. Da parte da **administração**, informação perfeita, significaria conhecer, por exemplo, a totalidade dos beneficiários elegíveis e toda a informação a montante, como a composição do agregado familiar e o seu domicílio e a situação profissional permanentemente actualizados, o montante total dos rendimentos auferidos (das diversas fontes, que não apenas os rendimentos do trabalho), de modo a que o montante da prestação pudesse ser calculado e liquidado **directamente** ao beneficiário sem que, eventualmente, fosse necessário a sua presença nos serviços, tal o nível de **certeza** quer de um lado quer de outro dos intervenientes do processo de atribuição das transferências. Tal situação não existe nem nunca existirá. Nem mesmo no caso de prestações não sujeitas a condição de recursos (como acontece com muitas prestações familiares por compensação de encargos) se pode dizer isenta de problemas administrativos relacionados com a disponibilidade da informação que permita promover a efectividade consentânea com os objectivos da prestação. Contudo, é possível **aperfeiçoar** certos aspectos resultantes da existência de informação imperfeita nos sistemas concretos e causa de inadequação das prestações aos objectivos de política que lhe subjazem.

Uma das questões que se colocam é saber, por exemplo, qual a **escala** que os serviços da administração devem ter para uma recolha mais eficaz e fidedigna da informação que permita gerir o processo de atribuição das prestações de forma mais adequada aos objectivos: o sistema deve assentar numa estrutura de organismos desconcentrados mas excessivamente dependentes de uma administração central, elevando a níveis preocupantes a dimensão burocrática da máquina administrativa, ou devem esses serviços ser suficientemente **descentralizados**, apoiados por estruturas **locais**, eventualmente com a **colaboração** de outras instituições não directamente ligadas ao sistema de segurança social mas conhecedoras, no terreno, das famílias em piores condições de vida, como sejam algumas instituições privadas de solidariedade social, por forma a tornar a gestão da informação mais eficaz e tornar menos pesado o conjunto de operações burocráticas necessárias para fiscalizar condições de recursos nas prestações que o exigem, como acontece na maior parte dos dispositivos de RMG¹⁴⁶? No fundo, fazer chegar os benefícios a quem deles realmente necessita e impedir que os não elegíveis não os recebam, aspecto regulador importante do grau de eficiência associado aos programas.

¹⁴⁶ Esta questão coloca-se com particular relevância relativamente ao projecto de implementação do RMG em Portugal, como veremos em pormenor no capítulo IV.

As prestações sociais não podem ser pagas **automaticamente** devido à existência de informação imperfeita, afectando todas as partes intervenientes no sistema: beneficiários, administração e empregadores¹⁴⁷, indirectamente. Na maior parte dos casos, são os próprios beneficiários que têm de revelar a informação relevante para que seja possível a atribuição de uma prestação que corresponde a um direito da família/indivíduo. Esta necessidade de ser o beneficiário a solicitar à administração a atribuição de uma prestação a que tenha eventualmente direito, está na origem de alguns problemas e obstáculos específicos que se levantam à efectividade dos programas. E esta questão é ainda mais delicada nos casos em que existe obrigatoriedade de prova de recursos por parte do potencial beneficiário, situação que acrescenta mais uma situação de **incerteza** a todo o processo: com efeito, não basta a "*candidatura*" à prestação, é necessário que seja avaliada e aprovada, havendo, portanto, uma fatal exposição ao erro, ao desconhecimento, à confusão (no sentido de "mal-entendido"), à desactualização da informação, entre outros problemas. É claro que subsiste a probabilidade de a prestação não ser atribuída a quem dela realmente necessita, aspecto que faz desmerecer da adequabilidade dos instrumentos de política social baseados em transferências aos seus objectivos, ainda que aceitemos que, em cada caso, a proporção de casos deste género no total seja relativamente marginal em termos estatísticos. Este conjunto de aspectos desencadeia a possibilidade de existência de comportamentos de **desconfiança** e de sentimentos de **estigma social** - entendido como vergonha associada ao acto público da "solicitação de ajuda" ao sistema de protecção social, que tolda o verdadeiro significado social do acto: pura e simplesmente o exercício de um direito de cidadania legítimo¹⁴⁸. Os efeitos deste tipo de comportamentos são conhecidos na literatura como o problema do *take-up*, de que falaremos um pouco mais em pormenor abaixo.

A atribuição de uma prestação social a uma família/ indivíduo exige, em regra, duas fases: a **decisão** por parte do potencial beneficiário em reclamar administrativamente a prestação¹⁴⁹ e a **verificação** das condições de acesso por parte dos serviços

¹⁴⁷ Note-se que muita da informação existente sobre a situação profissional dos potenciais beneficiários de prestações sociais está do lado dos empregadores; basta lembrar toda a estrutura que está montada para a realização das contribuições obrigatórias para o sistema de segurança social.

¹⁴⁸ Trata-se de um direito legítimo, mas a "complicação" e a incerteza associada ao seu exercício concreto, tem levado muitos autores a referirem-se às transferências da segurança social como um *quase-direito*, para denunciar os obstáculos erguidos pelos procedimentos administrativos ao efectivo exercício desses direitos por parte dos cidadãos.

¹⁴⁹ O que implica efectuar um conjunto de procedimentos administrativos, que têm geralmente alguma "complicação" burocrática. Este aspecto coloca, paralelamente, a questão dos níveis de iliteracia como factor significativo para explicar comportamentos de estigma social e afastar os potenciais beneficiários do contacto com os organismos do sistema de segurança social, encarregues da instrução destes processos. É de esperar que, nos grupos de famílias com maiores incidências de pobreza, esse nível de iliteracia seja maior, factor que pode reduzir bastante a eficiência de um dado programa de transferências sociais essencialmente vocacionado para a redução da pobreza, como é o caso do RMG. A implementação de programas deste género tem de contar com a

administrativos do sistema. Neste último aspecto é pertinente apontar a coordenação que deve existir entre o sistema fiscal e o sistema de segurança social, uma vez que, por exemplo, nas prestações sociais sujeitas a condição de recursos, o atributo de avaliação das condições de elegibilidade estão predominantemente centradas no rendimento disponível das famílias /indivíduos (e portanto, por inerência, no rendimento *tributável* dos mesmos). Esta coordenação exige, de princípio um investimento pesado em recursos logísticos (donde uma rede informática potente e *inteligente* - no sentido de ligar convenientemente os sistemas de informação dos dois sistemas - seria um dos aspectos fulcrais) e humanos, mas com efeitos esperados muito positivos na redução da incerteza e de factores de ineficiência (tal como comportamentos fraudulentos, por exemplo) ligada a qualquer um dos sistemas referidos. De facto, a administração do sistema de segurança social enfrenta, na atribuição de prestações sujeitas a condição de recursos, com a verificação centrada na variável *rendimento* respeitante ao período anterior, um problema semelhante ao da evasão fiscal: não é possível controlar totalmente os erros de Tipo I e Tipo II de que falámos acima, na medida em que tem de ser necessariamente seleccionada uma proporção dos beneficiários como amostra e devidamente ponderados os custos necessários para realizar essa fiscalização.

Por outro lado, em alguns dispositivos concretos de RMG, como em França, a verificação dos recursos para o acesso a certas prestações é feita normalmente num momento único em cada ano. Esta restrição técnica leva a que o benefício atribuído para um período, seja o ano, possa ficar entretanto desajustado da verdadeira situação do beneficiário (indivíduo /família/ agregado), isto é, que pudesse haver lugar a uma prestação inferior ou superior ou igual à que é calculada no momento da avaliação das condições que determinam a prestação ou que pudesse cessar mesmo a elegibilidade¹⁵⁰. Na prática, não é possível uma informação "on line" que permita otimizar a eficiência na atribuição das prestações em termos contínuos, definido um determinado objectivo. A descontinuidade do processo de verificação da condição de recursos em prestações que têm esta exigência formal é um dos factores de ineficiência do instrumento, qualquer que seja o objectivo que esteja subjacente à formulação desse programa. Daí que as prestações de natureza **categorial**, não sujeitas condição de recursos, sejam vistas progressivamente como mais atractivas quer do ponto de vista de uma melhor adequação das prestações à população-alvo, como já salientámos antes, o que significa conhecer progressivamente melhor as incidências de pobreza dos grupos sociais em maior risco de pobreza/ exclusão

colaboração de organismos de *mediação*, não apenas públicos mas de outros sectores da *Economia Social*, por forma a assegurar taxas de efectividade coerentes com os objectivos.

¹⁵⁰ É claro que um argumento semelhante é válido para o caso em que uma família por exemplo não tenha reunido condições de elegibilidade no ano *t* em que se submete à condição de recursos e que, no decurso desse ano, as suas condições económicas se alterem de modo que se torne elegível, mas tenha de esperar até ao momento *t+1* para efectuar prova da sua nova condição e obter assim o acesso efectivo à prestação.

social, quer como forma de eliminação de problemas técnicos ligados especificamente à exigência de prova de recursos por parte dos beneficiários potenciais.

Já aludimos a um outro problema relacionado com a efectividade das prestações, aspecto que se coloca com toda a relevância no caso do RMG, tem a ver com o problema do *take-up*, isto é, o facto de as prestações sociais com determinados fins não chegarem de facto aos seus reais destinatários derivado a problemas ligados ao próprio comportamento das famílias/indivíduos potencialmente elegíveis. Muitas das prestações que deveriam ser atribuídas às famílias/indivíduos carenciados não o são, pelo simples (mas* preocupante) facto de não serem reclamadas, por causas várias, junto dos serviços administrativos competentes. O fenómeno do *incomplete take-up* está na base de uma redução da efectividade de programas de transferências caracterizados por uma forte componente de fiscalização de recursos dos beneficiários potenciais, o que é particularmente válido no caso de programas de rendimento mínimo garantido, de natureza assistencial. Este aspecto é constatado por ATKINSON (1993, p.50) para as prestações que, em geral, requerem condição de recursos para a sua atribuição. Atente-se na seguinte passagem relativamente aos dois países, Reino Unido e Alemanha, que vamos ter oportunidade de analisar mais em pormenor no capítulo IV deste texto: "...research that has been carried out in Britain, West Germany and the Netherlands invariably shows high to very high non-take-up of means tested benefits"¹⁵¹.

Um dos exemplos apontados por este autor respeita directamente ao Reino Unido em que estudos efectuados do início da década 90 sobre as taxas de *take-up* do *Family Income Supplement (FIS)*, o sistema de prestações complementares familiares daquele país em vigor até 1988, regista valores de aproximadamente 48% (portanto aproximadamente uma taxa de 50% de *non-take-up*) para uma medida de pobreza baseada na proporção de famílias pobres (*headcount*) e de 54% se a perspectiva de medição for a do *poverty gap* (o que significa que houve cerca de 45% da despesa com o programa que poderia ser afectada à redução da pobreza e não o foi devido à existência de um *incomplete take-up* por parte da população elegível para o conjunto das prestações. E não há indícios de que campanhas que entretanto se realizaram para maior informação dos potenciais beneficiários tenham tido efeitos significativos no aumento da taxa de *take-up* associada a programas de transferências com uma componente expressiva de prestações sujeitas a condição de recursos. Nem mesmo a substituição do FIS, em finais de 1988, pelo *Family Credit*, cujo um dos objectivos era promover maiores taxas de *take-up* e alargar o âmbito de elegibilidade dos benefícios complementares familiares, alterou significativamente o estado das coisas

¹⁵¹ A comparação de duas experiências de rendimento mínimo garantido - precisamente o caso britânico e germânico - será efectuada no capítulo IV deste trabalho, pelo que os exemplos citados nesta passagem são sintomáticos.

nesta matéria de modo que, citando o Departamento da Segurança Social britânico, "...*non take-up remains a serious problem whith this means-tested benefit, whereas the government comments that for the main non-income-tested benefits take-up is thought to be close to 100 per cent*"¹⁵²

Vários factores podem ajudar a entender melhor o fenómeno do *non-take-up* para além da idéia geral da existência de informação imperfeita. Do ponto de vista comportamental, o potencial beneficiário, para além de defrontar um possível défice de informação, pode não acreditar estar em condições de poder usufruir de um determinado benefício se, por exemplo, na sua experiência passada, já tiver efectuado uma candidatura a uma determinada prestação e não lhe ter sido aceite o estatuto de elegível. Nestes casos, o beneficiário tende a projectar no tempo as consequências de uma determinada circunstância e, por inércia, julgar que está permanentemente inibido de poder beneficiar da prestação: o regime pode sofrer alterações nas condições que definem a elegibilidade ou as condições específicas do indivíduo/família no momento actual serem tais que, relativamente à situação anterior, o(a) tornem elegível para o acesso à prestação. Nesta matéria, deve ser preocupação da administração promover *campanhas* (portanto, que vão um pouco além da mera função informativa) de sensibilização dirigidas ao aumento da visibilidade do acesso ao benefício por parte da real população-alvo ligada aos objectivos de um determinado programa de transferências. Este tipo de acções não só poderão promover uma maior efectividade dos programas como também reduzirão a incerteza junto dos potenciais beneficiários e contribuirão para a correcção de comportamentos adversos à execução das políticas sociais.

Um outro aspecto específico que constitui causa explicativa, evidentemente não desligável das restantes, é a correlação entre os baixos níveis de *literacia* e o estatuto de pobreza das populações-alvo de grande parte das prestações com a natureza de *mínimo* de recursos e nas quais é exigido com mais frequência a prova de recursos para a decisão de atribuição. Os baixos níveis de literacia erguem um obstáculo físico de acesso entre o beneficiário elegível e a disponibilidade efectiva da informação, isto é, mesmo havendo um "painel" de informação adequado, claro e "amigável"¹⁵³, o facto de não haver capacidades literárias para poder dispôr da informação "bem dada", leva que não se dê a atribuição do benefício a um indivíduo com esta limitação. A existência de instituições *tutoriais*, não necessariamente públicas, mas em coordenação com os serviços administrativos, que possam *mediatizar* esta relação entre o beneficiário e a administração, com implantação local - para melhor

¹⁵² Citado em ATKINSON (1993); os sublinhados são nossos.

¹⁵³ No sentido de ser fácil de compreender e de ser necessário pouco tempo para a apreensão da informação e da sua relação com a situação específica de cada utente dos serviços da administração do sistema de segurança social.

conhecimento das necessidades no terreno - pode bem ser uma inovação paralela a introduzir quando se pensa na reformulação dos programas de assistência, por forma a assegurar maior efectividade dos mesmos.

Um terceiro aspecto, associado ao *non-take-up*, é a interiorização do sentimento de *estigma social* do potencial beneficiário de um prestação assistencial e que é um fenómeno cultural a seguir com especial interesse em termos sociológicos: o beneficiário potencial pode receber a informação efectiva de que tem condições de elegibilidade para acesso ao benefício, mas ainda assim não manifestar vontade de reclamar a prestação pela exposição pública a que tal acto obriga e ao registo como uma situação de "pobre" que daí decorre. O sentimento de rebaixamento do estatuto social enfrentado pelo indivíduo /família, devido a insuficiência de recursos, afecta muitos potenciais beneficiários em condição de elegibilidade. Aceita-se geralmente que a manifestação de sentimentos de estigma tenham uma especial correlação nos casos em que as prestações são atribuídas com a exigência de prova de recursos, daí que as diferentes atitudes face ao *take-up* dependam significativamente da *forma* do programa: "*the experience of Western countries indicates that there is a major problem of securing adequate take-up of income-tested benefits*" (ATKINSON, 1993). O sentimento de estigma não existe no caso das prestações categoriais não sujeitas a condição de recursos porque há, designadamente, uma menor exposição do beneficiário¹⁵⁴ no processo que conduz ao recebimento da prestação. WEISBROD, que se dedicou à análise teórica do estigma (que qualificou como *estigma externo*) defendeu que, no caso das prestações assistenciais, a proporção de *take-up* é uma função crescente da duração esperada do benefício, do nível do benefício, mas é decrescente com a proporção de *pobres* elegíveis para o acesso à prestação (manifestação do estigma). Chegou igualmente à conclusão de que o *take-up* tende a ser superior nos casos em que a prestação é paga em dinheiro realtivamente a provisões em espécie¹⁵⁵.

Finalmente, não esgotando evidentemente a análise da questão do *non take-up*, há que referir também a importância dos custos associados ao acto da reclamação da prestação: as iniciativas necessárias para obter uma prestação, e suponhamos que sujeita a condição de recursos, implica o dispêndio de tempo por parte do potencial beneficiário e também aqui é importante distinguir entre os programas mais e menos *tempo-intensivos*, no sentido da disponibilidade de tempo necessário gasto em

¹⁵⁴ Por exemplo, o recebimento de uma prestação por compensação de encargos familiares relacionados com filhos dependentes apenas deverá exigir apenas a comprovação da existência dos referidos dependentes e não outro tipo de informação relacionada com o estatuto económico ou profissional do representante ou de outros elementos do agregado familiar.

