

Reforma
Tributária

21

Reforma tributária e financiamento da política social

Eduardo Fagnani, Flávio Tonelli Vaz, Jorge
Abrahão de Castro e Juliana Moreira

REFORMA TRIBUTÁRIA E FINANCIAMENTO DA POLÍTICA SOCIAL (*)

Eduardo Fagnani

Professor do Instituto de Economia da Unicamp e pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e do Trabalho (Cesit).

Flávio Tonelli Vaz

Especialista em Orçamentos Públicos, assessor técnico na Câmara dos Deputados, membro da Plataforma Política Social.

Jorge Abraão de Castro

Doutor em Economia pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), membro da Plataforma Políticas Sociais. Foi Diretor da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Ipea e Diretor de Temas Sociais da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) do Ministério do Planejamento (MP) e. E-mail: <jorge.abrahao57@gmail.com>

Juliana Moreira

Doutoranda em Desenvolvimento Econômico pelo Instituto de Economia da Unicamp

Resumo

O objetivo deste artigo é apresentar contrapontos técnicos à visão liberal hegemônica, presente nas diversas propostas de Reforma Tributária em debate na sociedade brasileira, que desconsideram o papel da proteção social na redução da desigualdade da renda e buscam aniquilar o Estado Social de 1988 pela asfixia de suas bases de financiamento. O artigo subdivide-se em quatro partes. A primeira (***Efeitos redistributivos da política social***) apresenta estudos sobre a incidência da política fiscal na distribuição da renda, ressaltando que as transferências monetárias da proteção social são o principal mecanismo de redução da desigualdade no Brasil e na América Latina. Na segunda parte (***Tributação e Estado de Bem-estar Social: a experiência internacional***), destaca-se que os países capitalistas que obtiveram maior êxito relativo em seu processo de desenvolvimento combinaram tributação progressiva com regimes de bem-estar social. Na terceira (***Tributação e Estado de Bem-estar Social: a experiência brasileira***) salienta-se que a experiência brasileira antagoniza-se com esse padrão em função de fatores históricos e estruturais, sendo que é nesse contexto que se percebe o período iniciado pela Constituição Federal de 1988 como um ciclo inédito de avanços formais na construção da cidadania social. Na quarta parte (***Gasto Social, democracia e industrialização***) sublinha-se que o crescimento do gasto social é fenômeno global observado desde o final do século XIX nos países desenvolvidos em compasso com o avanço de constituição de nações industrializadas e democráticas sendo, portanto, injustificável o argumento de que o gasto social no Brasil é "um ponto fora da curva" da experiência internacional. Finalmente, são apresentados subsídios para a formulação de reforma tributária, necessariamente, imbricada com a sustentação do financiamento da proteção social.

Palavras-chave: Reforma tributária, desigualdades, desenvolvimento econômico e social, economia do bem-estar social.

INTRODUÇÃO

Não existem perspectivas favoráveis para a construção de uma sociedade mais igualitária, se este projeto não for pensado na perspectiva da democracia e da gestão macroeconômica voltada para a criação de um ambiente favorável para o

objetivo de reduzir continuamente a desigualdade. Não há na história econômica do capitalismo, nenhum caso de país que se tenha desenvolvido sem o concurso expressivo de seu Estado nacional. No caso brasileiro, historicamente o país “nunca deu saltos se não com impulsos do próprio Estado” que “sempre foi a nobreza do capital intelectual, da qualidade técnica, da capacidade para formular políticas públicas transformadoras”, ensina a professora Maria da Conceição Tavares (2018).

A história econômica revela que o desenvolvimento das nações sempre decorreu de decisão política deliberada coordenada pelo Estado e viabilizada por instrumentos de política econômica, dentre os quais o sistema tributário. Nos países em que houve esse desenvolvimento, o sistema de impostos teve caráter progressivo (incidência proporcionalmente maior sobre a renda das camadas mais ricas da população), percebido pela maior participação relativa da tributação direta (sobre a renda, a propriedade e a riqueza) sobre a tributação indireta (sobre o consumo de mercadorias, bens e serviços).

Assim, a reforma tributária necessária para o Brasil requer a correção desse caráter regressivo do sistema de impostos. Porém, a experiência internacional revela que o combate às desigualdades não pode prescindir do Estado Social, por seus impactos na melhoria os padrões de bem-estar, dado o potencial de transferir renda, ampliar a oferta pública de bens e serviços e promover o desenvolvimento. Nesta perspectiva, o sistema tributário nacional também deve estar adequado ao propósito de financiar e fortalecer a proteção social.

As diversas propostas de Reforma Tributária que estão sendo elaboradas no Brasil desconsideram esse pressuposto, amplamente comprovado como necessário, pela literatura especializada, analisada na primeira parte deste artigo. O objetivo precípua dessas iniciativas é simplificar o sistema, pela substituição de diversos tributos indiretos por um Imposto sobre o Valor Agregado. O problema é que os tributos constitucionalmente vinculados para a proteção social serão substituídos por novo tributo sem essa vinculação, desmontando as bases de financiamento das políticas sociais asseguradas pela Constituição de 1988 e por legislações anteriores. A concretização dessas mudanças fragilizará o financiamento da

educação e o Orçamento da Seguridade Social, afetando a sustentação dos gastos em setores como Previdência Social, Assistência Social, Saúde e Programa Seguro-Desemprego. Em suma, a reforma tributária que tramita na Câmara dos Deputados extingue as fontes exclusivas e a vinculação de recursos para a Seguridade Social. No final das contas, mantém um perverso sistema tributário, regressivo, sem qualquer compensação via a garantia dos gastos sociais, Esse fato, além de acentuar a assimetria entre a captura de recursos públicos pelo poder econômico e pela sociedade, poderá destruir o mais poderoso mecanismo de combate às desigualdades da renda do trabalho no Brasil.

O objetivo deste artigo é apresentar contrapontos técnicos a essa visão hegemônica e apresentar propostas que contemplem o fortalecimento dos mecanismos de financiamento da proteção social conquistada em 1988.

Nesse sentido, a primeira parte (*Efeitos redistributivos da política social*) sublinha que a política fiscal (impostos e gasto social) é importante mecanismo de redução das desigualdades. Estudos sobre a incidência da política fiscal na distribuição da renda realizados pela Comissão Econômica para a América Latina (Cepal) revelam que, após a ação da política fiscal, o coeficiente de Gini declina, em média, de 0,47 para 0,24 na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), pelos impactos acumulados dos impostos diretos e do gasto social. Em contraste, em média, na América Latina, o coeficiente de Gini declina de 0,51 para 0,42. Esse resultado discreto é obtido preponderantemente pelo gasto social, dado o caráter regressivo dos impostos.

O Brasil apresenta a melhor posição relativa dentre os países latino-americanos quanto à efetividade da política fiscal, cujo efeito final resulta em queda do coeficiente de Gini de 16,4 pontos percentuais. O maior impacto redistributivo é o gasto com educação, seguido pelas aposentadorias e pensões públicas e pelo gasto com saúde, sendo que a contribuição dos impostos diretos é praticamente nula. O caso brasileiro se caracteriza, assim, por carga tributária regressiva e gasto público social progressivo, que se constitui no principal instrumento de redução da desigualdade. Por isso, a Reforma Tributária deve simultaneamente, corrigir as

iniquidades do sistema de impostos e assegurar a sustentação financeira da proteção social.

Na segunda parte (***Tributação e Estado de Bem-estar Social: a experiência internacional***), destaca-se que, a despeito de fatores históricos e estruturais específicos de cada formação social, os países capitalistas que obtiveram maior êxito relativo em seu processo de desenvolvimento combinaram tributação progressiva com regimes de bem-estar social. A transferência da renda pela via tributária progressiva tornou-se requisito para o bom funcionamento dos regimes de bem-estar.

Na terceira parte (***Tributação e Estado de Bem-estar Social: a experiência brasileira***), salienta-se que a experiência brasileira antagoniza-se com esse padrão, em decorrência de fatores históricos e estruturais próprios de uma sociedade de longo passado escravocrata. É neste contexto que se percebe o período iniciado pela Constituição Federal de 1988 como um ciclo inédito de restauração da democracia, de ampliação dos espaços públicos e de avanços formais na construção da cidadania social. Apesar do contínuo processo de contrarreformas liberais e conservadoras, ocorrido no pós-1988, foi possível construir patamares mínimos de proteção, conformando um sistema de proteção complexo e abrangente do ponto de vista institucional, financeiro e redistributivo.

Na quarta parte (***Gasto Social, democracia e industrialização***), destaca-se que o crescimento do gasto social é fenômeno global e observado desde o final do século XIX nos países desenvolvidos em decorrência da industrialização e do avanço dos regimes democráticos. Em muitos países desenvolvidos, os gastos sociais aumentaram expressivamente, em relação ao PIB, entre 1945 e 1975 e continuaram a crescer no período de predomínio da doutrina neoliberal e após a crise financeira internacional de 2007-2008. Neste sentido, o gasto social no Brasil não é "um ponto fora da curva" na história das nações industrializadas e democráticas. A visão liberal, que elege o gasto fiscal pós 1993 como sendo o vilão das contas públicas, desconsidera que esse ano coincide com a distensão do

represamento secular dos direitos sociais que ocorreu com a vigência da Constituição de 1988.

Finalmente, com base na argumentação realizada nos tópicos anteriores, são apresentados subsídios para a formulação de reforma tributária que, necessariamente, deve estar imbricada com o financiamento da proteção social. Argumenta-se que reforma tributária requer, obrigatoriamente, a correção do caráter regressivo do sistema de impostos. Entretanto, não basta corrigir essas iniquidades, pois o sistema tributário também deve estar adequado ao propósito de financiar e fortalecer o estado de bem-estar social. Nesse sentido, propõe-se a criação de fontes de receita específicas e constitucionalmente vinculadas ao financiamento da proteção social que combinam percentuais de tributos incidentes sobre a renda, o patrimônio e a riqueza financeira.

1. EFEITOS REDISTRIBUTIVOS DA POLÍTICA SOCIAL

Em economias de mercado, a maior parte da população depende da renda obtida no mercado de trabalho para prover seu sustento, não possuindo outra escolha que não seja ofertar sua mão de obra em troca de um salário. No entanto, não há garantias de que a economia ofertará vagas suficientes para empregar todos os indivíduos aptos a trabalhar, na medida em que a quantidade de ocupações deriva do volume de produção, cujo nível é determinado não pelos trabalhadores, mas pelos empresários em suas decisões de investimento.

O investimento é a variável determinante da expansão da capacidade produtiva e do emprego. Com efeito, é também o principal fator de instabilidade da economia, pois os determinantes do investimento são influenciados pelas expectativas dos agentes acerca de um futuro incerto. Trata-se, portanto, de um sistema inerentemente instável e cíclico, que gera crises recorrentes que afetam o emprego e as condições de vida da massa de trabalhadores (KEYNES, 1936).

Sendo a existência de um contingente de força de trabalho excedente um dos fenômenos mais dramáticos e evidentes das sociedades capitalistas, o risco de cair

em situações que dificultem ou impossibilitem a inserção no mercado de trabalho pode ampliar a marginalidade e a destituição.

Nesse sentido a proteção social nasce destinada a reduzir ou mitigar riscos e vulnerabilidades a que qualquer indivíduo está exposto em uma sociedade de mercado, que limitam o seu sustento e de sua família em decorrência de eventos como o desemprego, velhice, morte, invalidez e doença, por exemplo.

Na história dos países desenvolvidos, a conjuntura trágica de duas guerras mundiais parece ter trazido à tona justamente a compreensão do significado da condição social em uma sociedade de mercado. Formou-se à época o consenso de que o capitalismo não pode ser deixado à própria sorte, pois pode criar condições impróprias para sobrevivência dos membros da comunidade. A política social tornou-se peça do propósito de abolir os “cinco monstros” que afrontam a sociedade – fome, doença, ignorância, miséria e ociosidade –, para o que se fazia necessário ampliar e assegurar o acesso a determinados bens e serviços ofertados pelo setor público, independentemente da renda ou da posição alcançada no mercado de trabalho. Esse entendimento orientou a construção dos regimes de *Welfare State*, que esteve na base de sustentação do modelo de acumulação nos chamados 30 anos gloriosos do capitalismo (BEVERIDGE, 1942 e 1944).

Para garantir um padrão de vida mínimo comum a todos os membros da sociedade, duas inovações são decisivas do ponto de vista da atuação do setor público. Primeiro, o compromisso com o pleno emprego que se desdobrou na responsabilidade do Estado por coordenar a taxa de investimento da economia e assegurar os investimentos totais suficientes para manter níveis elevados de mão-de-obra ocupada. Segundo, o compromisso com a universalização dos direitos sociais culminou na criação de um sistema de proteção assentado no princípio da Seguridade Social, financiado por sistema de impostos progressivos de forma a viabilizar a ampliação do escopo da proteção social.

A instituição desse modelo de capitalismo regulado baseado em uma articulação virtuosa entre políticas econômicas voltadas para o pleno emprego, tributação

progressiva e regimes de *Welfare State* revelou efeitos sistêmicos dinâmicos até então desconhecidos. Além da capacidade para redistribuir renda e forjar uma sociedade mais igualitária, as políticas sociais demonstraram capacidade para desencadear efeitos macroeconômicos que lhes dão funções análogas às políticas econômicas (fiscal, monetária e cambial) na sustentação do crescimento de longo prazo. O sistema de proteção social, ao redistribuir renda, amplia a “propensão marginal ao consumo” e ativa a demanda agregada. Ele também opera como “estabilizador automático da renda”, instrumento anticíclico que contribui para assegurar patamares mínimos de consumo e produção e suavizar os efeitos do ciclo econômico recessivo (KEYNES, 1936; CARVALHO, 2005 e 2006). Além disso, o gasto social funciona como instrumento “multiplicador da renda” que tem efeitos positivos sobre o PIB, a desigualdade e a renda das famílias (CASTRO, 2018; FAGNANI e ROSSI, 2018).

Outro efeito macroeconômico (redistributivo) do gasto social público está associado à “desmercantilização” das relações sociais, que “ocorre quando a prestação de um serviço é vista como questão de direitos ou quando uma pessoa pode manter-se sem depender do mercado” (ESPING-ANDERSEN, 1991:101). Como se verá nos próximos itens, tanto na OCDE quanto na América Latina, além das transferências monetárias da Seguridade Social, a oferta pública universal e gratuita de serviços sociais amplia a renda disponível das famílias, pois reduz os gastos comprometidos com a compra desses serviços no mercado, operando como poderoso instrumento redistributivo. .

Efeitos redistributivos da política fiscal na OCDE e na América Latina

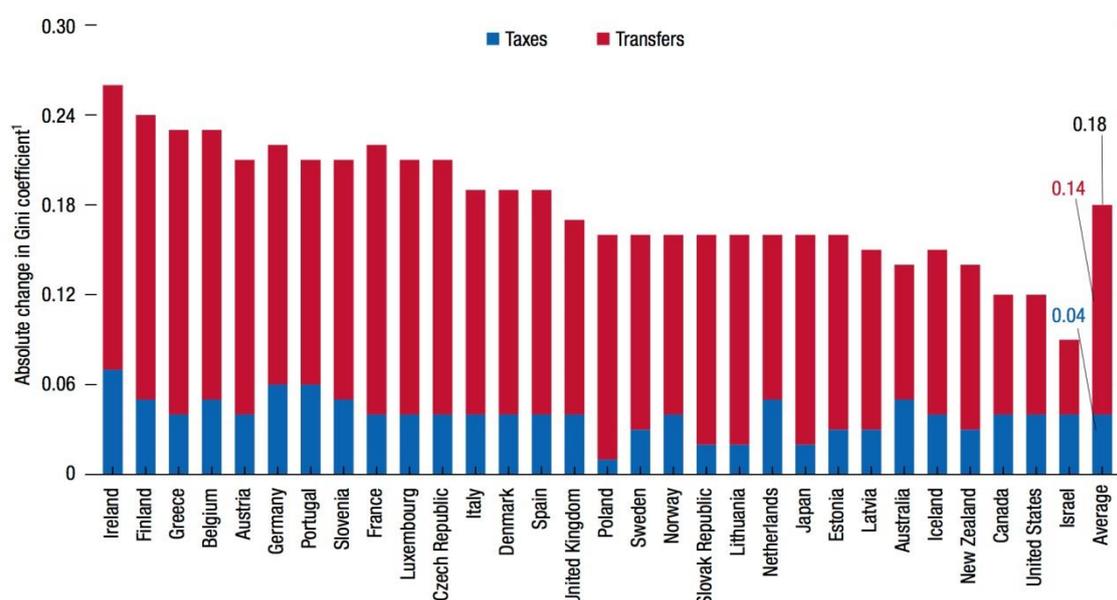
Estudo realizado pelo FMI (2017) salienta que a política fiscal pode ser efetiva na redução das desigualdades, tanto pela magnitude dos impostos progressivos diretos sobre a renda pessoal, quanto pelas transferências monetárias sociais e pela oferta pública de educação e saúde.

Em média, para um conjunto de países desenvolvidos selecionados, o coeficiente de Gini declina de 0,49 para 0,31 (18 pontos percentuais) por conta da ação da

política fiscal (Figura 1, FMI). Aproximadamente dois terços dessa redistribuição são alcançados pelos efeitos das transferências monetárias, sendo que cerca da metade dessa redistribuição foi proporcionada pelos benefícios de aposentadoria e pensão (FMI, 2017: 7).

FIGURA 1 - IMPACTO REDISTRIBUTIVO DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS EM ECONOMIAS AVANÇADAS, 2015 OU ÚLTIMO ANO.

(FONTE: FMI, 2017:7)



Source: Organisation for Economic Co-operation and Development, Income Distribution Database.
¹ Calculated as Gini coefficient for market income minus Gini coefficient for disposable income.

Os estudos sobre a incidência da política fiscal na distribuição da renda na América Latina realizados nas últimas três décadas (GÓMEZ, SABAINI E MORÁN, 2013) foram aprofundados na primeira década do século XXI para diversos países do continente (HANNI, MARTNER E PODESTÁ, 2017).¹

A Cepal (2015) apresenta visão geral dos resultados desses estudos que utilizam o parâmetro metodológico utilizado pela OCDE, no qual a incidência da política fiscal

¹ Consultar: Barreix, Roca y Villela (2006); Barreix, Bès y Roca (2009), Jorratt (2010).

sobre a distribuição da renda, medida pelo coeficiente de Gini, pode ser apurada em cinco etapas ou conceitos de renda.²

Há diferenças profundas na efetividade da política fiscal nos países da OCDE e da América Latina. Mas o ponto de partida é praticamente o mesmo: antes da ação da política fiscal, os países latino-americanos (média de 17 países) possuem coeficiente de Gini (0,51) um pouco superior ao da OCDE (0,47) (média de 16 países).

As semelhanças desaparecem após a ação da política fiscal. No conceito de “Renda Bruta” (após transferências monetárias e impostos diretos), o coeficiente de Gini cai de 0,47 para 0,30 na OCDE (17 pontos percentuais) e de 0,51 para 0,48 na América Latina (3 pontos percentuais). Esse resultado reflete, especialmente, o caráter redistributivo do sistema tributário da OCDE, por um lado, e o caráter regressivo da tributação na América Latina, por outro – que, nesse caso, seria ainda pior, caso o estudo da Cepal, além do imposto de renda, também avaliasse o efeito redistributivo da tributação indireta.

Quando se considera o conceito de “Renda Disponível Estendida” (que incorpora a distribuição do gasto público em educação e saúde), a queda do coeficiente de Gini é de 6 pontos percentuais, tanto na OCDE quanto nos países latino-americanos.

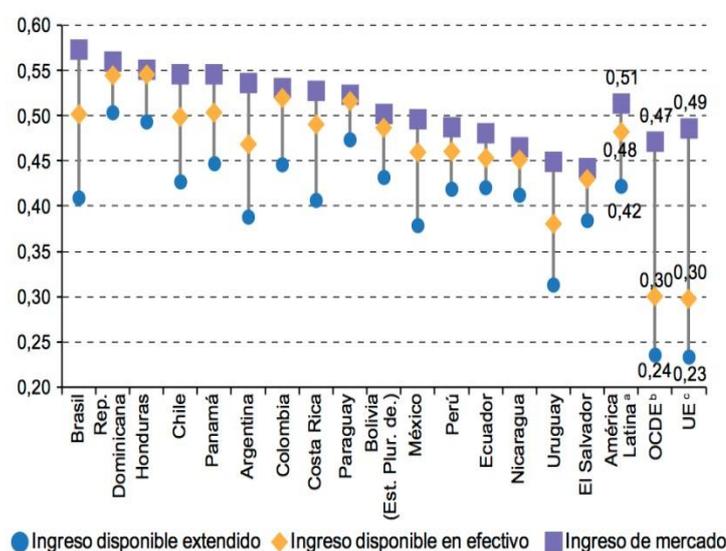
A Figura 2 (CEPAL) mostra que após a ação da política fiscal – desde a etapa inicial da “renda de mercado” até a “renda disponível estendida” – o coeficiente de Gini declina de 0,47 para 0,24 (OCDE); de 0,49 para 0,23 (EU) e de 0,51 para 0,42 na América Latina. Com base nesses dados, conclui-se que, especialmente na América

² Conceitos de renda: (A) “Renda de fatores”: rendas provenientes de salários (incluindo o trabalho por conta própria) e do aluguel da propriedade. (B) “Renda do Mercado”: (a) mais as pensões privadas e as transferências privadas. (C) “Renda Bruta”: (b) mais as transferências públicas monetárias (incluindo as aposentadorias e pensões do sistema público). (D) “Renda Disponível”: (c) mais os impostos sobre a renda da pessoa física e as contribuições sociais dos trabalhadores. (E). “Renda disponível estendida”: (d) mais as transferências públicas em espécie, principalmente pelo gasto público em saúde e educação.

Latina, o papel redistributivo do gasto social é mais acentuado que outros componentes da política fiscal, como os impostos diretos.³

FIGURA 2 - AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES), ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE) E UNIÃO EUROPEIA (UE): DESIGUALDADE MEDIDA PELO COEFICIENTE DE GINI DA RENDA DO MERCADO E DAS RENDAS DISPONÍVEIS EM ESPÉCIE E ESTENDIDA DA POPULAÇÃO TOTAL, EM TORNO DE 2011.

FONTE: CEPAL (2015:94)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las encuestas de hogares de los países.

^a Promedio simple de 16 países.

^b Promedio simple de 25 países. No incluye Chile ni México.

^c Promedio simple de 15 países.

A Figura 3 (CEPAL)_mostra que a desigualdade da “Renda do Mercado” é mais pronunciada no Brasil (0,57) e outros países (República Dominicana, Honduras, Chile, Panamá e Argentina), onde os coeficientes de Gini superam a média da região (em torno de 0,51).

³ “En definitiva, los resultados sugieren que la política fiscal beneficia a los grupos de ingresos más bajos de la población principalmente a través del gasto público en educación y salud, seguido por las jubilaciones y pensiones públicas y por otras transferencias directas en efectivo, ya que el efecto por medio del impuesto a la renta y las contribuciones a la seguridad social es más acotado” (CEPAL, 2015: 92).

FIGURA 3 – AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): COEFICIENTES DE GINI ANTES E DEPOIS DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS PÚBLICAS, EM TORNO DE 2011.