¹⁵⁵ Veremos com mais detalhe a questão contraposição/ complementaridade das prestações em dinheiro ou em espécie no último ponto deste capítulo (3.2.2.5).

procedimentos burocráticos até à obtenção efectiva da prestação. Neste aspecto, é comum argumentar-se de que o facto de as prestações assistenciais, como no caso do rendimento mínimo garantido, se destinarem a indivíduos/ famílias para quem o custo de oportunidade do tempo e baixo, é uma forma de prevenir que potenciais beneficiários não elegíveis não tenham incentivo para *tentar* beneficiar de uma prestação que não lhes é dirigida. Todavia, o pobre pode ter uma dotação de tempo de lazer baixa e defronta também, como já referimos, baixos graus de literacia, impedindo um acesso ao benefício com custos razoáveis. Para levar em consideração a existência de custos associados à reclamação do benefício, faz sentido distinguir entre o valor *bruto* da prestação, o seu valor nominal atribuído ao beneficiário, e o seu valor *líquido* de custos relacionados com a componente burocrática. O desequilíbrio provocado pela existência de custos de reclamação do benefício elevados nas prestações sujeitas a condição de recursos podem contribuir para que se verifiquem comportamentos de *non-take-up*. BESLEY (1990) chega mesmo a formalizar os impactos dos *custos de reclamação do benefício* para diferentes tipos de prestações sociais, como as que são referidas no gráfico 3.4, e chega à conclusão de que esses custos estão na origem de uma perda de eficiência das diferentes prestações, para uma dada restrição orçamental fixa, aspecto que não desenvolveremos.

Os estudos de avaliação das políticas sociais, neste caso as que são baseadas em transferências do sistema de segurança social, não podem ignorar os problemas que se passam ao nível dos *resultados* das políticas, designadamente os aspectos comportamentais desencadeados pela existência de informação imperfeita e outros aspectos de natureza psicossocial que reduzem a efectividade e eficiência dos programas.

3.2.2.5. Melhorar o contributo das políticas de RMG no combate à pobreza: novas propostas de configuração dos programas

Levantam-se com frequência interrogações quanto à eficácia das políticas sociais baseadas em transferências na luta contra um fenómeno complexo como é a pobreza. Uma postura menos ambiciosa, contrapõe que prestações sociais que asseguram um rendimento mínimo garantido devem ter uma dimensão mais preventiva, ligada necessariamente com outras intervenções orientadas para a re-inserção, do que curativa.

Uma das maiores preocupações de uma política de solidariedade é fazer chegar as prestações às famílias que realmente delas necessitam. A exigência de condição de recursos é uma ideia, à partida, atractiva, no sentido em que tecnicamente ficaria assegurado que, depois de cuidada avaliação dos processos de reclamação dos benefícios por parte dos potenciais beneficiários, seriam as famílias realmente em

pior situação que receberiam as prestações, cumprindo-se da melhor forma o objectivo de adequação das prestações à população-alvo. Contudo, nos pontos anteriores vimos alguns dos muitos factores que desmistificam o alcance prático dos pressupostos das prestações sujeitas a condição de recursos.

Assim, que inovações podem ser introduzidas na arquitectura de programas de natureza assistencial, onde se insere o dispositivo de RMG, para reduzir a dependência tradicional destes dispositivos da exigência da condição de recursos como forma de "teste ao alvo" da política, factor que desencadeia efeitos perversos que temos caracterizado ao longo deste texto?

Muitas das propostas de reformulação dos dispositivos de RMG aproximam-se de soluções do tipo *dividendo social* preconizado pelos defensores dos modelos de natureza substitutiva e da integração dos sistemas de segurança social e fiscal. Algumas dessas idéias estão na ordem do dia em países de tradição beveridgiana por excelência como é o caso do Reino Unido (ATKINSON, 1991, 1993a). Este tipo de propostas vêm também ao encontro da necessidade de introduzir reformas profundas nos sistemas fiscais actuais.

♦ "*Basic Income*" e "*Income Participation*"

Uma das propostas mais radicais mas também a mais irrealista, e tomando por referência a realidade presente do Reino Unido, baseia-se no pagamento mensal, a cada indivíduo, de um determinado montante mínimo - *basic income* - com uma possível diferenciação pela idade do beneficiário, mas não pelo estatuto laboral: tanto receberiam os desempregados como os que possuem um posto de trabalho. O autor serve-se, numa abordagem muito original, de três áreas teóricas relevantes da Economia Pública- a teoria da imposição óptima sobre o rendimento, os estudos econométricos sobre incentivos e a teoria da escolha pública - para fundamentar o interesse de uma proposta com estas características, cujos argumentos não poderemos desenvolver neste trabalho.

O *basic income* substituiria toda a estrutura do sistema de segurança social existente tal como todas as deduções e abatimentos ao rendimento bruto existentes no sistema fiscal. Todos os regimes de prestações que actualmente exigem a condição de recursos seriam substituídos por este tipo de prestação: estamos claramente perante uma versão radical de um modelo substitutivo que, no Reino Unido, tem nos RHYS-WILLIAMS, defensores bem conhecidos como já referimos no capítulo II. As propostas em torno da instauração de um *basic income* implicam, em termos práticos, aspectos redistributivos importantes: as famílias com rendimentos superiores ao mínimo nacional devem financiar os recursos necessários à implementação da política pagando impostos mais altos e esta filosofia aproxima-se de alguns argumentos que já encontramos a propósito do modelo de *imposto negativo*. ATKINSON (1991), vê neste tipo de proposta algumas vantagens, a começar por

uma distribuição do rendimento mais equitativa, na medida em que tem, por um lado, um efeito imediato sobre as classes de rendimento situadas nos primeiros decis da distribuição *antes* da implementação do *basic income*, e por outro, permite que indivíduos com emprego mas com baixos salários sejam compensados relativamente ao sistema actual em que não chegam a beneficiar, relativamente, de certas isenções fiscais por não atingirem os montantes para os quais é possível usufruir de tais benefícios.

Um dos grupos-alvo que seria de forma muito eficaz beneficiada com uma medida deste género seriam as mulheres com baixos salários e as domésticas, reduzindo-se significativamente a desigualdade na repartição do rendimento entre os sexos. Outra vantagem apontada é o facto de o *basic income* não depender do estatuto laboral do seu beneficiário e eliminar-se assim aspectos de *contratualização* dos benefícios ligados à obrigação de aceitação de um posto de trabalho oferecido pelas instituições de emprego para assegurar a continuidade da prestação¹⁵⁶. Relativamente ao problema do desincentivo na oferta de trabalho, esta proposta admite que um indivíduo possa optar por permanecer **voluntariamente** numa situação de desemprego voluntário e receber o *basic income*, sem que para isso tenha de passar por testes de disponibilidade para o trabalho como condição necessária para o recebimento da prestação. Por outro lado, esta proposta elimina erros de administração característicos dos sistemas actuais, tal como a rejeição de atribuição de prestações a potenciais beneficiários elegíveis e permite reduzir significativamente os custos correntes relacionados com a função.

O exemplo britânico é ilustrativo: os custos administrativos por cada 1£ de benefício é 7 vezes superior em prestações do *Income Support* relativamente ao *Child Benefit* que atribui prestações não sujeitas a condição de recursos. Há ainda uma outra vantagem apontada pelos defensores desta proposta, igualmente alvo de controvérsia: as prestações concedidas sob condição de recursos assumem normalmente a **família** ou o agregado familiar como *unidade de análise* e não o indivíduos, a não ser em alguns regimes muito especiais. Desta forma, não está garantida a **independência** do indivíduo relativamente à sua capacidade de usufruir de uma prestação que lhe é especificamente dirigida, tanto mais que os tempos actuais são marcados por um processo de acentuada transformação do conceito de família nuclear tradicional. Por outro lado, a existência de prestações familiares sujeitas a condição de recursos podem condicionar por exemplo a **decisão de participação** no mercado de trabalho

¹⁵⁶ Como acontece como *Revenu Minimum d'Insertion* francês, em que as prestações exigem a obrigatoriedade de aceitação de um posto de trabalho por parte do beneficiário como condição para a continuidade do pagamento da prestação. Se um dos objectivos do RMG é a re-inserção do indivíduo, designadamente no mercado de trabalho, a contratualização levanta problemas de liberdade de escolha do indivíduo e tem sido alvo de muitas críticas e julgado com alguma desconfiança como instrumento de prevenção da exclusão social por conter em si mesmo aspectos que cerceiam o exercício de direitos fundamentais.

por parte da mulher de um indivíduo desempregado: em muitos países, pelo facto de as prestações assistenciais implicarem que a unidade de análise seja a família, o facto de a mulher poder encontrar um emprego, em alternativa ao seu marido, pode levar a que se verifique uma taxa de redução do benefício que pode chegar aos 100% e constituir, assim, um claro desincentivo à participação no mercado de trabalho, agravando as dificuldades de integração e aumentando o risco de exclusão social de um grupo social vulnerável como é o caso da mulher (MICKLEWRIGHT, 1991). O *basic income* permitiria devolver a *independência* do exercício do direito, individual, por parte do beneficiário, posição particularmente defendida por ATKINSON (1993a) "...[The] social security system for the 21st century must be based essentially on the individual, and must permit and support independence: This is relevant particularly to women with sole care of dependants, including one parent families, and to women in old age"¹⁵⁷.

A idéia central das propostas de mudança de *forma* dos programas de prestações assistenciais é aliviar o funcionamento das prestações o mais possível da exigência de procedimentos burocráticos como a *condição de recursos* implica. Por outro lado, outra idéia importante está ligada ao desenvolvimento das prestações *categoriais* complementares familiares como forma de modernização e extensão do próprio sistema de segurança social existente e conferir às prestações assistenciais um papel *subsidiário* na protecção social, isto é, tal como Beveridge propôs inicialmente, um *último recurso* das famílias com vista a assegurar um mínimo de subsistência, quando mais nenhum outro enquadramento é possível. Como ele refere no seu famoso Relatório (1942) "*the scope of assistance will be narrowed from the beginning and will diminish...The scheme of social insurance is designed of itself when in full operation to guarantee the income needed for subsistence in all normal cases*"¹⁵⁸ e, nesta linha, leva em consideração "*the strenght of popular objection to any kind of means test*". O aperfeiçoamento das prestações da segurança social relativamente às prestações assistenciais *income-related* exige um melhor conhecimento das circunstâncias de risco que determina o seu pagamento às famílias/ indivíduo e, derivado disto, um melhor conhecimento dos respectivos grupos-alvo. Uma das áreas prioritárias a sofrer uma reforma profunda e ajustada à nova realidade dos países industrializados seria, naturalmente, o **desemprego**, eliminando, designadamente, o prazo de garantia da prestação, por forma a aliviar a necessidade de as famílias recorrerem aos regimes assistenciais e permitir uma melhor "proximidade" com outras políticas sectoriais de promoção do emprego e de

¹⁵⁷ Sublinhado nosso.

¹⁵⁸ Sublinhado nosso.

formação profissional, entre outras¹⁵⁹. Mas este ponto de vista também é compatível com as políticas de transferências mais especificamente ligadas à luta contra a pobreza, uma vez que é possível beneficiar dos *outputs* da investigação social sobre a incidência da pobreza nos diferentes grupos tipificados e deste modo permitir que o sistema de segurança social possa actuar mais *a montante* da manifestação dos fenómenos, isto é, possa revestir-se de uma intervenção mais *preventiva* do que *curativa* e tornar-se, ao mesmo tempo, mais eficiente, no sentido que estudámos no ponto 3.2.2.3.

No quadro das restrições macroeconómicas que qualquer país europeu defronta, o aperfeiçoamento dos regime das prestações categoriais da segurança social implica que, mantendo a preocupação geral de adequação do *bolo* de recursos que há para repartir, se incremente a investigação social sobre a incidência da pobreza nos diferentes grupos da população por forma a ser possível **condicionar**, com critérios cientificamente fundamentados, os diferentes programas de prestações de forma consentânea com o objectivo de redução de pobreza dos grupos-alvo definidos. Paralelamente, remeter para um papel subsidiário dispositivos de natureza assistencial, tradicionalmente dependentes de condição de recursos, que a evidência empírica prova ser um dos tipos de prestações com maiores proporções de *non-take-up*. Mais uma vez o exemplo britânico mostra que a evolução tem sido contrária à posição de Beveridge: as prestações provenientes do *Income Support* - o principal regime de assistência social no Reino Unido - tem aumentado sucessivamente o seu peso no orçamento de todo o sistema, tal como o **número de pessoas dependentes** deste tipo de prestações não tem cessado de aumentar desde 1948, relativamente a outro tipo de prestações do sistema de segurança social (ATKINSON, 1993a): se se considerar os beneficiários dos dois principais regimes de natureza não contributiva designadamente os beneficiários dos actuais *Income Support* e do *Family Credit*¹⁶⁰ cerca de 16% da população recebe prestações sociais dependentes de condição de recursos contra os cerca de 9% registados na década de 80.

Uma versão menos radical e menos individualista, baseada no *basic income* (PARKER, 1989), propõe a coexistência transitória de uma prestação complementar com as características do *basic income* com outras prestações categoriais do sistema

¹⁵⁹ Ver a este respeito um interessante artigo de Günther SCHMID (1995), "Institutional Incentives to Prevent Unemployment: Unemployment Insurance and Active Labor Market Policy in a Comparative Perspective", in *Journal of Social Economics*, vol. 24, nº1, em que o autor analisa a relação entre as prestações sociais de desemprego e as políticas activas de emprego em termos económicos e institucionais, procede a uma comparação entre vários países europeus nesta matéria e apresenta algumas alternativas de coordenação entre estes dois tipos de intervenção.

¹⁶⁰ Embora este regime seja independente do *Income Support*, a atribuição de prestações aos beneficiários elegíveis implicam prova de recursos. Uma melhor caracterização destes aspectos institucionais será efectuada no capítulo IV deste texto.

de segurança social apenas para focalizar o objectivo central de substituir todas as prestações sujeitas a condição de recursos e de assegurar um complemento de rendimento aos indivíduos que, embora tendo emprego, tenham baixos rendimentos salariais, insuficientes para satisfazer as necessidades médias da sua família.

Uma das maiores críticas apontadas a estas configurações alternativas de programas é o facto de, tal como costuma ser proposto, implicar uma **deficiente condicionalidade** na sua atribuição, correndo-se o risco de existir uma considerável ineficiência relativamente ao objectivo de redução da pobreza, por exemplo. Assim, este tipo de propostas são por vezes aligeiradas na sua radicalidade original para lhes ser conferido uma natureza mais complementar do que propriamente substitutiva, coexistindo com as prestações categoriais do sistema de segurança social. Mas à idéia atractiva subjacente a este princípio, subsiste o problema de definir correctamente formas de condicionalidade na atribuição do *basic income* e ao mesmo tempo assegurar a existência de "externalidades" positivas com outros objectivos e formas de intervenção, designadamente, as políticas de emprego e re-inserção social. O caso do RMI francês é apontado como um bom exemplo neste aspecto: a prestação só continua a ser paga, após um período inicial de 3 meses, se o beneficiário aceitar negociar com a administração a possibilidade de aceitação futura de um emprego, daí que se fale de um direito *contratualizado* ao rendimento mínimo garantido no caso francês. Esta forma de prestação, implicando um novo tipo de contrato social entre o Estado e o indivíduo, permite a abolição do teste de recursos, mas responsabiliza e compromete os intervenientes na prossecução dos objectivos sociais que subjazem à intervenção.

Na linha de pensamento da necessidade de existir um *basic income* individual como forma de RMG, de natureza complementar a outras prestações categoriais do sistema de segurança social, eliminando-se as prestações que dependem de condição de recursos, ATKINSON (1993a) defende a instauração de um *Participation Income*¹⁶¹ condicionado pelo compromisso de participação (no mercado de trabalho ou outras formas ocupacionais julgadas úteis¹⁶²) por parte dos potenciais beneficiários. Este tipo de prestação é visto pelo autor como uma das formas mais realistas para promover a modernização dos sistemas de segurança social na Europa, e inovar na área da assistência social resolvendo um dos principais problemas - a "restrição tecnológica" da condição de recursos -, ao mesmo tempo que se garante uma melhor

¹⁶¹ Nos caso inglês, a instauração de um *Participation Income* implicaria ajustamentos profundos no modo de funcionamento dos actuais *Income Support* e do *Family Credit*, que caracterizaremos com mais detalhe no capítulo seguinte. O conceito de *Participation Income* costuma também ser referido por vezes como *Citizen's Income*, mas há a este respeito alguma divergência quanto ao conteúdo preciso de ambos, que não vamos abordar aqui.

¹⁶² Referimo-nos aqui ao conjunto de actividades ocupacionais de utilidade para a comunidade normalmente agrupadas na idéia de *mercado social de emprego*.

coordenação das políticas sociais através de uma melhor integração entre o sistema de segurança social, o sistema fiscal, e os intervenientes no mercado de trabalho. E define, grosso modo, a **população-alvo** deste tipo de prestação: indivíduos desempregados mas disponíveis para o trabalho, indivíduos que tenham ficado impossibilitados de trabalhar por doença temporária ou acidente, indivíduos envolvidos em acções de formação profissional ou a frequentar outros cursos, indivíduos que estejam dispostos a iniciar uma actividade produtiva por conta própria; indivíduos com falta de capacidade para o trabalho por motivos de invalidez; indivíduos que se dediquem à prestação de serviços de apoio a crianças, idosos ou deficientes e indivíduos envolvidos na prestação de trabalho voluntário.

ATKINSON (1993a) estima que, se fosse implementado uma reforma deste género no Reino Unido, o número de beneficiários dependentes de prestações com condição de recursos deveria reduzir-se em cerca de 500.000 processos, só cerca de 10% dos beneficiários dos regimes assistenciais actuais não seriam afectados e cerca de 57% dos actuais beneficiários ficaria em vantagem relativamente à actual situação.

◆ *Prestações assistenciais em dinheiro versus prestações em espécie*

Um dos aspectos que tínhamos afluído já no capítulo II tem a ver com a possibilidade de combinação, parcial ou não, entre a provisão da prestação de rendimento mínimo garantido em **dinheiro** com uma provisão em **espécie**, assunto que merece atenção do ponto de vista teórico. Para alguns é um ponto de discussão importante em termos de eficiência relativamente ao objectivo de redução da pobreza. A ideia principal tem a ver com o facto de, apesar de poder haver uma elevada efectividade na atribuição da prestação, o rendimento posto à disposição das famílias mais pobres - não esquecendo que a prestação de RMG terá de ser necessariamente baixa - poder ser *mal* utilizado relativamente aos valores que estão na base da intervenção, isto é, assegurar às famílias recursos mínimos de subsistência que se destinam, em primeiro lugar, a satisfazer necessidades básicas, isto é, *consumos* essenciais, como alimentação e vestuário, por exemplo. A susceptibilidade de o RMG não ser utilizado racionalmente pelo seu beneficiário limita seriamente o alcance que se pretende com a instauração da assistência e pode provocar comportamentos desajustados de consumo que poderão agravar a condição social de pobreza do beneficiário. Por outro lado, a provisão de um RMG em espécie é criticável à luz do princípio da *soberania do consumidor* e coarta a liberdade de escolha do beneficiário da prestação relativamente ao seu vector de consumos.

Mas vejamos uma abordagem teórica interessante relativamente às razões para uma escolha entre provisões em dinheiro ou em espécie, à luz da teoria da *redistribuição voluntária* (ou *transferências voluntárias*) apresentada por BARR (1993) em que se procura fundamentar as razões para que os indivíduos mais ricos de uma sociedade adiram *voluntariamente* a políticas redistributivas, concedendo o seu voto às forças políticas que as defendem, e aceitando um maior sacrifício no montante de impostos

pagos para fins redistributivos. No fundo, há razões fundadas na teoria económica para considerar que a *generosidade* dos mais ricos pode corresponder a formas de conseguir níveis de bem-estar social mais elevados, partindo da hipótese de que os níveis de bem estar individuais são **interdependentes**. Vamos supor a existência de um indivíduo *rico* representativo, R , e um indivíduo *pobre* representativo, P , em que R , sendo generoso, pode retirar ganhos em termos de utilidade pelo facto de efectuar uma dádiva a P . Considerando a hipótese da interdependência dos bem estares individuais, as respectivas funções de utilidade podem ser formalizadas do seguinte modo:

$$U^P = f(Y^P) \quad \bullet$$

$$U^R = f(Y^R, Y^P)$$

em que U^R e U^P são, respectivamente, as funções de utilidade do indivíduo pobre e do indivíduo rico e Y^R e Y^P os rendimentos de cada um dos indivíduos. A utilidade de R depende não só do seu rendimento, mas também do rendimento do indivíduo pobre, de modo que,

$$f_1 = \frac{\partial U^R}{\partial Y^R} > 0 \text{ e também } f_2 = \frac{\partial U^R}{\partial Y^P} \geq 0, \text{ tal como para } P, \text{ evidentemente, } \frac{\partial U^P}{\partial Y^P} > 0.$$

Neste sentido, uma redistribuição de rendimento do indivíduo rico para o indivíduo pobre pode ser racional para aquele, desde que, em resultado da transferência, se verifique:

$$\frac{\partial U^R}{\partial Y^P} - \frac{\partial U^R}{\partial Y^R} > 0$$

isto é, que a utilidade marginal do indivíduo rico provocada pela dádiva ao pobre supere a perda de utilidade marginal causada pela redução do seu próprio rendimento. Nestas condições, enquanto o primeiro termo da expressão acima for superior ao segundo, a redistribuição do rendimento de R para P corresponde a um acto racional por parte de R .

Quais são os argumentos que, do ponto de vista teórico, aconselhem a que a redistribuição seja feita em espécie e não em dinheiro? Um dos argumentos a favor da redistribuição com recurso a prestações em espécie sugere que estas só deveriam ocorrer por motivos de eficiência: por exemplo, em virtude da existência de informação imperfeita especialmente do lado dos consumidores, é mais eficiente o Estado efectuar directamente a provisão de cuidados de saúde ou de serviços de educação, através de um sistema nacional de saúde e de educação (*bens de mérito*), do que efectuar transferências em dinheiro para as famílias que lhes permitisse

adquirir no mercado esses cuidados de saúde ou serviços de educação. Neste caso, o Estado ignora o princípio da soberania do consumidor quando efectua a provisão deste tipo de bens. O mesmo já não acontece, exemplificando com outros bens essenciais, com o mercado de bens alimentares ou vestuário que não justificam, aparentemente, a necessidade de intervenção do Estado por motivos de eficiência.

Mas a teoria sugere que, em determinadas circunstâncias e **objectivos**, pode ser mais simples efectuar uma redistribuição em espécie e isso poderá ser estendido a bens e serviços para os quais existe um mercado que funciona de forma eficiente, em que existe informação suficiente relativamente ao preço e características dos bens transaccionados e em que existe uma restrição orçamental bem definida para o consumidor genérico desses mercados, como é o caso dos bens alimentares, por exemplo. Tal poderia ser justificado, no caso de uma prestação de rendimento mínimo, pela elevada probabilidade de, para uma família sujeita a um processo de pauperização, o rendimento não ser racionalmente utilizado na aquisição escalonada dos bens e serviços fundamentais que são socialmente considerados para a obtenção de um nível de bem estar familiar mínimo no período a que se refere cada pagamento.

Se no pequeno modelo que introduzimos acima considerarmos que a função de utilidade do indivíduo rico depende, além do seu próprio nível de rendimento, não do rendimento do pobre mas do seu *consumo*, podemos reescrevê-la do seguinte modo:

$$U^R = f(Y^R, C^P)$$

em que C^P é o nível de consumo do indivíduo pobre. Mas neste caso, **nem todos** os incrementos de C^P conduzirão, necessariamente, a aumentos de utilidade para R . Com efeito, se introduzirmos a noção de *bom* consumo - no sentido em que se trata de um bem ou serviço "socialmente útil" (neste modelo simples, definido exclusivamente por R) na satisfação de necessidades essenciais, e *mau* consumo - no sentido de um bem ou serviço cujo consumo causa externalidades negativas como por exemplo o álcool ou o tabaco, susceptível de ser efectuado pelo indivíduo pobre, a variável C^P pode ser desdobrada: $C^P = B^P + M^P$, em que B^P é o *bom* consumo e M^P o *mau* consumo do indivíduo pobre. Assim, a função de utilidade de R é agora definida com mais rigor:

$$U^R = f(Y^R, B^P, M^P)$$

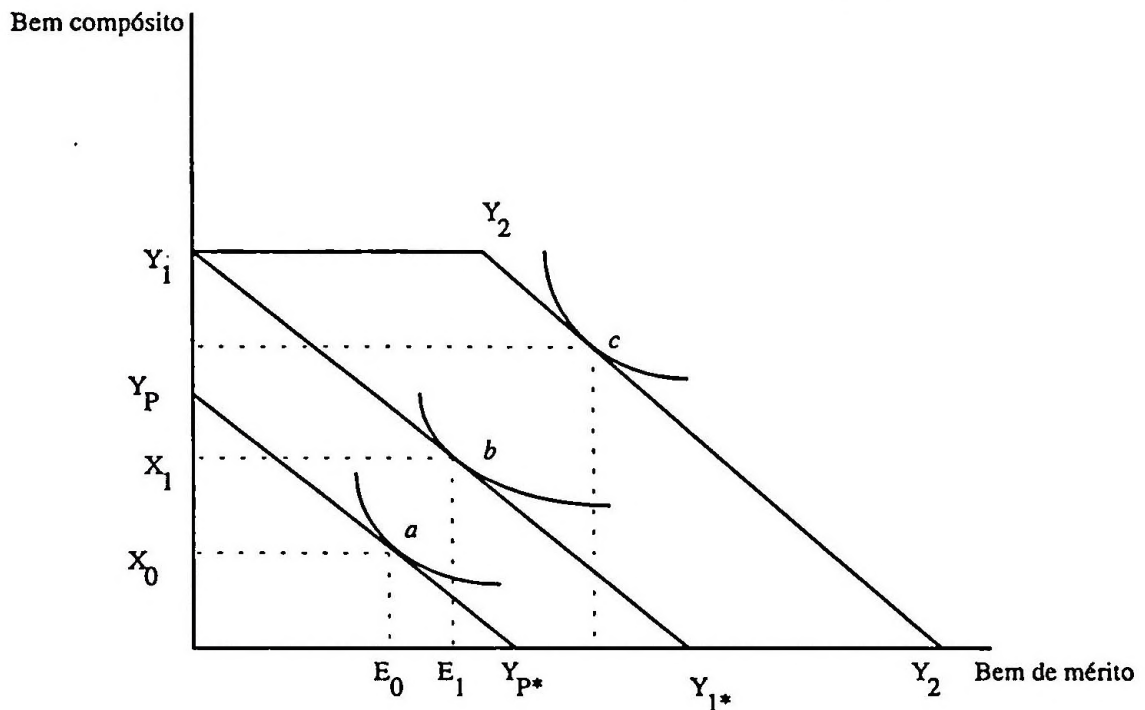
$$\text{em que } f_1^* = \frac{\partial U^R}{\partial Y^R} > 0, \quad f_2^* = \frac{\partial U^R}{\partial B^P} \geq 0, \quad f_3^* = \frac{\partial U^R}{\partial M^P} \leq 0$$

sendo f_1^*, f_2^*, f_3^* as derivadas parciais da função utilidade em ordem a cada um dos argumentos. A utilidade de R será penalizada quando ocorrerem actos de *mau* consumo por parte de P . E neste caso, para poder dar-se uma redistribuição de *bons* consumos, deverá assegurar-se que:

$$\frac{\partial U^R}{\partial B^P} - \frac{\partial U^R}{\partial Y^R} > 0$$

em que o primeiro termo representa o acréscimo de utilidade de *R* por ter ocorrido um *bom* consumo por parte de *P* e o segundo termo representa a redução de utilidade de *R* devido à redução de rendimento do próprio *R*. Quando f_2^* é grande e positivo e f_3^* é grande e negativo a redistribuição em espécie entre *R* e *P* conduz a um nível de bem estar social superior, já que a provisão em espécie se destina totalmente a *bons* consumos por parte do indivíduo pobre. Podemos ver graficamente a exemplificação deste raciocínio para um bem de mérito genérico.

Gráfico 3.7. - Redistribuição em dinheiro e em espécie



Em abcissa está representada a quantidade do bem de mérito e em ordenada a quantidade do bem compósito que representa todos os outros bens. Suponhamos que $Y_P Y_{P^*}$ representa a restrição orçamental inicial do indivíduo *pobre* e que, dado o mapa de indiferença do indivíduo, a maximização da sua utilidade o leva a escolher o ponto *a*. Se houver uma transferência em dinheiro operada de *R* para *P*, obtém-se uma nova restrição orçamental $Y_1 Y_{1^*}$ para a qual a maximização da utilidade ocorre em *b*. Se suposermos, em alternativa, a existência de uma transferência em espécie de modo que a restrição orçamental que corresponde é $Y_2 Y_{2^*}$ e a utilidade é maximizada no ponto *c*. Do ponto de vista do indivíduo pobre a escolha racional levá-lo-á a situar-se em *c*, ponto que está situado numa curva de indiferença mais afastada da origem que o ponto *b* sobre a recta de restrição orçamental que resulta do benefício de uma prestação em dinheiro. Do ponto de vista do indivíduo rico, o custo da provisão do bem de mérito é superior ao da transferência em dinheiro como se lê facilmente na abcissa do gráfico 3.7. Contudo, embora *R* tenha de dispendir mais rendimento para custear a transferência em espécie, sofrendo por isso um decréscimo na sua utilidade, esta redução é mais do que

compensada pela externalidade de consumo do bem de mérito por parte de *P* (recorde-se que a provisão do bem de mérito por parte de *R* conduz a que obrigatoriamente **toda** a prestação em espécie represente um *bom* consumo para *P*) e portanto corresponde a um aumento do bem estar social. No caso da prestação em dinheiro, esta poderia servir para financiar *maus* consumos por parte do indivíduo pobre, com repercussões negativas na variação de utilidade de *R* - o que concede a prestação.

A transposição destas preocupações para o caso da prestação de RMG corresponde a considerar o vector de da norma social de ocorrências de consumo (tal como considerámos este conceito em 3.2.1.3.) de bens e serviços mercantis essenciais como bem de mérito. O resultado que acabamos de ver acima permite justificar que no caso do RMG, para **objectivos bem definidos**, a prestação em espécie poderia ser fixada num valor **superior** ao montante *normalmente* calculado para a prestação em dinheiro. Não é dispiciendo admitir a possibilidade de o dispositivo, em certas condições e mediante os objectivos de política social, **combinar** formas de prestação em dinheiro e em espécie. Mas várias questões se levantam a propósito das prestações em espécie - alguns exemplos: como se operacionalizaria a colocação dos bens à disposição das famílias beneficiárias sem que estas desenvolvessem um sentimento de estigma associado a esses consumos? Qual seria o processo de controlo da provisão desse conjunto de bens (poderia existir um cartão *inteligente* distribuído para o efeito que seria utilizado por cada beneficiário para a obtenção da prestação em espécie num dado período)? Como seria feita a articulação deste tipo de medida com os respectivos mercados abastecedores dos bens em causa? Como seria definido o cabaz médio (não ao ponto de especificar os bens de *per se*, naturalmente, mas de definir a estrutura genérica do vector de ocorrências de modo que fosse possível assegurar alguma interacção com as preferências dos consumidores/ beneficiários)?

Há algumas experiências já efectuadas neste campo, como o *Food Stamps* associado ao programa AFDC (Aid to Families with Dependent Children) em vigor desde 1965 nos Estados Unidos. Estudos empíricos sobre os níveis de *take-up* desta prestação (MacDONALD, 1977¹⁶³) mostraram um aspecto de grande interesse: como os beneficiários do *Food Stamp* já eram, na sua maior parte, beneficiários de outras prestações assistenciais em dinheiro, o estigma normalmente associado ao recebimento de prestações em espécie já não foi tão significativo como se se tratasse de um programa autónomo, com um processo de "reclamação" específico. Foi também detectado nesse mesmo estudo que a aptência para o *take-up* desta prestação é explicada pelo montante do *Food Stamp*, o que confirma aparentemente que prestações em espécie podem ser fixadas um pouco acima de prestações em dinheiro com o objectivo de reduzir o risco de ocorrer um "desvio", (comportamentos de consumo desajustados à prestação), na forma como a prestação é utilizada pelo beneficiário.

¹⁶³ Estudo citado em ATKINSON, 1987, *op. cit.*, pag. 866, baseado em dados do Michigan Panel Study of Income Dynamics.

Capítulo IV - Análise comparativa de duas experiências europeias de políticas de RMG e alguns tópicos sobre o caso português

O objecto central deste capítulo é apresentar algumas das **características**, numa perspectiva essencialmente institucional, de duas experiências concretas de implementação de uma política de rendimento mínimo garantido no quadro dos respectivos sistemas de segurança social. Os casos escolhidos são o do **Reino Unido** e o da **Alemanha**.