FONTE: CEPAL (2015:93)

País	Ingreso de mercado (A)	Ingreso bruto solo con pensiones (B) (B= A + pensiones públicas)	Ingreso bruto (C) (C= B + transferencias públicas en efectivo)	Ingreso disponible en efectivo (D) (D= C – impuesto sobre la renta personal – contribuciones a la seguridad social)	Ingreso disponible extendido (E) (E= D + gasto público en educación y salud)
Argentina	0,536	0,490	0,484	0,469	0,388
Bolivia (Estado Plurinacional de)	0,502	0,493	0,491	0,487	0,432
Brasil	0,573	0,528	0,518	0,502	0,409
Chile	0,546	0,526	0,510	0,499	0,427
Colombia	0,531	0,537	0,531	0,520	0,446
Costa Rica	0,528	0,510	0,503	0,491	0,407
Ecuador	0,481	0,467	0,461	0,453	0,421
El Salvador	0,442	0,445	0,443	0,430	0,384
Honduras ^a	0,551	0,546	0,493
México	0,496	0,494	0,484	0,460	0,379
Nicaragua	0,465	0,464	0,465	0,452	0,412
Panamá	0,546	0,524	0,519	0,504	0,447
Paraguay	0,523	0,524	0,523	0,520	0,473
Perú	0,487	0,485	0,482	0,461	0,419
República Dominicana	0,560	0,555	0,551	0,545	0,503
Uruguay	0,449	0,411	0,400	0,381	0,313
Venezuela (República Bolivariana de) ^b	0,393	0,384	0,384	0,379	...

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las encuestas de hogares de los países.

^a En el caso de Honduras, no se pudo estimar el efecto sobre el coeficiente de Gini de las pensiones.

^b En el caso de la República Bolivariana de Venezuela, no se pudo estimar el efecto sobre el coeficiente de Gini del gasto público en educación y salud.

A desigualdade da “Renda Bruta” – quando se adicionam as transferências públicas (aposentadorias e outras transferência de renda) – cai pouco para a América Latina em seu conjunto, exceto em alguns países, com destaque para o Brasil, onde o coeficiente de Gini declina de 0,573 para 0,518 (redução de 5,5 pontos percentuais).

A desigualdade da “Renda Disponível” – que incorpora os efeitos dos impostos sobre a renda da pessoa física e as contribuições sociais dos trabalhadores – praticamente não se altera, o que demonstra que os impostos diretos têm reduzido impacto redistributivo. No caso do Brasil, o coeficiente de Gini mantém-se praticamente estável (de 0,518 para 0,502). Esse resultado seria ainda pior, caso o

estudo da Cepal também considerasse os efeitos dos impostos indiretos que são altamente regressivos para o caso brasileiro.

Por fim, a desigualdade da “Renda disponível estendida” – que acrescenta as transferências em serviços públicos de saúde e educação – cai de forma mais pronunciada. No caso brasileiro, o coeficiente de Gini declina de 0,502 para 0,409 (queda de 9,3 pontos percentuais).

Em síntese, a redução das desigualdades de renda na América Latina, desde a “renda de mercado” até a “renda disponível efetiva” decorre substancialmente dos impactos da proteção social, conclui a Cepal:

"Em média, dois terços da redução do coeficiente de Gini da renda do mercado provêm de transferências públicas em espécie (gasto público em educação e saúde); 21% provêm das transferências de dinheiro (incluídas as pensões públicas) e os 13% restantes correspondem ao efeito do imposto sobre a renda e do pagamento das contribuições para a segurança social. Esse resultado, em que as despesas sociais públicas têm maior papel redistributivo que os impostos diretos, é consistente com os resultados de outros estudos regionais na América Latina, bem como nos países da OCDE " (CEPAL, 2015: 96).

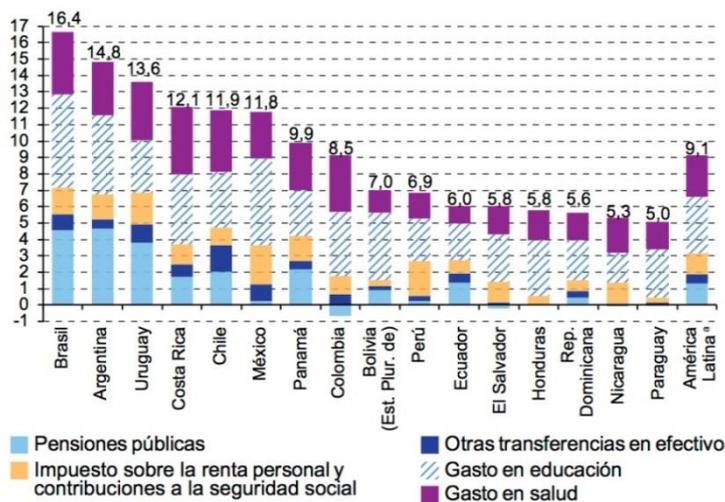
A efetividade da política fiscal no Brasil

A Figura 4 (CEPAL) mostra que o efeito final da política fiscal (impostos diretos e transferências sociais em previdência, pensões, programas de combate à pobreza, educação e saúde) é relativamente maior no Brasil, Argentina e Uruguai e, em menor escala, na Costa Rica, Chile e México. Nesses casos, a ação conjunta desses instrumentos, reduz o coeficiente de Gini entre 12 e 16 pontos percentuais.

O Brasil apresenta a melhor posição relativa dentre os países da região quanto à efetividade da política fiscal, cujo efeito final é queda de 16,4 pontos percentuais no coeficiente de Gini. O maior impacto redistributivo é o gasto com educação, seguido pelas aposentadorias e pensões públicas e pelo gasto com saúde. A contribuição do sistema tributário (imposto sobre a renda das pessoas físicas e contribuições sociais) é absolutamente residual.

FIGURA 4 – AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): REDUÇÃO DA DESIGUALDADE SEGUNDO INSTRUMENTOS DE POLÍTICA FISCAL, EM TORNO DE 2011. (EM PONTOS PERCENTUAIS DO COEFICIENTE DE GINI)

FONTE: CEPAL (2015:95)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las encuestas de hogares de los países.
* Promedio simple.

O caso brasileiro se caracteriza por carga tributária regressiva e por gasto público social extremamente progressivo, que reduz a desigualdade social. Essa disparidade, confirmada pelos estudos da Cepal, ratifica as conclusões de Fernando Gaiger Silveira, em estudos pioneiros realizados sobre o caso brasileiro.⁴

Os efeitos redistributivos dos gastos com Previdência, Saúde e Educação.

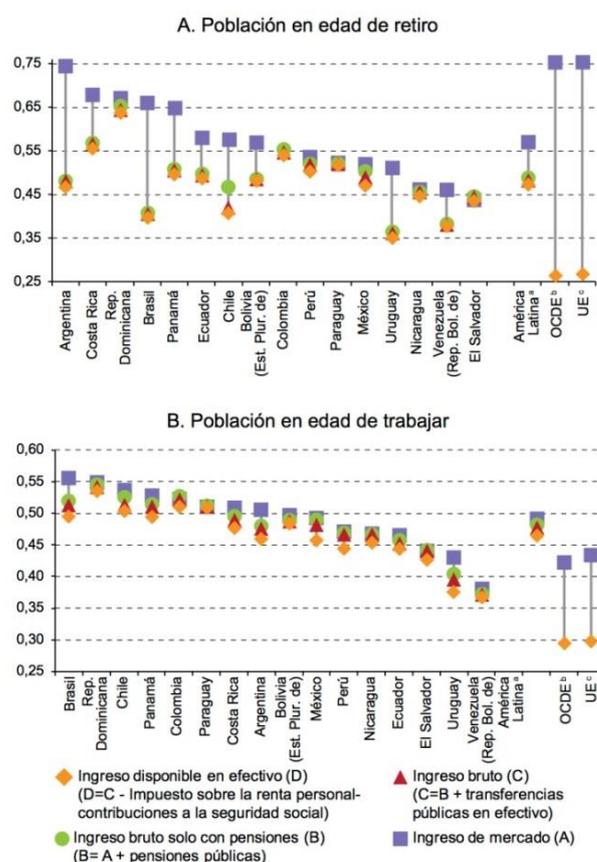
Os efeitos dos impostos diretos e das transferências monetárias provenientes da seguridade social, incluindo aposentadorias e pensões, notórios no caso da população em idade de trabalhar, são mais expressivos no caso da população com mais de 65 anos. Em média, o coeficiente de Gini da população em idade de aposentadoria cai de 0,75 para 0,26 (em 25 países da OCDE), e de 0,57 para 0,47 (em 16 países latino-americanos).

⁴ Ver especialmente: Silveira (2003, 2010, 2012); Silveira *et al.* (2011); Silveira e Dinis (2005).

A efetividade da política fiscal no caso da população em idade de aposentadoria é relativamente maior no Brasil, Argentina, Uruguai e Chile, onde o coeficiente de Gini apresenta queda muito superior (em torno de 30%) que a média da região (Figura 5, CEPAL)

FIGURA 5 - AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): DESIGUALDADE MEDIDA PELO COEFICIENTE DE GINI DA RENDA DE MERCADO, DA RENDA BRUTA E DA RENDA DISPONÍVEL EM DINHEIRO, POR FAIXAS ETÁRIAS, EM TORNO DE 2011.

FONTES: CEPAL (2015:101)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las encuestas de hogares de los países.

^a Promedio simple de 16 países.

^b Promedio simple de 25 países. No incluye Chile ni México.

^c Promedio simple de 15 países.

Para a Cepal, o alto grau de cobertura dos sistemas públicos de aposentadoria e pensões (no Brasil cerca de 80% dos idosos estão cobertos) “tem uma alta incidência da distribuição da renda disponível”, ainda que isso dependa das taxas

de dependência de cada país.⁵ Esses resultados são relevantes se consideramos a transição demográfica em curso no Brasil que caminha no sentido do maior envelhecimento populacional. A expansão da cobertura previdenciária desse contingente terá impactos significativos na redução do coeficiente de Gini do país.

A Figura 6 (CEPAL) apresenta as taxas médias do gasto público em educação e saúde, por *decis* de renda para países latino-americanos selecionados, demonstrando enorme capacidade redistributiva.

No caso da educação, os gastos direcionados às pessoas que pertencem aos 10% da população mais pobre representam, em média, 74% da sua renda disponível. Nos casos do Brasil, Argentina e Bolívia, “o valor do benefício obtido supera a renda disponível dessas famílias”.

No caso do gasto público em saúde, em média, o benefício por serviços públicos que chegam ao *decil* inferior equivale a 43% da renda disponível desse grupo populacional, sendo que no Brasil, Costa Rica e Colômbia, essa relação ultrapassa 60%.