A escolha destas duas experiências é, de alguma forma, emblemática, no sentido em que corresponde a dois países que estiveram directamente ligados aos modelos que são hoje uma referência para a classificação dos sistemas e protecção social: o sistema alemão (de Bismark) e o britânico (de Lord Beveridge). E se o dispositivo de RMG britânico reflecte claramente o pendor *assistencialista* do sistema de segurança social, o RMG germânico assume-se abertamente como *subsidiário* às prestações do sistema de segurança social com características *comutativas*. Optámos, também pelos dispositivos britânico e alemão por razões de disponibilidade de fontes bibliográficas, nomeadamente dois relatórios especializados sobre estes dois países, organizados metodologicamente de forma relativamente uniforme, realizados para a Comissão Europeia, no âmbito da investigação e reflexão sobre os dispositivos de RMG na Europa, grupo de investigação em que Portugal esteve também representado.

Faremos de seguida uma análise sintética dos diferentes tipos de prestações sociais que cada um destes países tem relativamente à *garantia de recursos mínimos*, entrando em alguns pormenores de funcionamento institucional. Num ponto final deste último capítulo caberá formular um pequeno ensaio sobre os trabalhos preparatórios da implementação do RMG no nosso país.

4.1. O quadro comparativo da(s) prestação(ões) sociais de RMG nos dois países

Não é tarefa fácil proceder á comparação da componente de assistência social de vários países porque não existe, simplesmente, uma definição precisa de *assistência social* em termos internacionais. É possível, porém, proceder a uma delimitação das prestações que são objecto de estudo comparativo: o conjunto das prestações baseadas em condição de recursos e serviços disponíveis para garantir um rendimento mínimo aos beneficiários com necessidades essenciais (GOUGH, BRADSHAW *et al.*, 1996). Este tipo de prestações estão organizadas, na maioria dos países europeus, nos respectivos regimes **não contributivos**. Neste ponto devemos distinguir as prestações que estão especificamente relacionadas com um dispositivo geral de RMG (as chamadas *poverty-tested*) e outras prestações categoriais que desempenham um papel de mínimos, não

integradas num esquema geral de assistência (como acontece em alguns países, com as prestações ligadas à habitação, por exemplo).

O curto estudo comparativo que apresentaremos de seguida cobrirá alguns aspectos como (i) a garantia de um rendimento mínimo em cada um dos países e aspectos organizativos dos sistemas que atribuem as prestações assistenciais sujeitas a condição de recursos; (ii) o acesso aos benefícios: as condições de elegibilidade e atribuição dos benefícios e a sua duração, as características das operações de verificação dos recursos e o funcionamento de esquemas especiais que não estão integrados no dispositivo de RMG, como por exemplo as prestações associadas ao auxílio com os custos de manutenção e obtenção de habitação; (iii) os níveis e estrutura das prestações assistenciais numa comparação assente no método da *paridade do poder de compra (PPP)*.

(i) A garantia de recursos no Reino Unido está fundamentalmente ligada a dois esquemas principais de prestações a que já nos temos referido ao longo do texto: *Income Support* e *Family Credit*, que atribuem prestações sujeitas a condição de recursos e têm como unidade de análise a família. O *Income Support* atribui uma prestação de natureza complementar, com características de RMG, às famílias em que nenhum dos indivíduos trabalhe mais do que 16 horas semanais e que obtenha um rendimento insuficiente para fazer face às necessidades essenciais. A regra das 16 horas de trabalho por semana aplica-se às pessoas que vivam só ou aos casais em que apenas um dos elementos trabalhe. O *Family Credit* atribui também prestações sujeitas a condição de recursos, mas destina-se apenas às famílias que têm crianças a cargo e que pelo menos um dos elementos do casal trabalhe pelo menos 16 horas semanais. A prestação uniforme¹⁶⁴ do *Child Benefit*, atribuída a todos os indivíduos até aos 16 anos de idade não sujeita a condição de recursos não é considerado na avaliação do rendimento que conta para a atribuição das prestações referidas.

À parte estes dois principais esquemas de garantia mínima de recursos, existem no Reino Unido outros esquemas de prestações sujeitas a condição de recursos, tal como o *Disability Working Allowance* que é um suplemento de rendimento dirigido a trabalhadores deficientes e a pessoas isoladas que trabalhem mais do que 16 horas por semana, com um rendimento insuficiente; o *Housing Benefit* que é um sistema de prestações destinado ao auxílio com os custos de arrendamento de habitação para todos os indivíduos com idade superior a 16 anos. Todos os beneficiários do *Income Support* podem acumular os dois tipos de benefícios, havendo, porém, informação cruzada relativamente ao rendimento fiscalizado como condição de recursos entre os dois esquemas de prestação, aspecto que é fonte de incerteza acrescida para os beneficiários quando ocorre qualquer alteração da sua situação profissional ou mesmo quando ocorre um aumento de rendimento de trabalho: uma pequena variação do rendimento total

¹⁶⁴ Trata-se de uma prestação uniforme mas com dois tipos de montantes associados ao número de filhos por casal: um montante atribuído ao primeiro filho e um montante ligeiramente superior por cada filho, a partir do segundo.

(trabalho/capital) pode acarretar uma taxa de redução do benefício de 100%; o *Council Tax Benefit* isenta todos os beneficiários do *Income Support* do pagamento de um imposto local - o *Council Tax*, e admite uma discriminação da taxa consoante o nível de rendimentos das famílias de menores rendimentos; o *Social Fund* que tem um sistema de prestações atribuídas em complemento do *Income Support* de forma muito pontual, como seja o auxílio a despesas com funeral, reparações domésticas urgentes, consumos excessivos de energia em resultado de invernos rigorosos, despesas especiais relacionadas com maternidade, etc; *Miscellaneous means tested benefits* englobam ainda um número de prestações com um carácter mais específico e com um carácter complementar para todos os beneficiários do regimes de assistência principais, o *Income Support* e o *Family Credit*. Alguns desses benefícios são provisionados em espécie, tal como refeições gratuitas nas escolas, consultas médicas gratuitas e outras despesas de saúde, etc.

No Reino Unido, a prestação assistencial *Income Support* destina-se especialmente a grupos sociais com maior incidência de pobreza, tais como (BROWN, 1994): as pessoas reformadas que não têm uma pensão de natureza contributiva, em particular mulheres idosas; os deficientes que não adquiram o estatuto de beneficiário do *National Insurance Invalidity Benefit* devido ao facto de o acontecimento que determinou o estado de deficiência ter ocorrido antes do exercício de um actividade profissional, tendo apenas direito a uma prestação muito baixa do *Severe Disablement Allowance* complementada pelo *Income Support* de modo a ser possível a garantia de um rendimento mínimo; pessoas com mais de 18 anos numa situação de desemprego cujo direito a prestações do *National Insurance* expirou devido a uma carreira contributiva muito curta associado a prazos de garantia muito curtos também; pessoas em situação de marginalização social profunda, como os *sem-abrigo* acomodados em instituições que lhes asseguram a pernoita e refeições ou mesmo os que estão nas ruas, os indivíduos que saídos recentemente da prisão ou de longas estadias em hospitais, refugiados ou requerentes de asilo político, por exemplo.

A garantia geral de recursos na Alemanha, que constitui o seu dispositivo institucional de RMG, é feita através de um programa designado *Sozialhilfe* que visa assegurar, de forma subsidiária, isto é, como último recurso face aos demais regimes da segurança social, recursos mínimos às famílias que não conseguem obter de outra forma um rendimento mínimo de subsistência. A organização de toda a rede de institutos que coordenam a política de protecção social na Alemanha é bastante complexa devido à organização política e funcional baseada nos *Länder* e às consequências da reunificação do país, que implicou a criação de novos *Länder* e medidas de transição na "unificação" dos sistemas de segurança social das antigas República Federal da Alemanha e República Democrática Alemã.

Para melhor situar a componente assistencial no sistema global de segurança social, temos de distinguir, grosso modo, 4 áreas de intervenção principais: o *Sozialversicherung*, de natureza contributiva, que cobre a eventualidade de ocorrência de acontecimentos

como doença, maternidade, invalidez, acidente de trabalho, doenças profissionais e está organizado por classes profissionais, como já referimos antes; o *Arbeitslosenversicherung*, também de natureza contributiva, que diz especificamente respeito à protecção do desemprego e a formas integradas de promoção do emprego e da formação profissional de forma a garantir que o meio mais normal de uma família conseguir os recursos necessários ao seu sustento assente no trabalho evitando o recurso a prestações sociais de natureza assistencial (SCHULTE, 1994). A prestação social ligada ao desemprego é atribuída automaticamente a um indivíduo que fique em situação de desempregado, durante um período proporcional à carreira contributiva até então e numa proporção relativamente ao nível do último salário auferido. Os desempregados que entretanto perdem o direito a esta prestação comutativa podem recorrer a uma prestação assistencial, mais baixa que a anterior, sujeita a condição de recursos (*Arbeitslosengeld*), mas formalmente separada do sistema de assistência social (*Sozialhilfe*). Nesta situação, os trabalhadores com encargos familiares significativos podem ainda beneficiar de prestações suplementares da assistência social. A Alemanha possui ainda um conjunto de esquemas **não contributivos** de prestações sociais não sujeitas a condição de recursos, provisionados pelo Estado, pelas autoridades locais e outras instituições públicas destinadas a complementar o rendimento de grupos sociais específicos (como as vítimas de guerra e familiares, por exemplo). A arquitectura do sistema de segurança social alemão está essencialmente estruturada em regimes de natureza contributiva.

Com um carácter supletivo relativamente às restantes prestações do sistema, surge a **Assistência Social** (*Sozialhilfe*) com um esquema de prestações sujeitas a condição de recursos e de que podem beneficiar todos os indivíduos que provem não dispôr dos recursos suficientes "...in the sense of the satisfaction of elementary requirements such as food, housing, clothing, personal hygiene and other personal needs. This is not only an undisputable condition for human dignity, but it is also a precondition for the enjoyment of other fundamental rights and freedoms. The guaranteeing of this minimum is not only based on a broad social consensus, but also recognized in the constitutional and legal order"¹⁶⁵. As prestações da assistência social são maioritariamente financiadas pelas autoridades regionais (*Länder*) e locais (comunas) e só marginalmente pelo governo central. A organização da assistência social numa base regional e local torna muito difícil a harmonização dos procedimentos de avaliação da condição de recursos necessária para a atribuição das prestações às famílias ou indivíduos em situação de maior carência.

¹⁶⁵ Passagem extraída do *Federal Social Assistance Act* (1961), que instituiu a Assistência Social na ex-República Federal da Alemanha, citado em SCHULTE (1994), e que reflecte a assumpção de uma clara dimensão solidária, ainda que explicitamente subsidiária, na concepção do sistema global de segurança social da Alemanha. O princípio da *subsidiariedade* é caracterizado por dois aspectos distintos: um indivíduo em situação de necessidade deve, em primeiro lugar, fazer uso dos seus próprios recursos antes de reclamar a atribuição de uma prestação assistencial; por outro lado, o princípio da subsidiariedade serve para regular as relações entre as instituições públicas de assistência e as instituições voluntárias de solidariedade que estão entre o mercado e o Estado (subsidiariedade institucional).

O *Sozialhilfe* está dividido em dois ramos: a "ajuda de subsistência" ou prestação de subsistência (*Hilfe zum Lebensunterhalt*) e a "ajuda para circunstâncias especiais da vida" (*Hilfe in besonderen Lebenstagen*). A prestação de subsistência é calculada de modo a cobrir as necessidades básicas de alimentação, vestuário, higiene, etc e é atribuída mensalmente mas não é igual em todos os *Länder*: a prestação é determinada de acordo com os *standard rates*, fixados pelas autoridades regionais, e são baseados na avaliação das necessidades básicas das famílias de menores rendimentos em cada um dos *Länder*, tendo em conta diferenças no custo de vida em cada região. Como norma, a prestação de RMG (ajuda de subsistência) é paga em dinheiro, mas em muitos casos é substituída por prestações em espécie, especialmente quando os técnicos de serviço social têm boas razões para acreditar que a prestação em dinheiro será provavelmente empregue de maneira diversa daquela que serve de critério (necessidades essenciais) para a sua determinação (SCHULTE, 1994). A prestação de subsistência pode ser elevada em resultado de acontecimentos ou situações excepcionais na vida dos beneficiários da assistência, tal como despesas extraordinárias com o cuidado dos filhos, maternidade, doença, idosos, por exemplo. As prestações suplementares assistenciais também são atribuídas a indivíduos beneficiários da prestação de subsistência que entretanto iniciem um processo de re-inserção ocupacional.

(ii) Outro aspecto importante da estrutura dos esquemas de assistência social tem a ver com as condições de acesso aos benefícios e princípios gerais que definem a elegibilidade para efeitos de atribuição da prestação, tal como o tipo de operações utilizadas para a verificação de recursos dos potenciais beneficiários e ainda os dispositivos de controle e prevenção da fraude. A maior parte dos países membros da OCDE, inclui na sua Constituição o reconhecimento de um direito de todos os cidadãos a recursos mínimos de subsistência, embora a forma como cada país promove o respeito efectivo por esse direito difira bastante, devido nomeadamente ao enquadramento específico de cada sistema de segurança social e do grau de desenvolvimento económico do respectivo país. É possível destacar alguns dos princípios de definição das situações de elegibilidade (GOUGH, BRADSHAW *et al.*, 1996) dos dispositivos em análise:

- os esquemas de prestações que visam assegurar um rendimento mínimo garantido dirigem-se às pessoas e famílias com um rendimento insuficiente para satisfazer necessidades essenciais;

- pessoas que não têm capacidade de gerar meios suficientes de subsistência por outros meios ou por intermédio do acesso a outros recursos que não a assistência;

- os esquemas de assistência baseado no RMG não devem encorajar a dependência do Estado e devem incorporar medidas simultâneas que promovam a auto-suficiência e independência económicas dos indivíduos/ famílias.

Subsistem, porém, diferenças quanto ao entendimento dos "recursos mínimos" entre os países, como veremos em (iii), tal como a definição do conceito de rendimento "relevante" para ser considerado na avaliação de recursos e os níveis de isenção

considerados para o cálculo das prestações. Variam também de forma significativa os prazos de atribuição dos benefícios entre os vários países, mostrando que existe um conflito básico entre a promoção da independência económica do beneficiário e a manutenção de um "último recurso" permanentemente disponível para quem está em estado de necessidade *de facto*.

A atribuição dos benefícios sujeitos a condição de recursos obedecem a duas fases: (1) determinação da elegibilidade do potencial beneficiário, isto é, se se enquadra no grupo social a que se destina o benefício - tendo em conta vários atributos como por exemplo a *idade, o tipo de família, o estatuto perante o mercado de trabalho ou número de horas de trabalho num dado período, residência ou nacionalidade* entre outros. Todas as prestações têm, com maior ou menor intensidade, um grau de condicionalidade, tanto as prestações assistenciais de carácter geral, como o dispositivo de RMG, como as prestações assistenciais categoriais. A exigência de condição de recursos aumenta consideravelmente esse grau de condicionalidade. (2) Após ser estabelecida a condição de elegibilidade inicia-se o processo, muitas vezes acompanhado de um conjunto complexo de operações burocráticas, de verificação das condições que permitem a decisão favorável ou desfavorável de atribuição do benefício de acordo com a sua situação de rendimento, conhecida como "condição de recursos". Vamos sintetizar as características destas duas fases para os dois países em análise.

Em primeiro lugar, caracterizemos, simplificadamente, as condições de **elegibilidade** relativamente às prestações de assistência sujeitas a condição de recursos em cada país. Para maior clareza, vamos organizar no quadro 4.1. os diversos elementos que permitem comparar as situações nos dois países que estamos a analisar. Em cada tipo de prestação são salientadas as seguintes características de elegibilidade, tratadas separadamente em cada **coluna** do quadro abaixo: o grupo social a que se destina, idade mínima e máxima para a elegibilidade individual, condições de residência e nacionalidade, obrigações relativamente a disponibilidade para o trabalho, nº de horas de trabalho que levam à redução parcial ou total do benefício.

Quadro 4.1.

Principais condições de elegibilidade para o acesso às prestações assistenciais sujeitas a condição de recursos

País	Prestação de carácter geral	Duração da prestação de carácter geral	Prestações categoriais	Grupo social a que se destina	Idade Min-Max	Residência/nacionalidade	Condição de disponibilidade para o trabalho	Limite horas de trabalho
Alemanha	<i>Sozialhilfe</i> , regulado nacional e regionalmente	Ilimitada		Geral	Sem idade mínima	Residência apenas, mas com restrições para cidadãos estrangeiros, incluindo refugiados	Sim, excepto quando exista isenção	Não
			<i>Arbeitslosen hilfe</i>	Desempregados (que não têm direito à prestação comutativa)			Sim	
Reino Unido	<i>Income Support</i> , regulado nacionalmente	Ilimitada		Geral		Residentes no RU mas com restrições para emigrantes e refugiados	Sim, excepto quando exista isenção	Sim, até 16 horas por semana
			<i>Family Credit</i>	Famílias "com emprego" e com dependentes a cargo	Sem idade mínima	Idem	Não	Mínimo de 16 horas por semana
			<i>Disability Working Allowance</i>	Trabalhadores deficientes com emprego	Sem idade mínima	Idem	Não	Mínimo de 16 horas por semana
			<i>Council Tax Benefit</i>	Benefício fiscal local	18 anos			Não

Fonte: Excerto e adaptação de um quadro apresentado no relatório *Social Assistance in OECD countries: Synthesis Report*, vol.1. (1996) e elementos do MISSOC (1993)

Como referimos acima, em cada país diferem os critérios para determinar o *rendimento relevante* sobre o qual é decidida a atribuição ou não atribuição da prestação assistencial: a título de exemplo, quais os recursos que devem ser *englobados* para a avaliação de recursos, quais os montantes ou proporções do rendimento que devem ser excluídos do *rendimento relevante* para a decisão da administração? As decisões políticas relativamente a estes e outros aspectos servem para aferir o grau de partilha das responsabilidades entre o Estado e o indivíduo/ família na provisão do *welfare*.

Um dos aspectos que torna mais difícil a comparação do processo de avaliação da dos recursos "pre-decisão" são os níveis de rendimento que não são considerados para efeitos de apreciação por parte dos serviços administrativos dos diferentes sistemas. No recente relatório da OCDE que temos vindo a utilizar, foi proposta uma divisão dos diferentes países em 4 categorias quanto à proporção do rendimento não considerada para efeitos de avaliação conducente à atribuição do benefício:

- 1- os que consideram o rendimento pre-transferência na sua totalidade;
- 2- os que não consideram uma pequena parcela do rendimento individual pre-transferência (até uma proporção de 15%);
- 3- os que aplicam uma parcela média de rendimento não considerado na avaliação (entre 16 e 40%);
- 4- os que aplicam uma elevada proporção de rendimento não considerado para efeitos de avaliação (mais de 40%).

Estas diferentes categorias estão naturalmente ordenadas por ordem de *generosidade* fiscal na definição do critério de relevância para a determinação do rendimento no qual se vai basear a decisão de atribuição do benefício assistencial. No quadro abaixo referiremos a situação de cada país com o código da situação listada acima (1,2,3 ou 4). E note-se que ainda assim há grandes diferenças na definição das respectivas bases de incidência a que se referem aquelas categorias de critérios, isto é, em alguns países o que chamamos acima "*rendimento pre-transferência*" é apenas o rendimento do trabalho, noutros os rendimentos de trabalho mais os rendimentos de capitais e de propriedade. O Reino Unido não considera uma grande proporção dos rendimentos líquidos de propriedade e capital para efeitos de decisão de atribuição da prestação complementar (*Family Credit*), enquanto que a Alemanha considera a quase totalidade desses rendimentos para efeitos de avaliação das condições de atribuição do benefício, critério coerente com a natureza *subsidiária* de todo o sistema de assistência neste país¹⁶⁶.

Vejamos no quadro seguinte algumas das condições que influem na decisão de atribuição de uma prestação de RMG a uma dada unidade beneficiária (indivíduo, família, agregado):

¹⁶⁶ Este aspecto já não será referido na construção do quadro de síntese (4.2.).

Quadro 4.2.

Condições de avaliação da situação do rendimento da unidade de análise para a atribuição das principais prestações assistenciais (verificação de recursos)

País	Prestações	Unidade de atribuição da prestação	Unidade para efeitos de avaliação dos recursos	Tratamento do rendimento (determinação do rendimento relevante)	As outras prestações familiares compl. entram no cálculo do rendimento relevante?
Alemanha	<i>Sozialhilfe</i>	Família	Família	3 - 4, dependendo do <i>Länder</i>	Sim, pela totalidade
Reino Unido	<i>Income Support</i>	Família	Família	2	Sim, pela totalidade (mas parcialmente considerado no <i>Family Credit</i>)

Fonte: Excerto e adaptação de um quadro apresentado no relatório *Social Assistance in OECD countries: Synthesis Report*, vol.1. (1996) e elementos do MISSOC (1993)

Paralelamente às prestações assistenciais baseadas no rendimento, existem outros tipos de prestações suplementares como as que se referem ao apoio com custos de habitação e outras prestações destinadas a circunstâncias especiais. Vejamos o caso do auxílio especial com despesas de habitação para as famílias de baixos rendimentos. Na Alemanha existe um esquema de prestações suplementares destinada a assegurar que uma família de baixos recursos tenha "custos razoáveis" com despesas de habitação. Existe um esquema separado de prestações (*Whongeld*) sujeitas a condição de recursos para as famílias de rendimentos muito baixos que podem custear até 100% do custo com habitação. A atribuição destes benefícios é da exclusiva responsabilidade das autoridades regionais (*Länder*) e locais. No Reino Unido o *Housing Benefit* é um esquema aberto a todos os locatários e é administrado pelas autoridades locais. As regras de elegibilidade, procedimentos de verificação de recursos e atribuição dos benefícios alinham pelo quadro legal estabelecido no *Income Support*. Os beneficiários do *Income Support* podem obter até 100% de auxílio com as despesas de habitação. Contudo, a partir de um determinado nível de rendimento o benefício máximo relacionado com a habitação decresce progressivamente por cada libra extra de rendimento. Os dois países em análise têm curiosamente um sistema semelhante no auxílio com despesas de habitação aos seus beneficiários de prestações assistenciais.

(iii) Se há grandes problemas relacionados com a metodologia de comparação das características dos sistemas de assistência social de diferentes estudos, maiores problemas tendem a surgir quando se pretende efectuar comparações relativamente aos montantes e estrutura (designadamente, como varia as características da assistência conforme o tipo

de beneficiário da assistência em resultado de diferentes escalas de equivalência implícitas em cada sistema).

Uma das metodologias de medição do nível das prestações que é proposta em alguns estudos, em contraposição ao uso das taxas de câmbio, é o método das *paridades do poder de compra* (PPC), ainda que existam igualmente problemas metodológicos relacionados com a construção desta forma de valorização, que não nos interessa desenvolver neste momento. Este método permite comparar os diferentes níveis das prestações numa unidade monetária expressa em termos de **capacidade** de poder de compra. A PPC permite converter cada montante expresso em moeda nacional num denominador monetário comum (no estudo que estamos a utilizar, o Relatório-síntese da OCDE, 1996 utiliza-se PPC's, nos dados referentes a cada país, expressos em libras, UK=1, com base na cotação média verificada em Maio de 1992). Este método leva em consideração as diferenças de preço dos bens e serviços que constituem um determinado cabaz em cada país e está, assim, menos sujeito a flutuações bruscas do que as taxas de câmbio. As PPC são calculadas, para cada país, com base no padrão de consumo da família média. E aqui reside uma das principais críticas relativamente ao uso de PPC para o estudo comparativo de prestações assistenciais: é que as famílias normalmente beneficiárias de prestações sociais de natureza assistencial têm um padrão de consumo que se afasta significativamente do padrão de consumo da família média. Tal como a consideração de um mesmo cabaz de bens e serviços para o conjunto dos países (OCDE) também é bastante irrealista, uma vez que os hábitos de consumo variam compreensivelmente de país para país, entre outros factores, por razões culturais. Apesar das críticas, e são bastantes, o PPC continua a ser, porém, um método atractivo para comparar valores monetários entre diferentes países, como é, neste caso, a comparação de montantes de prestações sociais.

Vamos apresentar de seguida um conjunto de três quadros comparativos de níveis de assistência social relativos ao Reino Unido e Alemanha em que focamos os níveis de assistência social valorizados com base no método PPC, as escalas de equivalência implícitas na estrutura da assistência e as "taxas de substituição", por tipos de família, entre prestações de assistência social e segurança social (prestações ligadas aos regimes contributivos de cada país). Note-se que, atendendo à natureza do relatório, os níveis de assistência e as escalas de equivalência não se referem estritamente às prestações de assistência de carácter geral - dos respectivos dispositivos de RMG propriamente ditos - mas incorporam também outros benefícios que fazem parte do "pacote" de assistência a que cada tipo de família tem direito em cada país (incluindo-se outras prestações categoriais suplementares ao dispositivo-base do RMG). No entanto, pela seriedade do estudo em que nos estamos a basear, a análise destes números é uma *proxy* relevante para o fio condutor que temos seguido neste texto, mais centrado sobre os dispositivos de RMG propriamente ditos.

♦ *níveis de assistência social*: em primeiro lugar, procede-se a uma comparação dos níveis de rendimento disponível, após custos com habitação¹⁶⁷, referente a alguns tipos de famílias¹⁶⁸ elegíveis para o acesso a prestações de natureza assistencial. Como hipótese, o estudo admite que, em cada família-tipo considerada não existem outros rendimentos que levem à redução da prestação assistencial. Os valores indicados referem-se a famílias elegíveis que tenham como única fonte de rendimento disponível as prestações de natureza assistencial (RMG e eventualmente outras prestações suplementares inerentes); considera-se que não são beneficiárias de outras prestações sociais de natureza contributiva que entram habitualmente como elemento de avaliação na condição de recursos para o acesso ao RMG.

Quadro 4.3. Rendimento Disponível de famílias típicas beneficiárias de prestações assistenciais (valores em £ esterlinas com base no método da Paridade de Poder de Compra [cotação média de 05/1992], por mês, e após custos com habitação)

País	Pessoa só (17)	Pessoa só (35)	Pessoa só (68)	Casal (35)	Casal (68)	Casal (35) + 1 filho (3)	Casal (35) + 1 filho (7)	Casal (35) + 2 filhos (7,14)	Mono-parental (35) + 1 filho (3)	Mono-parental (35) + 1 filho (7)
Alem.	0	141	170	258	309	336	350	477	307	233
RU	0	180	244	281	377	394	399	508	314	319

Fonte: Social Assistance in OECD Countries: Synthesis Report (1996) [excerto e adaptação]

Da análise imediata dos valores registados, ressalta o facto de as prestações assistenciais no Reino Unido, quando comparados apenas com a Alemanha, serem superiores para todos os tipos de família aqui considerados, excepto para a unidade "Pessoa só" que não

¹⁶⁷ O Relatório-síntese da OCDE (1996) distingue entre valores da assistência antes de custos de habitação e após custos de habitação. Para efeito do nosso trabalho consideraremos, em todos os quadros comparativos, quer em valor, quer em estrutura, as situações após custos com habitação. Esta opção é justificada por captar convenientemente a repercussão das despesas familiares com habitação no nível de rendimento disponível proveniente da assistência. Desta forma, consegue-se também aferir em que medida a existência de prestações assistenciais suplementares de apoio ao custo com habitação se reflecte na qualidade da assistência social de cada país. Assume-se, neste caso, uma comparação de rendimentos disponíveis líquidos de custos com habitação por ser esse rendimento líquido que fica disponível para a aquisição de outros bens e serviços essenciais para além da habitação. Contudo, como já referimos, não apresentamos dados para níveis de prestações assistenciais antes de custos de habitação, chamando desde já a atenção para algumas limitações decorrentes de uma apresentação de níveis de assistência apenas para situações após custos com habitação (cf. *Social Assistance in OECD countries: Synthesis Report*, vol.1. (1996), pp.112 e segs.

¹⁶⁸ Os tipos de famílias consideradas no estudo são as seguintes: (i) pessoa isolada com 17 anos de idade, (ii) pessoa isolada com 35 anos de idade, (iii) pessoa isolada com 68 anos de idade, (iv) casal com uma média de idades de 35 anos, (v) casal com uma média de idades de 68 anos, (vi) casal com uma média de idades de 35 anos e com um filho de 3 anos, (vii) casal com média de idades de 35 anos com um filho de 7 anos, (viii) casal com média de idades de 35 anos com dois filhos (7, 14 anos), (ix) família monoparental (35 anos) com um filho e 3 anos e (x) família monoparental (35 anos) com um filho de 7 anos.

tem qualquer prestação uma vez que, de maneira geral, a condição etária para o acesso a uma prestação de RMG é o requerente ter pelo menos 18 anos de idade.

♦ *Escalas de equivalência implícitas na estrutura da assistência social:* neste caso procede-se a uma comparação das proporções dos benefícios, após custos com habitação, tendo por referência a uma família constituída por um casal com média de idade de 35 anos e sem filhos (=100).

Quadro 4.4. Escalas de equivalência implícitas nas prestações assistenciais (após custos com habitação; em percentagem; casal (35) sem filhos = 100)

Pafs	Pessoa só (17)	Pessoa só (35)	Pessoa só (68)	Casal (35)	Casal (68)	Casal (35) + 1 filho (3)	Casal (35) + 1 filho (7)	Casal (35) + 2 filhos (7,14)	Mono-parental (35) + 1 filho (3)	Mono-parental (35) + 1 filho (7)
Alem.	0	55	66	100	120	130	136	185	119	91
RU	0	64	87	100	134	140	142	181	112	114

Fonte: Social Assistance in OECD Countries: Synthesis Report (1996) [excerto e adaptação]

Este é um dos indicadores mais importantes na comparação de estrutura de assistência social pois reflecte as diferenças de tratamento nos critérios de atribuição das prestações baseado nas diferentes composições dos agregados familiares beneficiários.

Por curta análise dos dados acima referidos é notório o tratamento mais "generoso" dado no RU às famílias compostas por pessoas idosas (68). Já relativamente aos casais com filhos, nota-se uma certa convergência na escala para os casais em idade activa (35) com filhos. Registe-se, porém, o diferente tratamento dado a famílias com filhos com diferentes idades embora, como dissemos antes, se encontrem "misturados" nestas escalas de equivalência diferentes tipos de ajuda suplementar aos custos escolares. Relativamente às famílias monoparentais, os montantes de assistência são superiores relativamente aos casais sem filhos (valores > 100). No caso alemão há um número difícil de interpretar (família monoparental com um filho de 7 anos), em que a escala de equivalência subjacente escapa a esta leitura. Tal diferença deverá ser explicada pela existência de maiores prestações suplementares para a ajuda a despesas de saúde dirigidas às famílias com crianças até 3 anos relativamente a famílias com a mesma composição mas em que a idade da criança é igual ou superior a 7 anos. Tal justificação também é coerente, também no caso alemão, para o caso das famílias compostas por casal (35) e 1 filho (3 anos versus 7 anos).

♦ *Taxas de substituição entre o rendimento disponível proveniente de assistência social relativamente ao rendimento disponível proveniente da segurança social, por tipo de família e após custos com habitação:* esta comparação é interessante, pois permite aferir do grau de "generosidade relativa" dos respectivos sistemas de assistência tomando

por referência as prestações da segurança social (de natureza contributiva) para o mesmo tipo de família¹⁶⁹.

Quadro 4.5. Taxas de Substituição entre o rendimento disponível proveniente de prestações assistenciais e o rendimento disponível proveniente de prestações da segurança social, por tipos de família (após custos com habitação; em percentagem)

País	Pessoa só (35)	Pessoa só (68)	Casal (35)	Casal (68)	Casal (35) + 2 filhos (7,14)	Mono-parental (35) + 1 filho (7)
Alem.	114	41	76	89	96	122
RU	101	90	99	94	100	100

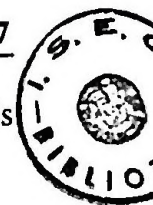
Fonte: Social Assistance in OECD Countries: Synthesis Report (1996) [excerto e adaptação]

Os dados fornecidos por estes rácios permitem aperceber-nos de um fenómeno curioso - o "*contribution trap*": nos países em que o rácio é superior a 100 os beneficiários contributivos recebem do sistema de segurança social proporcionalmente menos do que beneficiários da assistência social com a mesma composição familiar que nunca contribuíram para terem acesso às prestações que lhes assegura um rendimento mínimo. Tal fenómeno é particularmente visível nas famílias monoparentais em idade activa (35), com ou sem filhos.

4.2. Perspectivas de implementação do RMG em Portugal

Do conjunto de países que integram a União Europeia, Portugal e Grécia, são os únicos estados membros que não possuem ainda um dispositivo de RMG, no quadro de funcionamento do seu sistema de segurança social. Em Portugal existem algumas prestações assistenciais categoriais do regime não contributivo com a natureza de mínimos sociais, como é o caso, por exemplo, para referir as mais importantes, do *subsídio social de desemprego*, concedido temporariamente após o termo do prazo da prestação de *subsídio de desemprego*, a *pensão social de velhice* e a *pensão social de invalidez*, que têm características de *mínimos sociais*, mas que não abrangem toda a população. O futuro RMG, que vai entrar numa fase experimental de implementação, cria uma prestação assistencial geral, enquadrada no regime não contributivo da Segurança

¹⁶⁹ A propósito deste tipo de metodologia, seria também interessante fazer um estudo de taxas de substituição do rendimento disponível obtido através de prestações assistenciais relativamente ao rendimento disponível proveniente de rendimentos do factor trabalho, de forma a captar indícios de desincentivo ao trabalho eventualmente subjacentes à estrutura assistencial de cada país. Tal análise não é feita neste texto, mas pode ser encontrada com algum desenvolvimento no cap. 7 do relatório que temos referido ao longo desta secção.