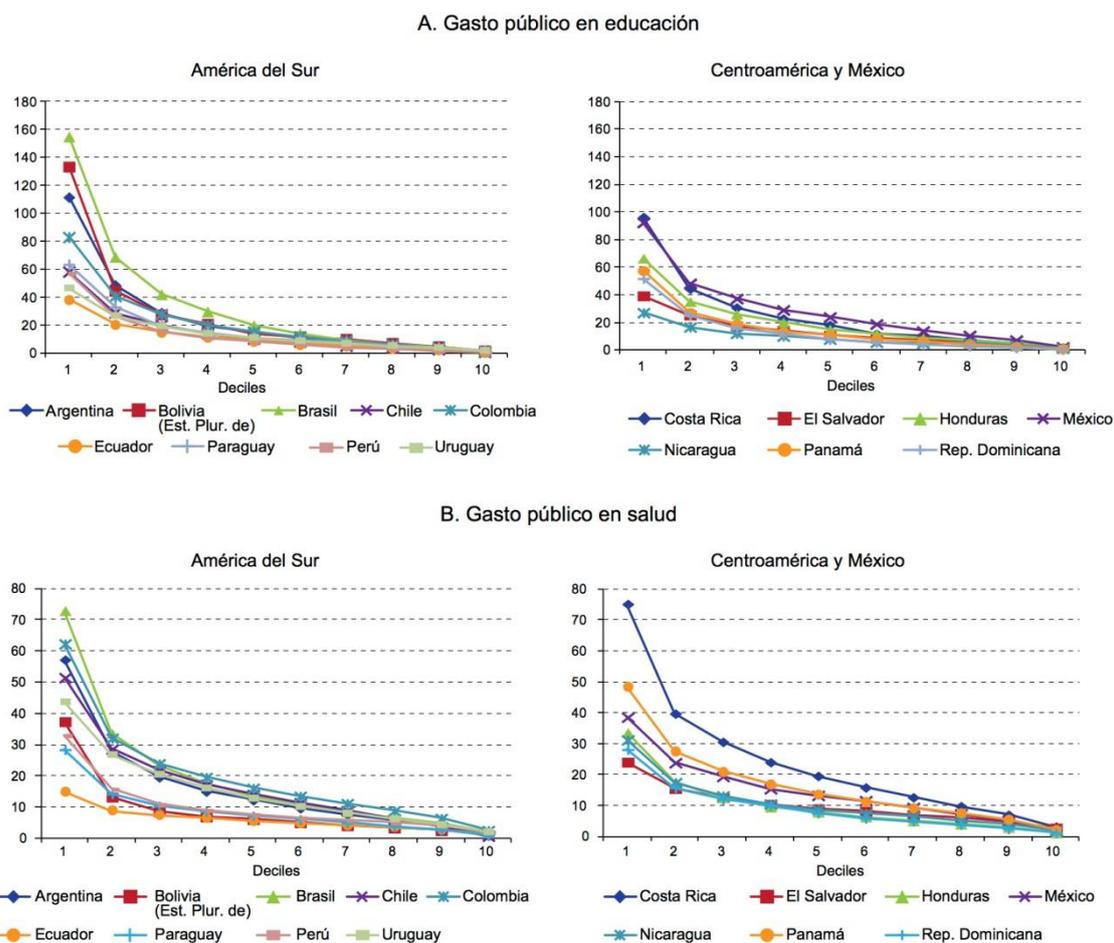
O baixo efeito redistributivo do imposto sobre a renda das pessoas físicas.

Embora as taxas marginais máximas do imposto sobre a renda das pessoas físicas se situarem entre 25% e 40% nos países latino-americanos, “as taxas efetivas pagas pelo *decil* superior são baixas, devido à evasão, a isenções e deduções e ao tratamento preferencial dado à renda do capital, que em alguns países não são tributados e em outros estão sujeitos a alíquota menor do que a renda do trabalho” (CEPAL, 2015: 107).

⁵ “Es evidente que la acción fiscal tiene mayores efectos en la distribución del ingreso en aquellos países donde se han producido avances importantes en el esfuerzo por universalizar la cobertura de pensiones, pues la mayoría de los adultos mayores no cuentan con ingresos propios significativos” (CEPAL, 2015: 102).

FIGURA 6 – AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): TAXAS MÉDIAS DE GASTOS PÚBLICOS EM EDUCAÇÃO E SAÚDE, POR DECIS DE RENDA, EM TORNO DE 2011 (PERCENTAGENS DE RENDA DISPONÍVEL EM DINHEIRO)

FONTE: CEPAL (2015:104)



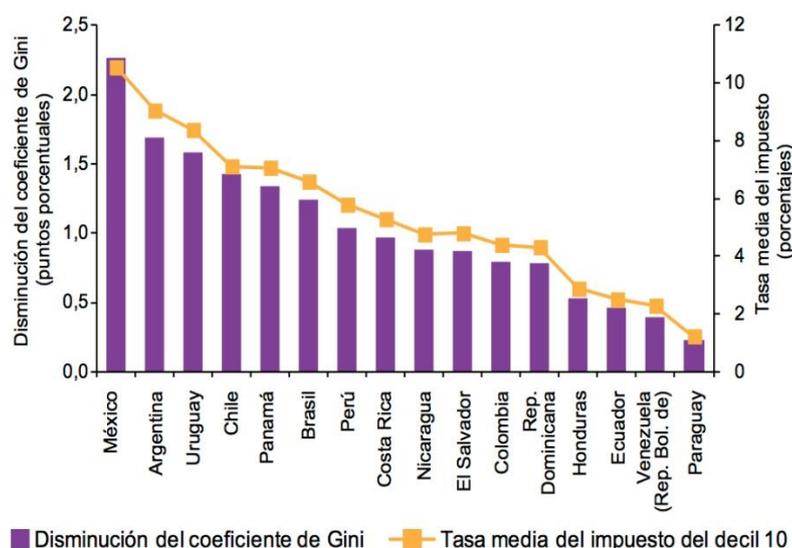
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las encuestas de hogares de los países.

Em consequência, o impacto redistributivo do imposto sobre a renda é muito limitado, como se pode observar ao comparar as taxas médias e seus efeitos sobre o coeficiente de Gini, que se reduz, em média, 2% pelo efeito desse imposto (Figura 7, CEPAL). No Brasil, a redução é ainda inferior à média do continente (em torno de 1,7%)⁶

⁶ Com base nesses resultados, a Cepal (2015: 108) alerta: “Como se ha reiterado en numerosos documentos y foros, la debilidad, relativa y absoluta, del impuesto sobre la renta es el principal problema estructural de los sistemas tributarios de América Latina. La política tributaria ha privilegiado la eficiencia, pretendiendo que el impuesto sobre la renta afecte lo menos posible las decisiones de ahorro e inversión y aproximando, en ciertos casos, la base imponible a una base de consumo en vez de la tradicional base de ingresos. En el camino, por cierto, se han

FIGURA 7 – AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): TAXA MÉDIA DE IMPOSTO DE RENDA SOBRE PESSOAS FÍSICAS DO 10º DECIL E REDISTRIBUIÇÃO DE RENDA, EM TORNO DE 2011 (EM PONTOS PERCENTUAIS DO COEFICIENTE DE GINI E PORCENTAGENS)

FONTE: CEPAL (2015:107)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las encuestas de hogares de los países.

O papel distributivo do crescimento e da política social no Brasil (2001-2014)

Análise mais abrangente da evolução das desigualdades da renda do trabalho entre 1960 e 2014 revela que o coeficiente de Gini apresenta três momentos distintos: entre 1960 e 1980 (a desigualdade aumenta de 0,54 para 0,59); entre 1980 e 2001 (ela se estabiliza em torno de 0,60); e a partir de 2001 (cai de 0,60 para 0,51).

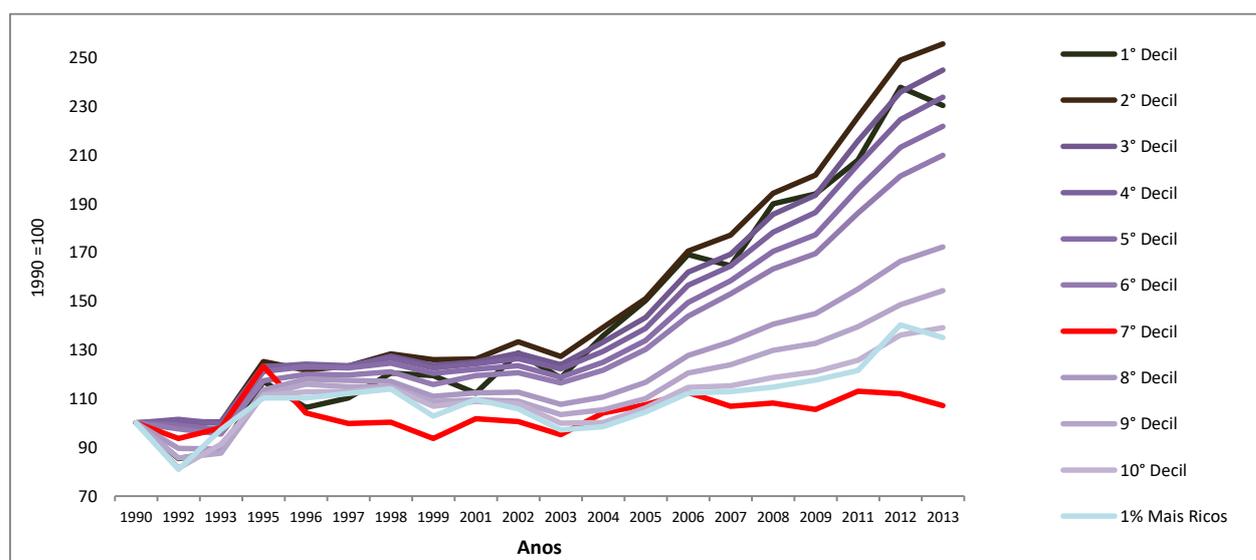
Ao contrário do período 1960-1980, as mudanças entre 2001-2014 ocorreram num contexto de reconstrução da ordem democrática, crescimento da economia e

sacrificado los atributos de equidad y simplicidad; el principal aspecto que afecta la equidad del impuesto a la renta es el tratamiento preferencial que reciben las rentas de capital, que produce una asimetría respecto de la tributación de las rentas del trabajo. (...). Para lograr una mejora sustantiva de la equidad tributaria es fundamental incrementar la tributación de las rentas del capital. En tal sentido, las propuestas de reforma tributaria han de apuntar a incrementar las tasas medias de los últimos deciles y centiles, que son comparativamente muy bajas. En consecuencia, es importante evaluar las reformas bajo el prisma de la equidad de la distribución del ingreso disponible (...)"

início da vigência dos direitos sociais da Constituição da República. O crescimento ativou o mercado de trabalho e potencializou os efeitos redistributivos do Estado Social de 1988 e dos programas sociais adotados posteriormente. Apesar da gestão ortodoxa da economia e da baixa intensidade da mudança no conflito na distribuição das rendas, houve melhor conjugação entre objetivos econômicos e sociais, percebida pelos reflexos positivos do crescimento em quatro núcleos da estratégia de proteção social: ampliação do gasto social; recuperação do mercado de trabalho e valorização do salário mínimo; potencialização dos efeitos redistributivos da Seguridade Social; e combate à pobreza extrema. (CALIXTRE e FAGNANI, 2017).

O crescimento do PIB *per capita* e os efeitos encadeados desses núcleos da estratégia de proteção social foram determinantes para que ocorressem melhorias na distribuição da renda. Após ficar estagnada, a partir de 2003, a renda *per capita* tendeu a aumentar nos níveis de renda médio-baixos e baixos com intensidade bem maior que nos níveis médio-altos e altos, criando o padrão dispersivo mostrado na Figura 8.

FIGURA 8 – EVOLUÇÃO DA RENDA DOMICILIAR *PER CAPITA*, POR DECIS.
(BASE 1990=100)
BRASIL



Fonte: PNAD-IBGE/IPEADATA.

Estudo do Ipea (2013) que investiga as principais causas das variações e distribuições da renda *per capita* domiciliar revela que o mercado de trabalho (geração de empregos e elevação da renda do trabalho) foi fator determinante para esse crescimento (respondeu por 71% da elevação), seguido pelas transferências de renda da Previdência (contribuição de 23%) e pelas transferências de renda do programa Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada (contribuição de 4%). No tocante à redução do coeficiente de Gini, o estudo revela que o mercado de trabalho respondeu por 47% da queda, seguido pelas transferências de renda constitucionais para a Assistência Social (24%) e para a Previdência (15%) (Figura 9).