Social, não limitada a grupos sociais em especial e é dirigida a todas as famílias mais desfavorecidas que não dispõem de recursos mínimos de subsistência.

Embora Portugal tenha sido um dos signatários da *Recomendação* da Comissão (1992) relativa a critérios comuns respeitantes a recursos e prestações suficientes nos sistemas de protecção social a que já nos referimos anteriormente, nunca chegou a introduzir as modificações necessárias na organização do seu sistema de segurança social de modo a permitir a utilização efectiva deste tipo de dispositivo.

Neste momento, prepara-se em Portugal a fase experimental da implementação de um Rendimento Mínimo Nacional. Foi aprovada recentemente um diploma tendo em vista a implementação de um dispositivo de RMG em Portugal, concedido sob condição de recursos e com a obrigação de o beneficiário se disponibilizar para a aceitação de um trabalho ou de uma ocupação alternativa julgada socialmente conveniente. À semelhança de alguns países europeus, com particular ênfase em França, a tendência para *contratualização* social inerente à medida, tem em vista a concretização de uma melhor coordenação entre políticas sociais de forma a atingir o objectivo central de re-inserção dos potenciais beneficiários no mercado de trabalho. Na maior parte dos países europeus (cf. MISSOC, 1993, e OCDE, 1996¹⁷⁰) a recusa de adesão a programas de re-inserção ou formação profissional por parte do beneficiário, implica sanções que vão desde a redução da prestação até à sua cessação variando, no entanto, as condições específicas de cada país na aplicação dessas sanções.

A gestão administrativa do RMG português contará com uma acentuada componente local e com uma colaboração estreita de Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) por forma a proporcionar um melhor conhecimento das famílias a quem se dirige a urgência da criação desta medida de política e prevenir uma maior efectividade na atribuição das prestações de acordo com os objectivos para que foi criada. Devido ao seu carácter experimental, numa primeira fase, não abrange a totalidade do território nacional mas sim apenas um conjunto de freguesias seleccionadas segundo um determinado critério para se poder controlar e avaliar mais convenientemente a instauração do dispositivo.

4.2.1. As características do futuro dispositivo de RMG português

As características do futuro dispositivo de RMG português foram recentemente definidos em diploma aprovado na Assembleia da República. A prestação de RMG é uma prestação **diferencial** instituída no regime não contributivo da Segurança Social. Tem natureza pecuniária, montante variável consoante a situação económica do agregado familiar beneficiário e é de carácter temporário. A atribuição da prestação de RMG implica a

¹⁷⁰ Ver, respectivamente, tabela XII, ponto 5 (MISSOC) e capítulo 7 (Relatório-síntese da OCDE).

obrigação de adesão do potencial beneficiário a um programa de re-inserção profissional cujas características referiremos mais abaixo.

As condições para a atribuição da prestação de RMG são definidos nos artº 4º e 5º do referido diploma, resumido no seguinte:

- poderão ser titulares da prestação todos os indivíduos com idade igual ou superior a 18 anos ou inferior se tiverem menores na sua exclusiva dependência económica;

- residência legal em Portugal;

- os rendimentos totais do indivíduo (beneficiário titular) e do seu agregado familiar não deverão exceder o limite definido na lei como sendo o nível de rendimento acima do qual não há lugar à atribuição da prestação (rendimento mínimo-base do respectivo agregado);

- subscrição do compromisso de aceitação do programa de re-inserção proposto (excepto para os indivíduos que, por impossibilidade física ou de idade, não faça sentido a exigência desta obrigação), nomeadamente, a aceitação de um posto de trabalho ou de acções de formação e qualificação profissional;

- disponibilidade para ser beneficiário de outras prestações do sistema de segurança social e para aceitar outras componentes de rendimento disponível, como o direito a alimentos definido judicialmente, por exemplo;

- fornecer todas as informações necessárias para a instrução do processo que acompanha o requerimento entregue nos serviços competentes do SSS bem como a permissão para que as entidades fiscalizadoras possam aceder a todas as fontes de informação para a verificação das condições que determinam a atribuição da prestação.

A prestação de RMG é atribuída a um titular, mas para efeitos da avaliação da situação económica que conduz à decisão de atribuição, é considerado o agregado familiar do titular no seu conjunto, entendendo-se por agregado familiar o cônjuge ou pessoa que viva com o titular em união de facto e os descendentes ou equiparados menores. De acordo com o artº 6º, na fase experimental de aplicação do dispositivo será adoptada esta noção mais restritiva de agregado familiar e, posteriormente, o conceito de agregado familiar poderá ser alargado a elementos ascendentes, equiparados ou afins¹⁷¹.

A atribuição da prestação de RMG exigirá como obrigação do potencial beneficiário a aceitação de um programa de inserção. Este programa de inserção deverá ser proposto ao beneficiário até um prazo máximo de 3 meses a contar do início da atribuição da prestação. As entidades envolvidas no processo de acompanhamento do beneficiário que conduz à decisão de atribuição do RMG, coordenadas pela respectiva Comissão Local de

¹⁷¹Cf. conteúdo dos conceitos de "descendentes menores e equiparados" e "ascendentes, equiparados ou afins" no artº 6º do diploma que temos vindo a referir.

Acompanhamento (CLA)¹⁷², deverão ser as promotoras desse programa de inserção, com o acompanhamento do próprio beneficiário. Este programa poderá exigir algumas das seguintes obrigações alternativas ao beneficiário (artº 11º): aceitação de trabalho ou acção de formação profissional, frequência do sistema educativo, participação em ocupações temporárias que favoreçam a inserção no mercado de trabalho ou em actividades socialmente úteis que normalmente não seriam desenvolvidas no quadro do mercado de trabalho organizado¹⁷³.

4.2.2. Os montantes das prestações que asseguram o RMG, o respectivo modo de cálculo e alguns exemplos

A prestação de RMG tem um carácter **diferencial** e é calculado como a diferença entre o valor do rendimento mínimo correspondente à composição do agregado familiar (adiante referido como rendimento mínimo-base do agregado) e a soma dos rendimentos totais desse agregado familiar. O valor da prestação é calculado tendo por referência o montante da **pensão social**¹⁷⁴ do regime não contributivo e é calculado para um determinado agregado familiar tendo em conta a seguinte **escala de equivalência**:

- em cada agregado, **cada** indivíduo adulto, até ao máximo de 2, recebe **100%** do valor da pensão social;
- cada indivíduo maior, a partir do 3º, recebe **70%** do valor da pensão social;
- cada indivíduo menor recebe **50%** do valor da pensão social.

Está ainda previsto que ao montante total de rendimento mínimo acresçam prestações suplementares para apoio com despesas de habitação.

A condição de recursos subjacente à atribuição da prestação implica a consideração da **totalidade** dos rendimentos do agregado familiar, independentemente da sua origem e natureza. Não serão considerados, porém, para este cálculo os subsídios de renda de casa, os valores correspondentes às prestações familiares e bolsas de estudo. Também não serão considerados **20%** dos rendimentos de trabalho, se existirem, na situação anterior à atribuição do benefício.

No diploma ainda não se encontra devidamente regulamentada (artº 9º, nº2) a forma como serão tratados os rendimentos resultantes de actividade profissional que entretanto se

¹⁷² Falaremos das características e atribuições da CLA no ponto 4.3.3.

¹⁷³ Nesta última alternativa está presente a ideia de implementação de um mercado social de emprego, coordenado pelas entidades de acompanhamento do beneficiário e as autarquias locais que serão as principais responsáveis pelo planeamento de tarefas com as características apontadas, nomeadamente de intervenção na área do ambiente ou de outros serviços à comunidade.

¹⁷⁴ O valor de referência actual da pensão social do regime não contributivo são 20.000\$00 mensais.

inicie por via do programa de inserção, havendo no entanto, o princípio de que essa regulamentação deverá incorporar elementos de **incentivo ao trabalho**, designadamente, a escolha da taxa de dedução ao rendimento para efeitos de contabilização do rendimento total do agregado que é considerado na condição de recursos e que motivará a continuidade do direito ao recebimento de uma prestação diferencial ou a cessação desse direito. Este aspecto é da maior importância. Para haver incentivo à integração profissional induzida a partir de um dispositivo de RMG, a proporção de rendimento, após re-integração profissional não considerada para dedução ao rendimento mínimo-base do agregado deve ser relativamente elevada para que o beneficiário se aperceba da vantagem de estar ocupado profissionalmente, ao mesmo que dispõe de uma ajuda do Estado. É claro que a escolha deste parâmetro (a proporção de rendimento profissional **em resultado do programa de inserção** que não conta para efeitos de recálculo da prestação de RMG) tem evidentes repercussões em termos de custo do programa, mas é um factor importante para o êxito do objectivo mais geral, de natureza preventiva, ligada à **re-inserção** útil do indivíduo e, ao mesmo tempo, de combate à pobreza.

Este aspecto relacionado com a modificação da prestação em resultado dos efeitos sobre o rendimento disponível da família que advém da re-inserção no mercado de trabalho, constitui uma fonte de incerteza adicional para o beneficiário e poderá induzir comportamentos adversos, contrários aos objectivos de inserção de que a medida se reveste, designadamente no que toca à decisão de participação no mercado de trabalho do segundo adulto do agregado (muito provavelmente a mulher). De resto, vimos a relevância teórica desta questão aquando da exposição do modelo de participação de JENKINS and MILLAR no capítulo anterior.

No caso português, a atribuição do RMG só é possível com a obrigatoriedade de aceitação de um programa de inserção, uma vez que a prestação só continua a ser atribuída após o 3º mês do início do processo se o beneficiário, bem como outros elementos do seu agregado familiar, cumprir(em) esse "contrato" com o Estado. É claro que, por razões que não lhe sejam imputáveis, nomeadamente a impossibilidade de executar o programa de inserção dentro do prazo previsto, da responsabilidade das entidades locais promotoras, o beneficiário continuará a receber a prestação até que sejam reunidas as condições para a execução do programa (artº 13º).

A prestação de RMG é atribuída por períodos de **12 meses**, renováveis. Os beneficiários são obrigados a informar as entidades competentes se se verificar **alteração** das condições que conduziram à atribuição da prestação, estando previstos procedimentos sancionatórios para comportamentos fraudulentos nesta matéria. A comunicação dessas alterações podem influir, a qualquer momento, na constituição, modificação ou extinção da prestação de RMG relativamente a um dado beneficiário.

Apresentamos de seguida alguns exemplos-tipo de **potenciais agregados familiares**¹⁷⁵ beneficiários do RMG, com a indicação dos respectivos montantes das prestações calculadas de acordo com a escala de equivalência e nível de referência (pensão social) propostos para o dispositivo (rendimento mínimo-base¹⁷⁶ para cada agregado) e de acordo com situações económicas hipotéticas de cada agregado antes da atribuição do RMG. Os exemplos apresentados, a título meramente ilustrativo, incorporam as disposições constantes do diploma sobre a regulamentação do rendimento mínimo garantido.

- **Agregado 1: Casal de desempregados de longa duração com dois filhos menores a cargo.** O elemento masculino do casal tem 50 anos e o feminino 45 anos.

♦ **Prestação a que tem direito:** O rendimento mínimo-base deste agregado é 60 contos/mês. O valor da prestação será a diferença entre este valor e a soma de eventuais subsídios de desemprego ou subsídios sociais de desemprego de que um ou os dois elementos do casal beneficiem. Se já tiver cessado esse direito para ambos terão integralmente direito ao rendimento mínimo-base. As restantes prestações relacionadas com os menores não têm efeitos substractivos no cálculo da prestação.

- **Agregado 2: Casal de idosos reformados.** O elemento masculino do casal é beneficiário de um pensão mínima do regime geral no valor de 29 contos mensais e a mulher, doméstica nunca efectuou descontos para a Segurança Social.

♦ **Prestação a que tem direito:** o rendimento mínimo-base para este agregado são 40 contos/mês de acordo com a escala de equivalência implícita no programa (20 contos por adulto). Têm direito a uma prestação diferencial de 11 contos/mês. No caso português beneficiarão deste complemento perto de 600 mil famílias actualmente beneficiárias daquela pensão do regime geral, quando o dispositivo tiver cobrir integralmente todo o território.

- **Agregado 3: Mulher viúva reformada por invalidez e recebe uma pensão de sobrevivência do regime geral.** Tem dois filhos menores, habita um bairro social e beneficia de um subsídio de renda de casa.

♦ **Prestação a que tem direito:** Com rendimento-base de 40 contos/mês, deve ser deduzido o montante relativo à pensão por viuvez, mas a renda de casa não tem efeitos substractivos na prestação de RMG. Atendendo aos valores mínimos em vigor no regime geral para as referidas pensões, a sua soma seria 53,7 contos/mês e a decisão de atribuição de RMG seria negativa.

- **Agregado 4: Mulher divorciada, desempregada de longa duração e que recebe uma pensão de alimentos de 20 contos/mensais por decisão judicial.** Tem dois filhos menores a cargo. Vive em comunhão de mesa e habitação com a ex-sogra que auffer uma pensão de sobrevivência.

♦ **Prestação a que tem direito:** Numa primeira fase de aplicação do RMG o conceito de agregado familiar restringe-se ao casal que vive em união de facto e filhos menores. Assim, o rendimento mínimo-base do agregado, tendo a mulher divorciada como requerente da prestação, seria 40 contos/mês. Receberá uma prestação diferencial de RMG se o subsídio de desemprego ou subsídio de desemprego social que eventualmente receba for inferior a 40 contos/mês.

¹⁷⁵ A partir de um levantamento de várias situações hipotéticas efectuadas num recente artigo do jornal *Público*, de 10 de Maio de 1996, sobre montantes de prestação de RMG a atribuir a agregados familiares com uma pre-situação definida.

¹⁷⁶ Isto é, o valor da prestação de rendimento mínimo garantido se o agregado familiar tiver rendimentos, de qualquer fonte ou natureza, comprovadamente nulos na situação que antecede a candidatura à atribuição da prestação de RMG.

- **Agregado 5:** Casal com três filhos menores. O elemento masculino do casal é um desempregado de longa duração e está a receber subsídio social de desemprego. A mulher é doméstica.

♦ **Prestação a que tem direito:** o rendimento mínimo-base deste agregado é 70 contos/mês. Se o subsídio social de desemprego fosse 40 contos/mês, a família receberia 30 contos/mês de prestação diferencial

- **Agregado 6:** sem-abrigo, desempregado de longa duração com 47 anos.

♦ **Prestação a que tem direito:** Teria um rendimento mínimo de 20 contos mensais, se não fosse titular de um subsídio social de desemprego.

4.2.3. Aspectos institucionais e organizativos do futuro dispositivo de RMG no contexto do funcionamento do sistema de segurança social em Portugal

A implementação do dispositivo de RMG implica normalmente uma reestruturação dos serviços de apoio à assistência social e uma reafecção de recursos humanos complexas. A urgência da medida não se compadece com o tempo necessário para efectuar este tipo de modificações e, sobretudo, pode não ser desejável que o suporte administrativo assente numa estrutura excessivamente centralizada. A implementação do dispositivo em Portugal vai contar institucionalmente com uma coordenação tripartida entre o Ministério da Solidariedade e Segurança Social (Administração Central), as autarquias (Administração Local) e algumas instituições privadas sem fins lucrativos (Instituições Particulares de Solidariedade Social - IPSS). A medida vai ter, por isso, uma significativa dimensão local - baseada no conceito de *parceria local* - embora com uma necessária coordenação que permita a não existência de assimetrias regionais na distribuição das condições de acesso ao benefício relativamente à população-alvo. A principal contribuição das IPSS será proporcionar a disponibilidade de um sistema de informação que potencie uma melhor **eficiência e efectividade** na aplicação da medida: para o "bolo" a distribuir, assegurar que quem recebe são **realmente** as famílias com maiores necessidades e, de entre as famílias elegíveis, promover o mais elevado *take-up* de forma a que, por via de ambos, se obtenha um bom grau de satisfação dos objectivos. Com efeito, a actual natureza do sistema fiscal português não permitiria que a informação disponível a partir das declarações de rendimentos das famílias para efeitos de IRS, funcionasse de maneira clara para o controle de recursos que o acesso ao benefício exige. Esse controle de recursos exige um acompanhamento estreito de instituições que conhecem as condições de vida das famílias elegíveis de modo a que a decisão de atribuição da prestação corresponda aos objectivos que lhe estão subjacentes. Mas a sua contribuição fixa-se também ao nível da promoção da re-inserção dos beneficiários, coordenando com as autarquias e com outras instituições que entretanto sejam envolvidas, os programas de re-inserção ocupacional. As IPSS terão um lugar central no funcionamento institucional do RMG.

As IPSS possuem uma larga experiência *no terreno* relativamente ao conhecimento das famílias, na sua esfera de actuação, que são atingidas pelas piores situações económicas e sociais. No processo que conduz à implementação do dispositivo, sairá reforçado o papel

dos **técnicos de serviço social**, nas tarefas de encaminhamento das famílias elegíveis para o acesso efectivo ao direito, na verificação da correcta atribuição da prestação, isto é, actuando como factor dissuasor de comportamentos fraudulentos na obtenção do benefício e também na produção de informação e análise que permita efectuar com mais rigor estudos de avaliação dos efeitos gerados pela nova medida assistencial de carácter geral.

A forma de coordenação local das instituições envolvidas em todo o processo de atribuição das prestações será assegurada por uma *Comissão Local de Acompanhamento* (CLA). Todas essas instituições integrarão a CLA e terão obrigatoriamente de produzir informação complementar relevante para a verificação de recursos dos potenciais beneficiários que acompanham os requerimentos de atribuição da prestação que derem entrada nos serviços dos Centros Regionais de Segurança Social. Após decisão favorável de atribuição da prestação, compete também à CLA desenvolver e aprovar os programas de inserção, bem como gerir os meios necessários para a sua execução e proceder ainda à sua avaliação.

As CLA, com um âmbito territorial concelhio ou, excepcionalmente, de freguesia, são coordenadas pela Comissão Nacional do Rendimento Mínimo criada para o efeito. Algumas das mais importantes atribuições desta comissão referem-se à avaliação da execução sobre o RMG, a elaboração de um relatório anual de análise da aplicação do dispositivo, bem como a proposta de medidas de aperfeiçoamento no seu funcionamento e de melhor adequação à realidade social.

Capítulo V - Conclusões

O crescimento preocupante do desemprego, especialmente o desemprego de longa duração, bem como a profunda alteração das estruturas familiares, tem obrigado a maior parte dos países europeus a repensar alguns aspectos dos seus sistemas de segurança social, designadamente a forma de atribuição das prestações sociais de carácter assistencial. O rendimento mínimo garantido, independentemente das suas especificidades em cada país, corporiza a idéia da necessidade da existência de um dispositivo-base de assistência aos mais desfavorecidos, um *dernier filet de sécurité*, a possibilidade, garantida pelo Estado, de um indivíduo/ família nessas condições poder dispôr, em quantidade e qualidade, de um conjunto mínimo de recursos necessários a uma existência com um padrão mínimo de bem-estar, uma das dimensões fulcrais da plena cidadania do indivíduo.

Em termos históricos, a questão da necessidade de existência de um rendimento mínimo garantido pela sociedade na sua globalidade aos mais desfavorecidos foi alvo de algumas controvérsias teóricas entre diversas correntes de pensamento. Porém, a discussão teórica efectuada em torno deste tema, na transição do século XIX para o século XX, influenciou decisivamente a teorização sobre assistência social nos modernos sistemas de segurança social.

A teoria permite distinguir claramente entre dois tipos de modelos teóricos de RMG: os modelos de lógica substitutiva e de lógica complementar. Os primeiros, de inspiração liberal, visam a integração do sistema de segurança social e do sistema fiscal de modo a ser possível eliminar a diversidade de prestações e regimes da segurança social existentes e simplificar o funcionamento do sistema. O modelo de imposto negativo implica que todos os indivíduos abaixo de um certo limiar socialmente estabelecido tenham um rendimento mínimo. O modelo de dividendo social, a versão mais radical da lógica substitutiva, preconiza a atribuição de uma prestação uniforme a todos os indivíduos. Nos modelos complementares de RMG não existe integração entre o sistema de segurança social e o sistema fiscal: o dispositivo tem por referência o quadro dos sistemas de protecção existentes e introduz-se de forma explícita o objectivo de luta contra a pobreza e o princípio da solidariedade social que visa combinar de forma eficaz assistência e re-inserção social do indivíduo "pobre". As diferentes concepções de mínimos sociais (prestações compensatórias de carácter geral e de carácter categorial) bem como as diferentes modalidades de implementação do instrumento conduzem a diferentes variantes dos modelos complementares.

O modelo de *imposto negativo* permite ressaltar alguns aspectos ligados à concepção de um dispositivo de RMG, com bastante interesse teórico. Não é possível determinar um nível óptimo de RMG, mas apenas o seu nível possível, de acordo com os objectivos de política fixados inicialmente. De facto, a escolha de

um nível de RMG depende da optimização de um modelo a três variáveis: a taxa marginal de imposto (que constitui, ao mesmo tempo, a variável de controlo do incentivo ao trabalho), o limiar de exclusão do dispositivo e o próprio montante de RMG. Existe um *trade-off* que implica que, em qualquer modelo de RMG, não se possa atender, simultaneamente, aos vários objectivos da política social: eficácia na luta contra a pobreza (nível de RMG elevado), um elevado incentivo ao trabalho (taxa marginal de imposto baixa) e o menor custo global possível (valor baixo para o limiar de exclusão do modelo). É possível, no entanto, admitir a existência de um programa óptimo de imposto negativo **condicionado** por restrições tais como a fixação do custo orçamental do programa ou a minimização do número de famílias que ficam abaixo da linha de pobreza após a implementação do programa.

Uma das críticas mais contundentes lançadas aos defensores do imposto negativo e dividendo social, na especificação do objectivo de luta contra a pobreza, é o facto de centrarem a intervenção nas transferências sociais, reduzindo o problema da pobreza a uma dimensão exclusivamente monetária, relacionada com a insuficiência de rendimento.

A parte central deste trabalho recaiu sobre os efeitos económicos e sociais - os efeitos de desincentivo da oferta de trabalho e os efeitos redistributivos - induzidos por prestações sociais, focando o caso particular do RMG.

A teoria microeconómica convencional permite ver, de forma muito simples, como a existência de prestações assistenciais pagas a um agente consumidor, e para uma dada taxa de salário de mercado, constitui uma explicação para uma redução das intenções de oferta de trabalho do beneficiário.

O beneficiário de RMG enfrenta um efeito de desincentivo relativamente à intenção de participação no mercado de trabalho. JENKINS and MILLAR (1989) efectuam uma modelização da decisão de participação de uma família afectada pelo desemprego, em contexto de incerteza intertemporal. Uma das conclusões fulcrais do modelo é que a existência de prestações sujeitas a condição de recursos aumenta consideravelmente os factores de incerteza face a uma alteração de situação em relação ao mercado de trabalho. A introdução da noção de *income risk* conduz a que a decisão de participação no mercado de trabalho por parte do beneficiário envolva expectativas intertemporais quanto à formação do seu rendimento disponível após mudança de situação face ao mercado de trabalho (desemprego → emprego).

A partir deste modelo é possível retirar algumas ilações em termos de política: o aumento do incentivo ao trabalho passa, em grande medida, pela introdução de melhorias no funcionamento das prestações sujeitas a condição de recursos, em ordem à sua simplificação, por forma a reduzir o *income risk* associado ao rendimento disponível esperado, após re-inserção no mercado de trabalho. Estas formas de actuação visam deslocar inequivocamente o decisor para a *zona de*

participação definida no modelo (dependente, evidentemente, das hipóteses em que assenta). Algumas dessas formas de actuação englobam medidas tendentes a simplificar os procedimentos administrativos de reclamação dos benefícios e de decisão de atribuição /não atribuição dos mesmos, bem como medidas ligadas ao aumento directo das componentes *certas* do rendimento que não dependam de condição de recursos, como acontece com algumas prestações complementares familiares (a exemplo do *Child benefit*, no caso britânico). Esta última proposta, que visa um aperfeiçoamento das prestações de natureza *categorial*, tem ganho gradualmente grande simpatia como via para, por um lado, introduzir reformas no modo de atribuição das prestações assistenciais e, por outro, melhorar a eficiência do sistema de transferências em relação ao objectivo de redução da pobreza.

Uma das limitações sentidas na elaboração do trabalho prende-se com o insuficiente tratamento **empírico** do tema, que abrange tanto a evidência empírica relativamente aos comportamentos de desincentivo da oferta de trabalho, como ao nível de estudos comparativos mais completos do que aquilo que é meramente esboçado no capítulo final deste texto. Se bem que a orientação do trabalho pretendesse ter uma tónica teórica, a falta de uma maior exploração da evidência empírica é uma insuficiência que assumimos. Por um lado, a excessiva pulverização de trabalhos demasiado casuísticos e localizados e a decorrente dificuldade de comparabilidade que daí resulta e, por outro lado, a falta de estudos empíricos específicos ligados à implementação de políticas de rendimento mínimo garantido, dificultou-nos a tentativa de esforço para dar uma maior expressão à evidência empírica, designadamente sobre os efeitos de desincentivo da oferta de trabalho. Registe-se, porém, o carácter inconclusivo da esmagadora maioria dos estudos sobre efeitos de desincentivo ao trabalho: não há uma associação explícita entre um aumento do desemprego e o nível das prestações sociais ligadas àquela situação. Nalguns casos apenas se verifica que há uma tendência para que as prestações sociais possam ser consideradas como factor causal no **prolongamento** da situação de desemprego.

A avaliação dos efeitos distributivos das prestações sociais, com particular destaque para as que têm uma natureza assistencial, constitui outro dos grandes eixos da discussão teórica efectuada. Desde logo, a análise dos efeitos das políticas sociais baseadas em transferências não se pode dissociar da problemática ligada à metodologia de medição da pobreza. A forma como se procede à medição da pobreza - qualquer que seja a metodologia seguida, há necessidade de obter uma linha de pobreza que separe os "*pobres*" dos "*não-pobres*" - representa uma das primeiras fontes para a caracterização de uma política assistencial, de que é um bom exemplo a determinação de um nível de RMG. Este aspecto ficou bem patente na exemplificação da metodologia de medição da pobreza baseada no conceito de privação e que conduziu, baseado na abordagem de MUFFELS and VRIENS (1991), à dedução de um Índice Subjectivo de Pobreza Relativa (ISPR) que pode gerar um input teórico relevante para a fundamentação de um nível de RMG, pese

embora as dificuldades práticas para a obtenção de dados que permitam o seu cálculo.

Na discussão dos efeitos sobre a pobreza coloca-se a questão central de se saber se os impactos de uma política de RMG têm uma natureza essencialmente *curativa* (enfoque da pobreza/exclusão-*situação*) ou *preventiva* (enfoque pobreza/exclusão-*processo*). Consideramos que a natureza do dispositivo deve ser entendido fundamentalmente à luz desta última dimensão: com efeito, mais do que garantir que todos os indivíduos tenham assegurado um nível mínimo de recursos, a intervenção deve ser mais no sentido de promover a sua inserção útil e duradoura na sociedade, através da participação no mercado de trabalho.

A avaliação dos impactos redistributivos das transferências sociais através da utilização de indicadores de *eficiência* e *efectividade*, de que a metodologia de BECKERMAN é um excelente exemplo teórico, constitui um tópico de investigação importante, nomeadamente, pelas implicações e potencialidades ao nível dos estudos comparativos entre os diversos sistemas de protecção nacionais.

As restrições orçamentais com que se debatem a maior parte dos países no plano macroeconómico e a necessidade de combater mais eficazmente a pobreza, tem suscitado a preocupação em promover uma maior *eficiência* dos sistemas de transferências introduzindo uma maior *selectividade* na sua atribuição. Duas alternativas têm sido discutidas: melhorar o funcionamento dos procedimentos administrativos relacionados com a *condição de recursos* dos dispositivos de RMG - aspecto que, como dissemos acima, contribui também para induzir maior aptência pela participação no mercado de trabalho - ou, criadas as condições para conhecer melhor as *incidências de pobreza* por grupo-alvo, aperfeiçoar os regimes que regulam as prestações *categoriais*, sofisticando o seu grau de condicionalidade. Por outro lado, a questão dos níveis de efectividade - medido por rácios de *take-up* - é outro eixo fundamental da avaliação. A conjugação de uma maior *efectividade* dos programas assistenciais com uma maior *eficiência horizontal* é um compromisso importante para a obtenção dos melhores resultados em termos de redução da pobreza.

De entre alguns dispositivos alternativos de prestações assistenciais vocacionados para a luta contra a pobreza, o RMG é a alternativa que, para diferentes medidas de pobreza (diferentes sensibilidades na avaliação do *poverty gap*), melhores resultados de eficiência obtém, relativamente ao objectivo de redução da pobreza (ATKINSON, 1993).

Dois factores importantes concorrem para que a prestação de RMG tenha de ser, necessariamente, *baixa*: por um lado, a prevenção do desincentivo ao trabalho - ao definir-se o nível de RMG como uma fracção da linha de pobreza, um menor número de beneficiários de RMG ficará em posição de ter um comportamento

adverso em termos de oferta de trabalho e o facto de o montante da prestação ser, em si mesmo, baixo constitui um factor directo de desincentivo à dependência económica do Estado. Por outro lado, a necessidade de controlar, em termos macroeconómicos, o custo do dispositivo, reforça a relevância económica deste argumento. Podemos ainda concluir que o RMG, devendo implicar uma prestação com um valor monetário relativamente baixo, será tanto mais eficiente quanto mais "orientado" estiver para as famílias com maiores *poverty gap* individuais.

A existência de informação imperfeita condiciona a eficiência e a efectividade associada a um programa de transferências sociais de carácter assistencial. Do lado dos potenciais beneficiários, a existência de informação imperfeita e incerteza está na origem de comportamentos de estigma social associados à reclamação do benefício, uma das principais causas do *non-take-up*. Do lado da administração do sistema, a assimetria de informação conduz à existência de uma determinada probabilidade de se cometerem erros na atribuição dos benefícios (erros de *Tipo I* e *Tipo II*). A proposta de reforma dos dispositivos de RMG, no sentido de uma simplificação do processo que conduz à sua atribuição, tem provocado uma renovada discussão em torno da idêia subjacente ao dividendo social (veja-se em ATKINSON, 1991, 1993a as propostas de criação de um *basic income* ou de um *income participation*, neste último reafirmando-se a necessidade de ligar os dispositivos assistenciais a medidas de re-inserção no mercado de trabalho).

Uma questão que carece de estudos mais aprofundados é a de se saber se o RMG deve ser parcial ou totalmente pago em espécie quando a sua atribuição é efectuada a famílias que não têm condições para aplicar a prestação no aprovisionamento de bens e serviços essenciais a que a prestação, em princípio, se destina. Nesta questão, o acompanhamento dos profissionais de serviço social às famílias a quem se destina este tipo de prestações é de primordial importância e pode contribuir para uma melhor eficiência e efectividade deste instrumento de política social na redução da pobreza.

Com a análise de dois dispositivos concretos de RMG, relativos à Alemanha e Reino Unido, pretendeu-se ilustrar a diversidade da organização e concepção dos respectivos sistemas de assistência. Sobre o caso português fica a expectativa optimista de que a futura implementação do dispositivo represente, simultaneamente, um instrumento eficaz na luta contra a pobreza em Portugal e um factor de desenvolvimento social.

Referências Bibliográficas

AARON, Henry (1982), *Economics effects of social security*, Brookings Institution, Washington.

AFFICHARD, Joëlle; FOUCAULD, Jean-Baptiste (eds) (1992) *Justice sociale et inégalités*, éditions Esprit, série Société.

ARCANJO, Manuela (1991) *Análise e avaliação dos sistemas de Segurança Social - um modelo aplicado a Portugal*, Tese de Doutoramento, ISEG/UTL, Lisboa.

ATKINSON, A.B. (1975) *The economics of inequality*, Oxford University Press, pp. 7-72.

ATKINSON, A.B. (1987) "Income maintenance an social insurance", in AUERBACK, A. e FELDSTEIN, M. *Handbook of public economics*, vol. II, cap.13.

ATKINSON, A.B. (1989) *Poverty and Social Security*, Cap. 16. Harvester Wheatsheaf.

ATKINSON, A.B. (1991) "Basic Income Schemes and the Lessons from Public Economics, in *Issues in Contemporary Economics*, ed. Kenneth J. Arrow, vol.1, Markets and Welfare, pp.22-38.

ATKINSON, A.B. (1992) "Institutional Features of unemployment Insurance and Working of the Labor Market", in *Economic Analysis of Markets and Games*, ed. Partha Dasgupta, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.

ATKINSON, A.B. (1993) "On targeting Social Security: theory and western experience with family benefits", in *Welfare State Program revue*, Economic & Social Research Council (ESRC).

ATKINSON, A.B. (1993a) "Beveridge, the National Minimum, and its future in a Europe Context", *Welfare State Programme - Discussion Paper*, Suntory-Toyota, International Centre for Economics and Related Disciplines, London School of Economics, WSP/85, Janeiro.