**FIGURA 9 – DECOMPONDO CONTRIBUIÇÕES LÍQUIDAS AO CRESCIMENTO DA RENDA E À REDUÇÃO DA DESIGUALDADE DE RENDA (GINI)
BRASIL
1992-2012**

FATORES	CRESCIMENTO DA RENDA DOMICILIAR PER CAPITA	REDUÇÃO DO ÍNDICE DE GINI
Mercado de Trabalho	71%	47%
Previdência	23%	15%
Transferências de Renda (constitucionais, como BPC, e Bolsa Família).	4%	24%
Outros	2%	13%

Fonte: Ipea (2013), baseado em PNAD-IBGE.

Em síntese, a ampliação da renda e a redução das desigualdades, combinada com a queda da pobreza, foi resultado da conjugação de melhorias no mercado de trabalho, decorrentes da adoção de um modelo de crescimento com geração de emprego e crescimento da renda; da valorização do salário mínimo; da ampliação da seguridade social e de políticas de transferência de renda; de investimentos em infraestrutura social e do efeito das demais políticas sociais, que impulsionaram o crescimento da renda das famílias, com maior intensidade nas regiões mais pobres e entre as parcelas menos favorecidas da população.

Essas são as razões que nos levam nesse artigo a sublinhar que o combate à desigualdade social no Brasil deve ser pensado no bojo de uma reforma tributária

que, simultaneamente, corrija as iniquidades do sistema de impostos e assegure fontes de financiamento constitucionais vinculadas para a promoção do bem-estar social.

2. TRIBUTAÇÃO E ESTADO DE BEM-ESTAR: A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

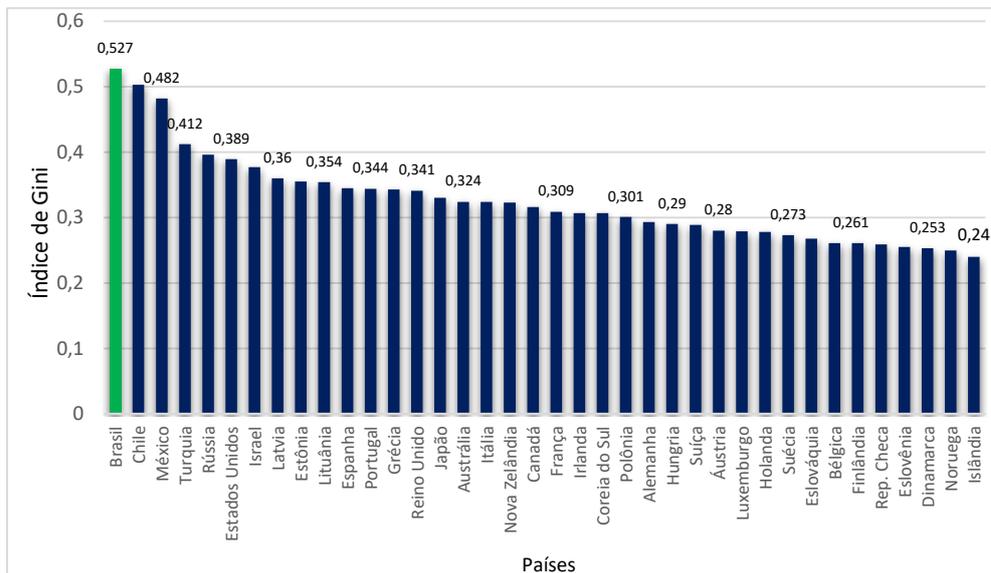
“O século XX foi o século da redução das desigualdades” para a Europa e os EUA, afirma Rosanvallon (2012). Além dos aspectos estruturais específicos da constituição dessas sociedades, a combinação da tributação progressiva com regimes de bem-estar social foi um dos fatores que contribuíram para a “redução espetacular” da desigualdade. Em grande medida, essa convergência explica o maior êxito relativo alcançado por esses países em seu processo de desenvolvimento, refletido em indicadores como riqueza por habitante, desigualdade da renda do trabalho e padrões de bem-estar social.

É verdade que com a globalização e a hegemonia da doutrina neoliberal, “depois de um século de redução das desigualdades”, hoje, “podemos inclusive falar de uma mundialização das desigualdades”, afirma Rosanvallon (2012). Porém, essas sociedades continuam a apresentar melhores indicadores relativos de bem-estar. A Figura 10 mostra que na maior parte dos países da OCDE o coeficiente de Gini é inferior a 0,35, muito superior ao encontrado no Brasil (0,52).

Com relação ao estágio atual de geração da riqueza nacional por habitante (PIB *per capita* em US\$ correntes PPP)⁷, observe-se que, em 2015, a média da OCDE era mais de duas vezes superior à brasileira (Figura 11).

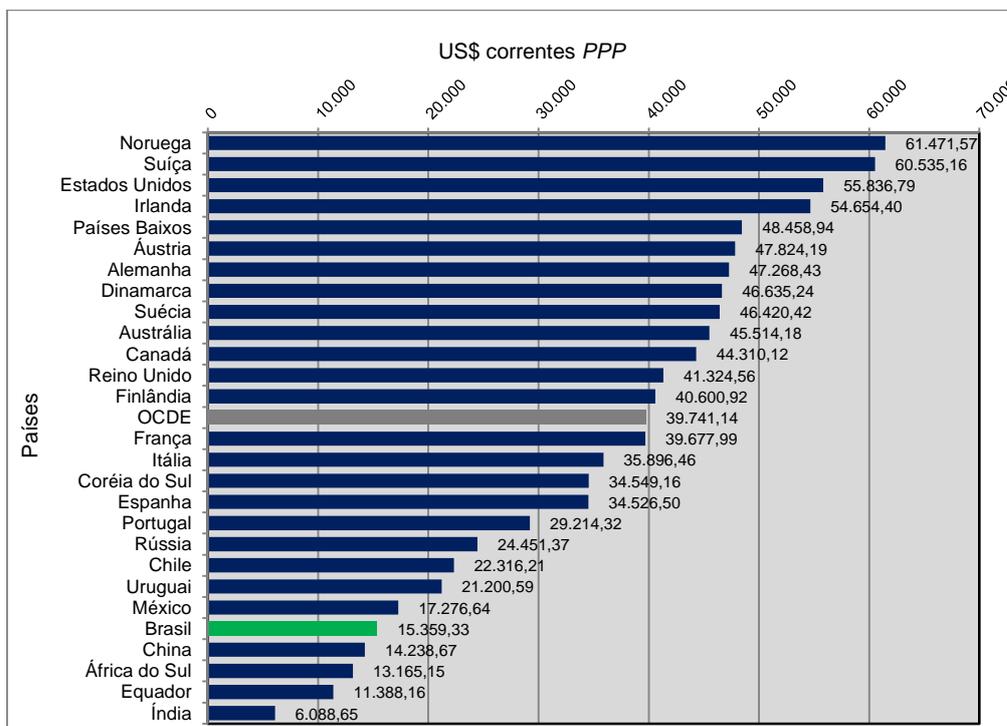
⁷ A Paridade do Poder de Compra (ing. PPP – *Purchasing Power Parity*) refere-se a estatísticas que comparam valores entre países considerando não apenas a taxa de câmbio, mas também a diferença no poder de compra de uma mesma moeda em diferentes contextos nacionais.

FIGURA 10 – ÍNDICE DE GINI
(BRASIL E PAÍSES SELECIONADOS)
2013



Fonte: OECDStat e Ipea. (Anfip e Dieese, 2017).

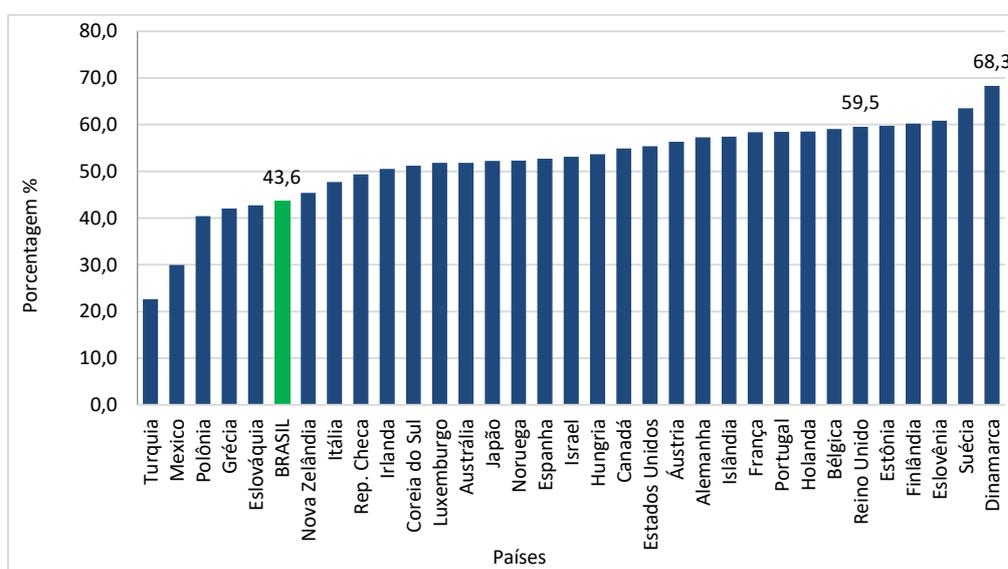
FIGURA 11 – PIB PER CAPITA
(PAÍSES SELECIONADOS)
(EM US\$ CORRENTES PPP)
2015



Fonte: Banco Mundial (ICP-DATABASE) / (ANFIP e DIEESE, 2017).

A distribuição funcional da renda entre o trabalho (participação relativa dos rendimentos do trabalho na renda nacional) e o capital (a participação relativa dos rendimentos com lucros, juros e dividendos) apresenta menor grau de disparidade (Figura 12).

**FIGURA 12 - PARTICIPAÇÃO DOS SALÁRIOS NO PIB
(EM %)
(BRASIL E OCDE)
2009**



Fonte: OECDStat e Contas Nacionais- IBGE (ANFIP e Dieese, 2017)

Da mesma forma, os demais indicadores sociais (mercado de trabalho, educação, saúde, expectativa de vida, etc.) são relativamente mais satisfatórios.

Melhores indicadores relativos de bem-estar também se refletem nos demais indicadores sociais (mercado de trabalho, educação, saúde, expectativa de vida, etc.), bem como no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), índice composto que incide sobre três dimensões básicas do desenvolvimento humano: esperança de vida ao nascer, média de anos de escolaridade e renda nacional bruta *per capita*.

O Relatório de 2014 (PNUD, 2015) apresenta o IDH de 185 países classificados em quatro níveis. A maior parte dos países da OCDE está classificada como "IDH muito elevado". O Brasil é classificado com "IDH elevado" (média nacional), mas cerca de 65% dos municípios brasileiros são classificados com IDH "Médio" (semelhante ao

de Botsuana e Iraque, por exemplo), IDH "Baixo" (padrão verificado em Zâmbia e Nigéria, por exemplo) e ainda com o IDH "Muito Baixo" (algo próximo do Senegal e Etiópia, por exemplo). Assim, além de extremamente desigual, o Brasil também é extremamente heterogêneo (em termos regionais, socioeconômico e demográfico), o que reforça a necessidade de políticas públicas específicas voltadas para a mitigação dessas disparidades.

2.1. Tributação progressiva

Nos países capitalistas centrais, no período posterior à Segunda Guerra Mundial assistiu-se a uma mudança no paradigma acerca do papel dos tributos, que passaram a ter papel mais ativo na correção das desigualdades da renda bem como no financiamento da oferta de bens públicos e dos regimes de *Welfare State*. Esse enfoque distributivo da tributação foi gerado, especialmente, pelo fortalecimento da incidência sobre os rendimentos por meio da majoração das alíquotas, tanto das pessoas como das empresas (SILVEIRA, PASSOS E GUEDES, 2018).

A despeito da guinada conservadora na política fiscal e tributária que se tem verificado a partir da década de 1980 em grande parte dos países capitalistas desenvolvidos, a progressividade dos sistemas de impostos permanece nos dias atuais. Estudo elaborado por Oliveira (2017) aponta que, no conjunto dos países da OCDE, a participação relativa dos impostos diretos (Renda e Patrimônio) na arrecadação total atingiu 39,6% em 2015; e, dentre os impostos indiretos, os cobrados sobre o consumo representaram 32% (Figura 13).

Observe-se que em alguns países, como Dinamarca e Estados Unidos, por exemplo, a participação relativa dos impostos diretos na arrecadação total é, respectivamente, de 69,3% e 59,4%. Também se destacam os casos do Reino Unido (47,9%) e da Noruega (42,3%).

Comparado aos países da OCDE, o sistema tributário brasileiro apresenta forte contraste, pois, a participação relativa dos impostos diretos (Renda e Patrimônio)

e dos impostos indiretos (cobrados sobre o consumo) na arrecadação total é de, respectivamente, 25,4% e 49,6%.

FIGURA 13 – COMPOSIÇÃO DA CARGA TRIBUTÁRIA, POR TIPO DE IMPOSTOS
(EM %)
OCDE e BRASIL
2015

PAÍSES	RENDA	PATRIMÔNIO	CONSUMO	OUTROS	TOTAL	CARGA TRIBUTÁRIA TOTAL (% PIB)
Alemanha	31,2	2,9	27,8	38,1	100,0	37,1
Bélgica	35,7	7,8	23,8	32,7	100,0	44,8
Chile	36,4	4,4	54,1	5,1	100,0	20,5
Coreia do Sul	30,3	12,4	28,0	29,3	100,0	25,2
Dinamarca	63,1	4,1	31,6	1,2	100,0	45,9
Espanha	28,3	7,7	29,7	34,3	100,0	33,8
Estados Unidos	49,1	10,3	17,0	23,6	100,0	26,2
França	23,5	9,0	24,3	43,2	100,0	45,2
Holanda	27,7	3,8	29,6	38,9	100,0	37,4
Irlanda	43,0	6,4	32,6	18,0	100,0	23,1
Itália	31,8	6,5	27,3	34,4	100,0	43,3
Japão	31,2	8,2	21,0	39,6	100,0	30,7
Noruega	39,4	2,9	30,4	27,3	100,0	38,3
Portugal	30,2	3,7	38,4	27,7	100,0	34,6
Reino Unido	35,3	12,6	32,9	19,2	100,0	32,5
Suécia	35,9	2,4	28,1	33,6	100,0	43,3
Turquia	20,3	4,9	44,3	30,5	100,0	25,1
Média OCDE	34,1	5,5	32,4	28,0	100,0	34,0
Brasil*	21,0	4,4	49,7	24,9	100,0	32,6

Fontes: OCDE: Revenue Statistics Comparative Tables. [HTTps://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode](https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode) REV2,5; Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal. Cetad – Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros.

(*) Carga Tributária de 2015.

2.2. Estado de Bem-estar Social

A origem dos regimes de *Welfare State* remonta ao modelo implantado por Otto Von Bismarck – primeiro-ministro do reino da Prússia (1862-1890) que unificou a Alemanha –, que reconheceu o poder dos sindicatos, instituiu o primeiro sistema de previdência social da história contemporânea e adotou diversas legislações específicas voltadas para a proteção dos trabalhadores contra doenças, invalidez e acidente de trabalho.

A segunda etapa de impulso desses regimes ocorreu após a Primeira Guerra Mundial (1914-1918) e especialmente entre 1930 e 1945, sobretudo nos EUA e na

Suécia, que expandiram os sistemas de proteção social como instrumentos de política econômica para enfrentar a crise social e buscar o pleno emprego no contexto da Grande Depressão (Crise de 1929).

O terceiro e mais longo período de desenvolvimento do *Welfare State* ocorreu no período entre 1945 e 1975, considerados como “os anos gloriosos” do capitalismo regulado, que emergiu no bojo condições geopolíticas específicas geradas pelo término da Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Nesse contexto, políticas econômicas keynesianas visando ao pleno emprego e instituições do estado de bem-estar social passaram a ser aceitas como instrumentos para lidar com disfunções decorrentes da economia de mercado (FLORA, 1986; TITMUS, 1963; PIERSON, 1991).

O clássico “Relatório sobre o seguro social e serviços afins” (BEVERIDGE, 1942) exerceu grande influência nas mudanças dessa etapa. A proteção social passou a ser vista como direito da cidadania (MARSHAL, 1967), assegurado a todos os membros da sociedade (caráter universal). O princípio de que somente os indivíduos que contribuem têm direito aos serviços sociais (“Seguro Social”) foi ultrapassado pelo princípio de que todos os membros da sociedade são portadores desses direitos, mesmo aqueles sem capacidade contributiva (“Seguridade Social”).

Com o novo pacto social, a solidariedade passou a ser partilhada por toda a sociedade que tinha deveres e responsabilidades de proteger o conjunto dos seus membros. Esse fato se reflete nos sistemas de impostos que passaram a ter caráter progressivo com o propósito de financiar as políticas de desenvolvimento e, ao mesmo tempo, servir de suporte financeiro para os programas de bem-estar social. O bom funcionamento dos regimes de *welfare state* exigia, como requisito, a existência de sistemas tributários progressivos.

No cenário da formatação da nova ordem econômica no pós-guerra, destaca-se a “Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas” (1944) realizada na cidade de Breton Woods no Estado de New Hampshire, nos EUA, que resultou, dentre outros aspectos, na criação do Banco Internacional para a Reconstrução e

Desenvolvimento (mais tarde dividido entre o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização das Nações Unidas (ONU).

Em 1944, a Organização Interacional do Trabalho (OIT) alterou a sua constituição, para adequar o seu mandato ao novo paradigma (“Declaração da Filadélfia”). Nesse mesmo ano, a OIT editou um conjunto de recomendações nas quais, “pela primeira vez na história, a comunidade mundial declarou seu compromisso de estender a todos a seguridade social” (OIT, 2011, p. 12).

Essa etapa inédita de capitalismo regulado (1945-1975) é marcada pela adoção de políticas Keynesianas que visavam ao pleno emprego, obtido pela administração da demanda, sobretudo pela elevação dos gastos governamentais e dos benefícios fiscais e creditícios e pela redução das desigualdades tanto pela via do sistema de impostos como pela ampliação da rede de serviços sociais gerados pelo estado de bem-estar.

De acordo com Pierson (1991), os “anos de ouro” foram “um período de crescimento sem precedentes e sem paralelos na economia capitalista internacional”. Nos sete maiores países do OCDE, a taxa de crescimento médio anual do PIB foi de 4,4% (anos 1950) e de 5,5% (entre 1960 e 1973). Com isso, houve redução da taxa de desemprego que, entre 1950 e 1967, permaneceu em torno de 2,8%. Ao induzir investimento de capital, estimular atividades econômicas em níveis que assegurassem o pleno emprego e criar fontes de recursos para aumentar gastos em saúde, educação, bem-estar e serviços sociais, o crescimento econômico “fez a reconciliação dos interesses opostos entre capital e trabalho ser viável e sustentável”, afirma o autor.

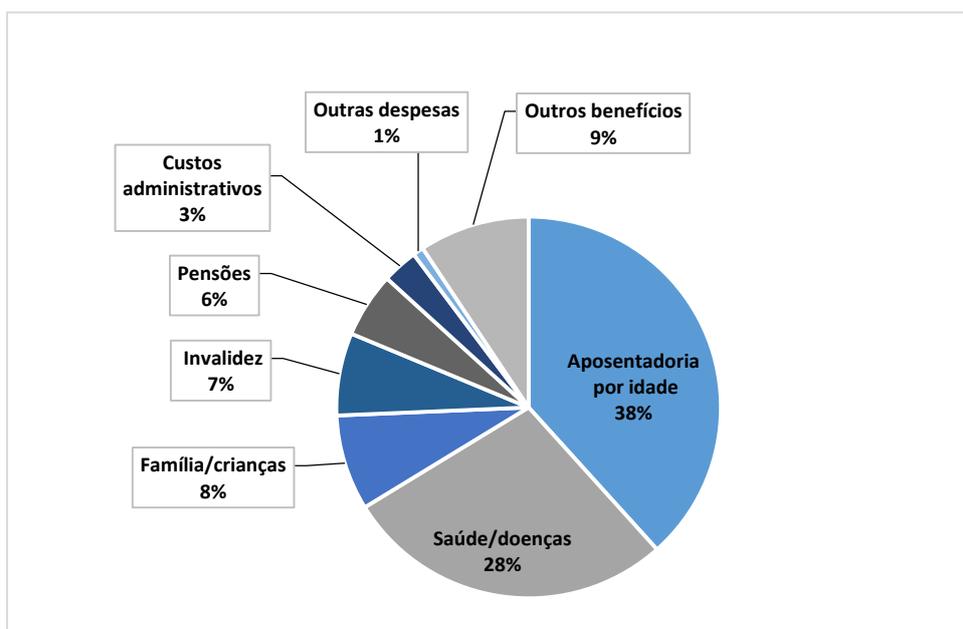
O modelo de financiamento do Estado de Bem-estar Social

O maior peso dos impostos diretos (sobre a renda e a propriedade) na estrutura de impostos criou as bases financeiras adequadas e necessárias para o financiamento da Educação e da Seguridade Social (previdência, saúde, assistência social e

proteção ao trabalhador desempregado), especialmente daqueles programas e ações voltados para as classes sociais sem capacidade contributiva. Impostos progressivos financiavam os direitos daqueles que não podiam contribuir para ter acesso ao mínimo de proteção.

Com a progressividade tributária, o financiamento dos regimes de bem-estar foi assentado no clássico modelo tripartite (contribuição dos empregados, dos empregadores e do governo pela via de recursos gerais progressivos pagos pela sociedade), pelo qual, todos os membros da sociedade são igualmente responsáveis pelo financiamento das políticas públicas que integram seus sistemas nacionais de proteção. A **Figura 14** mostra que a estrutura das despesas com a Proteção Social em 28 países da Europa contempla um conjunto de benefícios e programas sociais muito semelhantes aos garantidos no Brasil pela Seguridade Social introduzida pela Constituição Federal de 1988 (Artigo 194 da CF-88).

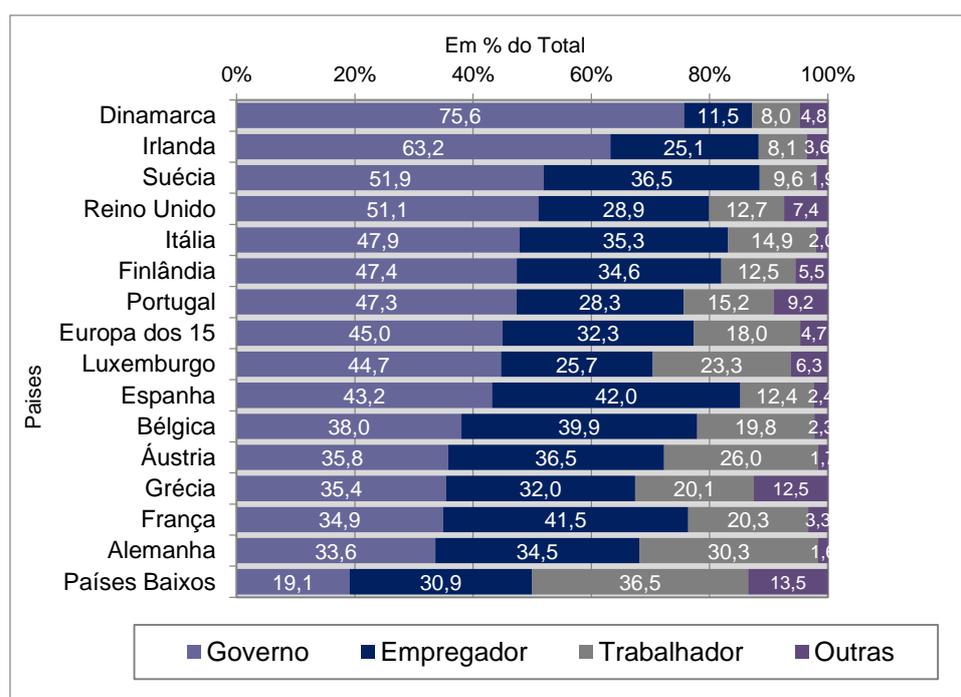
FIGURA 14 – PROTEÇÃO SOCIAL NA OCDE (EU-28)
ESTRUTURA DA DESPESA
(EM %)
2012



Fonte: Eurostat/ (ANFIP e DIEESE, 2017).