ATKINSON, A.B. (1993b) "Participation income", in *BIRG Bulletin*, nº 16, Julho, pp. 7-11, London.

ATKINSON, A.B. (1995) *Inequality, Poverty and Income Maintenance: a European Perspective*, paper apresentado por ocasião da Conferência em homenagem do jubileu académico do Prof. Francisco Pereira de Moura ocorrido em Junho de 1995 no Instituto Superior de Economia e Gestão.

AUBRY, Éric (1992) "La sécurité social britannique après le rapport Beveridge", in *Droit Social*, n° 12, Dezembro, pp. 1030-1039, Paris.

BARR, Nicholas (1993) *The Economics of the Welfare State*, ed. Stanford University Press, capítulo 1 ("Introduction"), capítulo 4 ("Economic Theory 1: State Intervention") e capítulo 5 (Economic Theory 2: Insurance").

BECKERMAN, W (1979) *Poverty and the Impact of Income Maintenance Programmes*. Geneva, International Labour Office.

BESLEY, T. (1990) "Means Testing Versus Universal Provision in Poverty Alleviation", *Economica*, n°57, 119-129.

BEVERIDGE, Sir William (1942) *Social Insurance and Allied Services*, Cmd. 6404. London: HMSO.

BINGER, Brian R. (1988) *Microeconomics with calculus*, ed. Brian R. Binger and Elizabeth Hoffman. New York: Harper Collins.

BROWN, Joan C. (1994) *Guarantee Minimum Resources - The United Kingdom Report*, relatório nacional elaborado para a Comissão Europeia, no âmbito dos trabalhos do grupo de discussão sobre o Rendimento Mínimo.

CANTILLON, Bea (1993) "Les limites de la Sécurité Sociale", in *Revue Belge de Sécurité Sociale*, Année XXXV, n°1, 1° trimestre, pp. 3-41, Bruxelles.

CANTILLON, Bea (1993) "Mutations socio-démographiques et sécurité sociale", in *Revue Belge de Sécurité Sociale*, Année XXXII, n° 6-7, Junho/Julho, pp. 407-442, Bruxelles.

CASTEL, Robert (1990) "Extreme cases of Marginalisation - from Vulnerability to De-Affiliation", paper presented at the seminar on Poverty, Marginalisation and Social Exclusion in the Euroe of the 1990's, Alghero, Italy, April 23-25.

CASTEL, Robert (1991) "De l'indigence à l'exclusion: la désaffiliation", in Dozelot, J. (ed.) *Face à la exclusion, le modèle français*. Esprit.

CHARBONNEL, Jean-Michel (1989) "Le revenu minimum d'insertion", in *Revenus et Patrimoine*, Les Cahiers français/La Documentation française, n° 240, Março-Abril, pp. 16-21, Paris.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (1993) *Livro Branco sobre a Política Social Europeia - Como avançar na União*, Com (94) 333 final, ed. DG V - Direcção-geral do Emprego, Relações Laborais e Assuntos Sociais, 27 de Julho, 72 pp. Bruxelas.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (1993) *Livro Verde sobre a Política Social Europeia - opções para a União*, ed. DG V - Direcção-geral do Emprego, Relações Laborais e Assuntos Sociais, Bruxelas.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, (1992) "Recomendação do Conselho relativa a critérios comuns respeitantes a recursos e prestações suficientes nos sistemas de protecção social", 24 de Junho, 92/441/CEE, Jornal Oficial das Comunidades Europeias, Luxemburgo.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (1991) *Pauvreté 3 - Programme communautaire pour l'intégration économique et sociale des groupes moins favorisés, problématiques de recherche*, ed. DG V - Direction générale de l'emploi, des relations industrielles et des affaires sociales, Bruxelas.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (1993) *Etude sur les indicateurs d'exclusion sociale - Rapport Final*, ed. CERFE, Maio, Bruxelas.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (1993), *La Protection Sociale en Europe*, ed. DG V - Direction générale de l'emploi, des relations industrielles et des affaires sociales, Bruxelas.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (1994) *Revue Bibliographique sur la Pauvreté et l'exclusion sociale*, Base de données SPES, DG V/E/2, Documents en langue française, Dez/93 e Junho de 1994.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1992) *Combating Social Exclusion, Fostering Integration*, documento resultante de uma conferência ocorrida em Bruxelas no Albert Borshette Conference Centre em 2-3 Abril de 1992.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1993) *Social Protection in the Member States of the Community - situation on July 1st and Evolution*, ed. DG V, MISSOC.

COSTA, A.B (coord.) (1994) *définitions de la pauvreté, de l'exclusion et de l'intégration*. Lille, G.E.I.E. Animation et recherche.

COWELL, F. A. (1981) "Income maintenance schemes under wage-rate uncertainty", *American Economic Review*, 71, pp.692-703.

DANZIGER, S. e HAVEMAN (1981) "How income transfer programs affect work, savings and income distribution" in *Journal of Economic Literature*, vol. 19, pp. 975-1028.

DELEECK, H. *et al* (1992) "Poverty and the Adequacy of Social Security in the EC", Avebury.

DELEECK, Herman e CANTILLON, Béa (1986) "Le minimum garanti", *Droit Social*, n°6, Junho, pp. 497-487.

DESAI, M. SHAH, A. (1988) *An Econometric approach to the measurement o poverty*. Oxford Economic Papers, 40, pp. 505-522.

- DIRVEN, H.-J. et al.** (1994) "Social security, private insurance and pensions: results from the first pilot wave of the European Community Household Panel", in Muffels *et al.*
- DUSTMANN, Christian and MICKLEWRIGHT, John** (1992) "Means-Tested Unemployment Benefit and Family Labour Supply: a Dynamic Analysis", EUI Working Paper ECO n°92/69, European University Institute, Florence.
- GOUGH, Ian; BRADSHAW, Jonathan; EARDLEY, Tony; DITCH, John; WHITEFORD, Peter** (1996) *Social Assistance in OECD Countries: Synthesis Report*, vol.1, Department of Social Security, Research Report n°46, HMSO, London.
- ESPING-ANDERSEN, GØSTA** (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, ed. Polity Press and Basil Blackwell, Cambridge, United Kingdom.
- EUZEBY, Chantal** (1987) "Le revenu minimum garanti: expériences et propositions", *Revue Internationale du Travail*, vol. 126, n°3, Maio-Junho, pp. 281-306.
- EUZEBY, Chantal** (1988) "Le revenu minimum garanti: une formule en gestation", *Droit Social*, n°3, Março, pp. 262-271.
- EUZEBY, Chantal** (1990) "Protection sociale et revenu minimum garanti; une perspective internationale", *Futuribles*, Janvier.
- EUZEBY, Chantal** (1991) "Revenu minimum et pauvreté en Europe du Sud: expériences et propositions", *Revue Française des Affaires Sociales*, Octobre.
- EUZEBY, Chantal** (1992) "Le revenu minimum d'insertion dans la Communauté Européenne", in *Problèmes Economiques*, n° 2274, Maio, pp. 29-32.
- EUZEBY, Chantal** (1993) "Du revenu minimum d'insertion au revenu minimum d'existence", in *Futuribles*, n° 177, Junho, pp.41-53.
- EUZEBY, Chantal** (1994) "From insertion income to existence income", in *BIRG Bulletin*, London, n° 17 de Janeiro, pp. 14-18.
- GAZIER, Bernard** (1990) "L'analyse économique des revenus minima en Europe", in *Revue Française des Affaires Sociales*, 44ème année, n° 3, Julho-Setembro, pp 101-112, Paris.
- GAZIER, Bernard.** (1988) "Fondements de la protection sociale et revenu minimum garanti", Séminaire d'Économie du Travail (Université 1 e C.N.R.S.) in *Revue Française de Affaires Sociales*, Abril-Junho, n°2, pp. 7-21.
- GORZ, Andre** (1994) "Le revenu minimum garanti, version allemand", in *Futuribles*, n° 188, Junho, pp. 61-66.

- GRAY, Anne (1993) "Intégrer le revenu du citoyen et l'assurance sociale", *Revue Internationale de Sécurité Sociale*, vol, 46, n°2/93, pp.51-77.
- GREFFE, Xavier (1974) *L'Impôt des pauvres, nouvelle stratégie de politique sociale*, Dunod.
- GUSTAVSON, B.A. e KLEVMARKEN, N. A. (1989), The political economy of social security, cap.9.
- HAUSMAN, Jerry A. (1987) "Taxes and labor supply", in AUERBACK, A. e FELDSTEIN, M. *Handbook of public economics*, vol. II, cap.13.
- HAUSMAN, P. (1993) "The impact of social security in the European Community", in Berghman, J., Cantillon, B. (editors) *The European Face of Social Security*, Avebury, chapter 7, pp. 109-121.
- HIRSH, Emmanuel (1988) "La pauvreté: tentatives de définition et de mesure", in *Problèmes Economiques et Sociaux*, n° 588, La Documentation Française, Julho, pp.2-59.
- JACKSON, W (1982) "Universal and selective income support: some equity and efficiency considerations", in *Social Security Journal*, June, pp. 14-31.
- JENKINS, B. (1993) "Policy Analysis: Models and Approaches"; in Hill, M. *The Policy Process: A Reader*, Harvester Wheatsheaf.
- JENKINS, Stephen and MILLAR, Jane (1989) "Income Risk an Income Maintenance: Implications for Incentives to work", in *The economic of social security*, ed. Dilnot and Walker.
- KANBUR, Ravi and KEEN, Michael (1988) "Poverty, Incentives and Linear Income Taxation", in *The economic of social security*, ed. Dilnot and Walker.
- KESSLER, D (1986) "Les fondements économiques de la sécurité sociale", in *Revue Internationale de Sécurité Sociale*, n° 1, pp. 97-114.
- LE GRAND, Julian (1982) *The strategy of equality. Redistribution and Social Services*, George Allen & Unwin, London.
- LEIBFRIED, S. (1992) "Towards a European Welfare State? On integrating Poverty Regimes into the European Community", in Ferge, Z., Kolberg, J.(editors) *Social Policy in changing Europe*, Campus/Wetview.
- McCLEMENTS, L.D. (1978), *The economics of social security*, Heinemann, caps. 4,7,10 London.
- MICKLEWRIGHT, John and GIANNELLI, Gianna (1991) "Why do Women Married to Unemployed Men have Low Participation Rates?", EUI Working Papers in Economics, ECO n° 91/56, European University Institute, Florence.

- MILANO, Serge (1988) "Jalons pour une histoire du revenu minimum garanti (XIX-XX siècle)", in *Economies et Sociétés*, col. Histoire de la Pensée Economique, Pug. Tomo XXIII, n° 10, Outubro, pp. 107-134.
- MILANO, Serge (1988) "Le revenu minimum garanti dans les pays de la CEE", *Droit Social*, n°6, Junho, pp. 523-530.
- MILANO, Serge (1988) *La Pauvreté absolue*, col. Mutations, Hachette.
- MILANO, Serge (1989), *Le revenu minimum garanti dans la CEE*, col. Que sais-je?, col. Que sais-je?, n° 2479, ed. Presse Universitaires Française.
- MOFFITT, R.L. (1983) "An Economic model of welfare stigma", in *American Economic Review* 73, pp. 1023-1035.
- MOFFITT, Robert and RANGARAJAN, Anuradha (1989), "The effect of Transfer Programmes on Work Effort and Human Capital Formation: Evidence from the US", in *The economic of social security*, ed. Dilnot and Walker.
- MORRISON, Christian (1986) *Les inégalités de Revenues*, Presses Universitaires de France, col. Que sais-Je?.
- MOYLAN, MILLAR and DAVIES (1984), *For Richer, for Poorer?* Ed. DHSS, Cohort Study of Unemployment Men, London, HMSO.
- MUFFELS, R. (1993) "Deprivation standards and style of living indices", in Bergman, J. Cantillon, B. (eds) - *The European Face of Social Security*. Avebury, cap.3, pp. 43-59.
- MUFFELS, R. *et al.* (1994) "A pilot-study for the creation of a monitoring system of European Social Policies", TISSER, Tilburg, Netherlands.
- MUFFELS, R., VRIENS, M (1991) "The elaboration of a deprivation scale and the definition of a subjective deprivation poverty line". Paper presented at the *Annual Meeting of the European Society for Population Economics*. Pavia, 6-8 June 1991.
- PARKER, Hermione (1989) *Instead of the Dole*. London: Routledge.
- PARKER, Hermione (1994) "Citizens income" in *CIRG Bulletin*, n° 17, pp 4-12, London.
- PEREIRINHA (coord) (1992) *Observatory on National Policies to Combat Social Exclusion - Portugal*, relatório consolidado de 1990/91, Novembro, ed. DG V - Direction générale de l'emploi, des relations industrielles et des affaires sociales, Comission des Communautés Européennes.

- PEREIRINHA, J.A.** (1988) *Inequalities, Household Income Distribution and Development in Portugal*, Tese de Doutoramento, Institute of Social Studies, Haia, Holanda.
- PEREIRINHA, J.A.** (1995) "Pobreza e exclusão social: fronteiras conceptuais, relevância para a política social e implicações na sua medida", artigo incluído na colectânea de homenagem ao Professor Francisco Pereira de Moura realizada em Junho de 1995, ed. ISEG/UTL, Lisboa.
- PEREIRINHA, J.A.** (1996) "Welfare States and patterns of anti-poverty regimes: elements for a comparative analysis with focus on southern European countries. The specific case of Portugal", ISEG, working papers dos Seminários do Departamento de Economia.
- PETERSEN, J. Henrik** (1993) "Structure of paper on Marginalisation and integration process. Prevention of Exclusion", paper presented at the Conference on Combating Social Exclusion - A Challenge for the 1990's, Copenhagen, 3-4 June 1993.
- PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS**, (1996), *Proposta de Lei para a implementação do Rendimento Mínimo Garantido em Portugal*.
- RAY, J.C., DUPUIS, J.M., GAZIER, B.** [1988] *Analyse Economique des politiques sociales*, ed. Presses Universitaires de France, Paris.
- RODRIGUES, Carlos Farinha** (1994) *Repartição do rendimento e desigualdade: Portugal nos Anos 80*, Documentos de trabalho, nº 6, CISEP, ISEG.
- ROMAN, Joel** (1993) "Exclusion: la question sociale de cette fin de siècle", in *Problèmes Economiques*, nº 2330, 16 de Junho, pp. 1-5, Paris.
- ROOM, G.** (1994) "Poverty studies in the European Union: Retrospect and Prospect"; paper presented at the seminar "Understanding Social Exclusion: lessons from Transnational Research Studies", London, November 1994.
- ROOM, Graham** (coord) (1993) *Observatory on National Policies to Combat Social Exclusion - Second annual Report*, coordenação do Prof. Graham Room (relatório de síntese para os doze Estados-membros), ed. DG V, Bruxelas, Commission of the European Communities.
- ROSANVALLON, Pierre** (1993) "L'État et les régulations sociales", in *CFDT D'Aujourd'hui*, nº 10, Setembro, pp. 21-38, Paris.
- SCHMID, Günther** (1995) "Institutional Incentives to Prevent Unemployment: Unemployment insurance and active labor Market Policy in a comparative Perspective", in *The Journal of Socio-Economics*, vol. 24, nº 1/1995, pp. 51-103.

SCHULTE, Bernd (1994) *The Guarantee of Sufficient Resources and Social Assistance - Germany*, relatório nacional elaborado para a Comissão Europeia, no âmbito dos trabalhos do grupo de discussão sobre o Rendimento Mínimo.

SILVA, Manuela (1985) (coord), *A pobreza em Portugal*, Coleção Cáritas, nº6, Lisboa.

SILVA, Manuela (1995) "Política social - uma incursão no futuro", Sessão plenária no âmbito das conferências realizadas no ISEG por ocasião do jubileu académico do Professor Francisco Pereira de Moura.

STOFFAËS, Christian (1974) "Vers un revenu minimum garanti généralisé?", *Droit Social*, nº11, Novembro, pp.101-126.

STOLERU, Lionel (1974) "Coût et efficacité de l'impôt négatif", *Revue Economique*, nº 5, pp.745-761.

VARIAN, Hal (1990) *Intermediate Microeconomics - A modern approach*, caps. 5, 8 e 9, Second Edition, Norton, International Student Edition.

VEIT-WILSON, John H. (1992) "Muddle or mendacity: the Beveridge Committee and the poverty line", in *Journal of Social Policy*, vol 21, nº 3, Julho, ed. Cambridge University Press, pp. 269-301.

WEISBROD, B.A. (1970) "Collective action and the distribution of income: a conceptual approach" in Haveman, R.H., and Margolis, J. (eds) *Public expenditure and Policy analysis*. Chicago: Markham.

XIBERRAS (1993) *Les théories de l'exclusion - pour une construction de l'imaginaire de la déviance*, Librairie des Méridiens Klincksieck et Cie. col. Sociologies au quotidien, Paris.