As semelhanças também são grandes no que diz respeito aos mecanismos de financiamento. Em um conjunto de 15 desses países, a participação média relativa da “contribuição do governo” no financiamento da Seguridade Social, em 2012, foi de 45% do total, seguida pela contribuição dos empregadores (34,6%) e dos trabalhadores (18%) (Figura 15). No caso extremo – o da Dinamarca –, a participação relativa do governo atingiu 75,6% do total das despesas, seguida pela contribuição dos empregadores (11,5%) e dos trabalhadores (8,0%).

FIGURA 15 – FONTES DE RECEITA DA PROTEÇÃO SOCIAL OCDE (EU-15)
(PARTICIPAÇÃO %)
2012

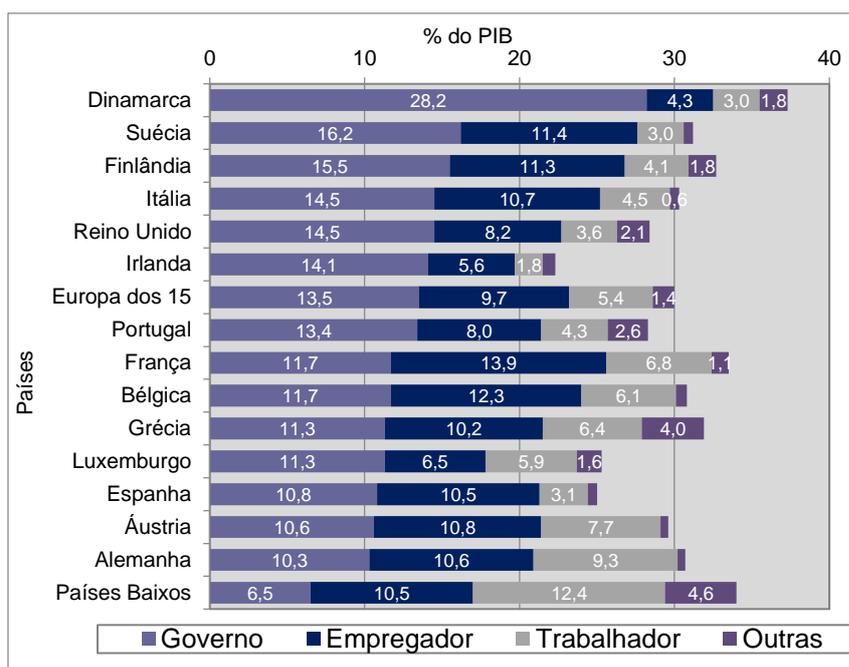


Fonte: Eurostat / (ANFIP e DIEESE, 2017).

Já como proporção do PIB, verifica-se que, em média, o gasto desses 15 países com a Seguridade Social correspondeu a 30% da riqueza nacional, em 2015, que é valor muito superior à média brasileira. Além disto, observa-se que a “contribuição do governo” no financiamento desse gasto (através de impostos gerais pagos pela sociedade) representa, em média, 13% do PIB (quase a metade dos gastos totais)

desses países, seguida pela participação dos empregadores (9,7% do PIB) e dos trabalhadores (3,0% do PIB) (Figura 16).

FIGURA 16 – FONTES DE RECEITA DA PROTEÇÃO SOCIAL OCDE (EU-15)
(EM % DO PIB)
2012



Fonte: Eurostat / (ANFIP e DIEESE, 2017).

No caso extremo da Dinamarca, a participação relativa do governo atinge 28,2% do PIB, seguida pela participação dos empregadores (4,3% do PIB) e dos trabalhadores (5,4% do PIB).

3. TRIBUTAÇÃO E ESTADO DE BEM-ESTAR: A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

A experiência brasileira antagoniza-se com o padrão dos países centrais, tanto no tocante ao sistema tributário, quanto no desenvolvimento tardio de seu Estado Social. Propostas de Reforma Tributária devem caminhar no sentido de se corrigirem esses limites estruturais ao desenvolvimento nacional.

3.1. Tributação regressiva

O Brasil é uma das sociedades mais desiguais do mundo, como demonstra a ampla literatura disponível.⁸ Como exemplo, observe-se que o topo da pirâmide social é formado por 71.440 pessoas com renda mensal superior a 160 salários mínimos, totalizando rendimentos de R\$ 298 bilhões e patrimônio de R\$ 1,2 trilhão em 2013. Da renda desse estrato, apenas 34,2% são tributados (incluindo aqueles rendimentos tributados exclusivamente na fonte) e os outros dois terços são isentos de impostos pela nossa legislação. Essa camada paga, proporcionalmente, menos impostos que os estratos intermediários e os situados na base da pirâmide social (GOBETTI e ORAIR, 2015).

Este cenário, cujas raízes remontam às reformas realizadas ainda na ditadura militar, foi ampliado a partir dos anos de 1990, quando os governos se deixaram seduzir pelo pensamento conservador, segundo o qual, no contexto da globalização, a tributação deixou de representar um campo propício para a prática de políticas redistributivas, pelas “distorções” que provoca na economia. A crença liberal é de que haveria fuga de capitais para países cujos sistemas tributários não incidem sobre a riqueza, lucros e patrimônio. De acordo com essa orientação, para não afugentar os capitais, a política econômica (fiscal, monetária e cambial) deve exclusivamente proteger a riqueza financeira (pagamento dos juros da dívida e produção de superávits primários). Segundo Oliveira (2018), este tem sido o caminho que o Brasil tem trilhado desde a década de 1990. Nenhum governo ousou mudar essa equação, que se transformou em fonte de degenerescência da estrutura tributária e em obstáculo para o crescimento econômico e a justiça fiscal.

3.2. Estado Social Tardio

Em mais de cinco séculos de história, o país conviveu com quase quatro séculos de escravidão. No início do século XX, a sociedade era majoritariamente formada de uma massa de analfabetos agrários destituída de direitos elementares. A

⁸ Consultar, especialmente: Gobetti e Orair (2015 e 2016); Oliveira (1991 e 1995); Orair (2015); Oxfam (2017); Silveira, Passos e Guedes (2018); e, Zockun (2017).

democracia vigorou por modestos cinquenta anos, em dois breves ciclos intermediados pela ditadura civil e militar (1964-85) e a formação da cidadania no Brasil não seguiu o percurso clássico percorrido pelos países centrais, como a Inglaterra, por exemplo, onde os direitos civis, políticos e sociais desenvolveram-se, progressivamente, ao longo dos séculos 18, 19 e 20, respectivamente (MARSHAL 1967). Aqui, ironicamente, os direitos sociais precederam os demais (CARVALHO, 2001), emergindo a partir de 1930 e se consolidando durante o "Estado Novo" (1937-1945), que inaugurou um longo período de "cidadania regulada" (SANTOS, 1979), que excluía a totalidade das classes subalternas do campo e a maioria das que habitavam as cidades.

É neste contexto histórico-estrutural que se percebe o período iniciado pela Constituição Federal de 1988 como um ciclo inédito de restauração da democracia, de ampliação dos espaços públicos e de avanços formais na construção da cidadania social. Abriram-se perspectivas para que o incipiente processo civilizatório construísse, ao menos no plano legal, direitos assegurados para maior número de beneficiários e se contrapusesse ao estágio de barbárie imposto pelo anterior padrão de colonização, pela velha república e pelos desdobramentos posteriores, marcados pelo enorme descompasso entre o grau de desenvolvimento produtivo e os padrões de vida da maioria da população (TAVARES E SERRA, 1971).

No campo da proteção social, houve um esforço para estruturar políticas inspiradas em alguns valores dos regimes de estado de bem-estar social experimentados, sobretudo, pela socialdemocracia europeia a partir de 1945. Esse processo ganhou impulso a partir de meados de 1970, pela ação das forças que lutavam contra a ditadura civil e militar instaurada em 1964. Após marchas e contramarchas, a Constituição de 1988 restabeleceu os direitos civis e políticos e desenhou o embrião da proteção social inspirada nos princípios da cidadania, universalidade e seguridade social. Nesta quadra, o Brasil seguiu a rota inversa do neoliberalismo, em função do protagonismo das forças políticas internas que queriam acertar as contas com a ditadura (FAGNANI, 2005).

A nova Constituição inovou em diversos pontos. Seu Art. 1º reza que a República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: a soberania; a cidadania; a dignidade da pessoa humana; os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; o pluralismo político.

Os objetivos fundamentais são construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (Art. 3º).

Um dos seus princípios fundamentais é a cidadania política. No capítulo dos Direitos Individuais e Coletivos, pela primeira vez o Brasil passou a considerar como direitos sociais “a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados” (Art. 6º).

A Constituição estabelece que o salário mínimo nacional e unificado, definido em lei, deve atender as necessidades vitais dos trabalhadores (Art. 7º). Ela vinculou o salário mínimo ao piso dos benefícios previdenciários e assistenciais. No caso da Previdência Social, ela determina que “nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo” (Art. 201). No caso da Assistência Social, estabelece “a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei” (Art. 203).

As conquistas nos direitos trabalhistas e sindicais são particularmente expressivas. Os direitos dos trabalhadores urbanos foram estendidos aos rurais, fato até então inédito. A jornada semanal de trabalho foi reduzida. A demissão sem motivos foi punida. A licença-maternidade foi assegurada. A autonomia sindical e o direito de greve foram consagrados (Art. 7, 8 e 9).

O capítulo sobre a Ordem Econômica e Financeira determinou como princípios da atividade econômica a função social da propriedade, a redução das desigualdades sociais e regionais e a busca do pleno emprego (Art. 170).

A Carta Magna também trouxe avanços na política educacional de caráter universal e gratuita e incorporou garantias aos segmentos mais vulneráveis da sociedade, especialmente os idosos, os deficientes, as crianças e os adolescentes. Os avanços no setor da saúde também foram substantivos. Inspirado na experiência da social democracia europeia do pós-guerra, o Sistema Único de Saúde (SUS), universal e gratuito, substituiu o modelo privatizado vigente na ditadura.

Na Previdência Social destaca-se a extensão aos trabalhadores rurais dos mesmos direitos dos trabalhadores urbanos. A Previdência Rural passou a ser um benefício não contributivo, típico da Seguridade Social. A Assistência Social inovou com o Programa Benefício de Prestação Continuada, voltado aos idosos pobres e aos portadores de deficiências, cujo acesso também prescinde de contribuição individual. Na proteção ao trabalhador desempregado, foram criados mecanismos de financiamento sustentáveis para o Programa Seguro-Desemprego.

Seguridade Social inspirada nos Regimes de Estado de Bem-Estar

Houve uma tentativa de articular as políticas de Seguridade Social e de vincular fontes de financiamento sustentáveis para o seu desenvolvimento. Para organizar e financiar a Seguridade, os constituintes de 1988 inspiraram-se nos regimes de estado de bem-estar social desenvolvidos, especialmente, pela socialdemocracia europeia após a Segunda Guerra Mundial. Como analisado anteriormente, a estrutura das despesas com a Proteção Social em 28 países da Europa, contempla um conjunto de benefícios e programas sociais muito semelhantes aos garantidos no Brasil pelo Art. 194 da CF-88.

As semelhanças também são grandes no que diz respeito ao clássico modelo tripartite de financiamento da Proteção Social introduzido no final do século XIX na Alemanha e que, posteriormente se difundiu e se consolidou na maior parte dos

países centrais, sendo, inclusive, adotado no Brasil na década de 1930. Nesse "modelo tripartite", trabalhadores, empregadores e Estado são igualmente responsáveis pelo provimento das fontes de financiamento das políticas públicas que integram seus sistemas nacionais de proteção. Como mencionado, em 2015, em um conjunto de 15 países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a participação média relativa das "contribuições do governo" no financiamento da Seguridade Social foi de 45% do total, seguida pela "contribuição dos empregadores" (34,6%) e pela "contribuição dos trabalhadores" (18%).

Inspirando-se nesse modelo, a CF-88 estabelece que a Seguridade Social seja integrada pelos setores da Previdência, Saúde, Assistência Social e Seguro-Desemprego (Art. 194).⁹ E, para financiar a Seguridade Social, instituiu-se o Orçamento da Seguridade Social, integrado pela contribuição do governo, do empregador e do trabalhador (Art. 195). Com base neste modelo europeu, esse artigo da CF-88 institui o Orçamento da Seguridade Social como peça composta pelas seguintes fontes de receitas:

- Contribuições previdenciárias para o Regime Geral da Previdência Social (RGPS), pagas pelos empregados e pelas empresas sobre a folha de salários ou sobre a receita bruta de vendas;
- Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Empresas (CSLL);
- Contribuição Social Para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), cobrada sobre o faturamento das empresas;
- Contribuição para o PIS/Pasep para financiar o Programa de Seguro-Desemprego e os programas de desenvolvimento do BNDES, também cobradas sobre o faturamento das empresas;

⁹ Observe-se o que reza o Art. 194: "A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: I– universalidade da cobertura e do atendimento; II– uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; III– seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; IV– irredutibilidade do valor dos benefícios; V– equidade na forma de participação no custeio; VI– diversidade da base de financiamento; VII– caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados".

- Contribuições sobre concurso de prognósticos; e
- Receitas próprias de todos os órgãos e entidades que participam desse orçamento.

É importante ressaltar que, antes da Carta de 1988, o ordenamento jurídico brasileiro já contemplava a "Contribuição da União" para o custeio da proteção social. Desde a década de 1930, o financiamento dos chamados Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP) – inicialmente restritos a Previdência Social e que, gradativamente, passaram a ofertar serviços de Saúde e Assistência Social– baseiam-se no "modelo tripartite" clássico, segundo o qual o Estado, os empregadores e os trabalhadores contribuíam em partes iguais. Esse modelo foi mantido pela ditadura militar (1964-85). A CF-88 aperfeiçoou esse modelo conferindo-lhe *status* constitucional.

Estudos realizados pela Anfip e Dieese (2017) revelam que entre 1988 e 2016 a Seguridade Social sempre foi superavitária, mesmo com a crescente subtração das suas receitas pela incidência da Desvinculação das Receitas da União (DRU) e pelas desonerações tributárias sobre as suas fontes de financiamento. O suposto “déficit” da Previdência Social surge ao não se contabilizarem como receita previdenciária as contribuições cabíveis ao Estado. Desde 1989, só são consideradas, nas contas apresentadas para a previdência social, o orçamento da Previdência as contribuições dos trabalhadores e dos empregadores sobre a folha de salário. Em outras palavras: o governo chama de "déficit" a parte cujo aporte é dever do Estado no esquema de financiamento tripartite instituído pela Constituição – mas que o governo não aporta. Portanto, o déficit é desprezo à ordem constitucional. Se o mesmo desprezo ocorresse na Dinamarca, o “déficit” na Seguridade Social nesse país atingiria 28,2% do PIB, como apresentado anteriormente.

A manutenção do sistema tributário regressivo em 1988

É importante ressaltar que, em 1988, não houve correlação de forças favorável para se instituir um sistema tributário progressivo no Brasil. Assim, como examinado anteriormente, não se caminhou no sentido seguido por muitos países centrais,

especialmente após a Segunda Guerra Mundial, nos quais os sistemas de tributação serviram de suporte financeiro dos regimes de *Welfare State*, selando uma combinação virtuosa de transferência da renda pela via dos impostos e das políticas sociais.

Dessa forma, não se cumpriu esse requisito para o funcionamento da proteção social brasileira pós 1988. Diante do fato, a forma encontrada foi a criação das fontes exclusivas para o financiamento do gasto social, livrando-as da disputa alocativa com outras despesas, como investimentos em infraestrutura, segurança, defesa entre outros. Repetiu-se o modelo de vinculação criado pela Constituição de 1934 para a educação. Assim, para que o governo cumprisse a sua parte no financiamento tripartite da Seguridade, foram criadas duas novas contribuições (CSLL e Cofins). Além disso, parte do PIS-Pasep, já existente, passou a ser constitucionalmente vinculado para o financiamento do Programa Seguro-Desemprego.

Mais grave é que, apesar da CF ter determinado a obrigatoriedade de apresentação de três orçamentos da União (o Orçamento Fiscal, o das Empresas Estatais e o da Seguridade Social) (§5º do Art. 165), os sucessivos governos brasileiros têm incluído na lei orçamentária anual enviada ao Congresso Nacional apenas duas peças: o Orçamento das Estatais e, de modo agregado, o Orçamento Fiscal e da Seguridade.

Efeitos redistributivos da Seguridade Social

A Seguridade Social brasileira é o mais importante mecanismo de proteção social do País e poderoso instrumento do desenvolvimento. Além de transferências monetárias para as famílias (Previdência Rural e Urbana, Assistência Social, Seguro-Desemprego) contempla a oferta de serviços universais proporcionados pelo Sistema Único de Saúde (SUS), pelo Sistema Único de Assistência Social (Suas) e pelo Sistema Único de Segurança Alimentar e Nutricional (Susan).

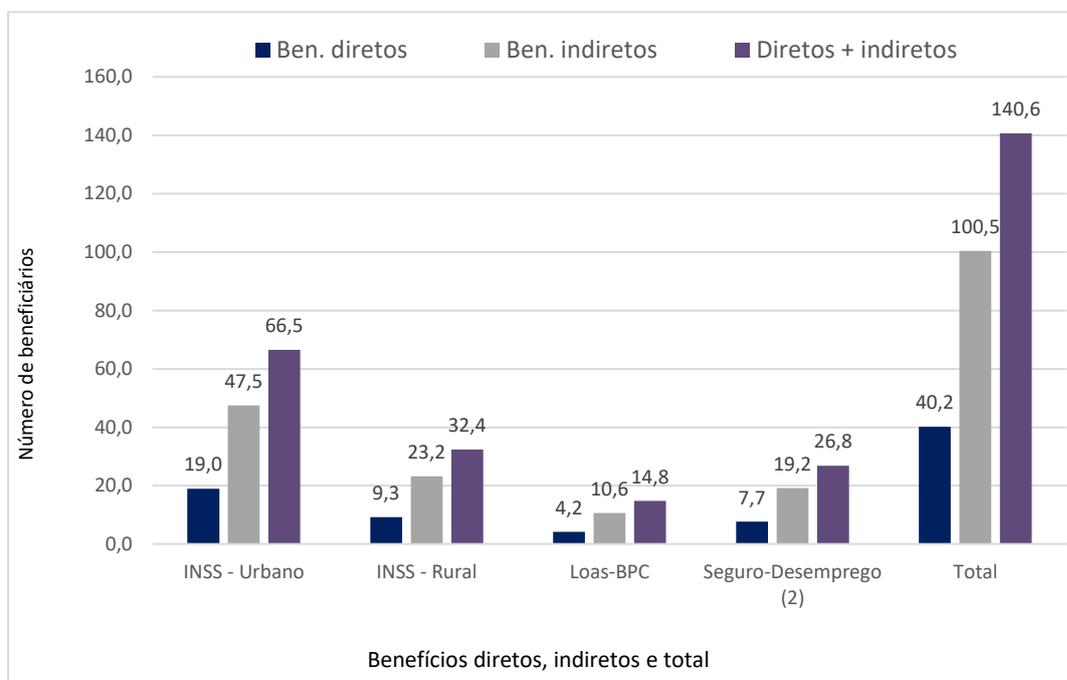
Um dos pilares da Seguridade Social é a Previdência Social. Em 2015, o Regime Geral da Previdência Social (RGPS) mantinha 28,3 milhões de benefícios diretos (19 milhões urbanos e 9,3 milhões rurais). Para o IBGE, para cada benefício efetivamente pago há, em média, 2,5 pessoas beneficiadas indiretamente (membros da família). Portanto, além dos 28,3 milhões de benefícios diretos, estima-se que, indiretamente, outros 70,7 milhões de brasileiros são favorecidos. Ou seja, o RGPS beneficia aproximadamente 99 milhões de pessoas, quase a metade da população do país.

A Seguridade Social tem abrangência ainda maior. Se aplicarmos a mesma estimativa de beneficiários diretos e indiretos constatada pelo IBGE no caso da Previdência Social (1 beneficiário direto e 2,5 beneficiários indiretos, membros da família), para o Benefício de Prestação Continuada (4,2 milhões de benefícios diretos) e para o Programa Seguro-Desemprego (7,2 milhões de benefícios diretos) e adicionarmos os beneficiários diretos da Previdência urbana (19,0 milhões de benefícios diretos) e Rural (9,3 milhões de benefícios diretos) pode-se estimar que a Seguridade Social beneficiou 40,2 milhões de famílias e que, indiretamente, ela beneficiou outras 100 milhões de pessoas (demais membros da família).

Dessa forma, direta e indiretamente, ela transferiu renda para 140,6 milhões de indivíduos, cujos benefícios, próximos do piso do salário mínimo, transformam a Seguridade Social brasileira num dos maiores e mais bem-sucedidos programas de proteção social de países não desenvolvidos, no mundo (Figura 17).

Mais de dois terços dos 40,2 milhões de benefícios diretos concedidos pela Seguridade Social equivalem ao piso do salário mínimo. No segmento rural e no Benefício de Prestação Continuada, praticamente 100% dos benefícios correspondem ao piso do salário mínimo; no segmento urbano, esse percentual é de 56,7%. A elevação real de mais de 70% do valor do salário mínimo ocorrida entre 2005 e 2015 ampliou significativamente a renda destas famílias.

FIGURA 17 – SEGURIDADE SOCIAL: BENEFÍCIOS DIRETOS CONCEDIDOS E ESTIMATIVA DE BENEFICIADOS (DIRETOS E INDIRETOS) (1) e (2)
EM MILHÕES DE PESSOAS
POSIÇÃO EM DEZEMBRO DE 2015



Fonte: MPS. Boletim Estatístico da Previdência Social. V.20, n.12 e MTE. CGSAP/DES/SPPE/MTE

Notas: (1) Segundo o IBGE, para cada benefício efetivamente pago há, em média, 2,5 pessoas beneficiadas indiretamente. (2) Utilizou-se o total de segurados e não de requerentes.

(ANFIP e DIEESE, 2017).

Complexidade e abrangência da Política Social

A Constituição de 1988 representou uma etapa fundamental da viabilização do projeto das reformas socialmente progressistas. Com ela, desenhou-se no plano legal e institucional o embrião de políticas inspiradas em alguns traços dos regimes de Estado de Bem-estar Social. Seu âmago reside nos princípios da universalidade (em contraposição à focalização exclusiva), da seguridade social (em contraposição ao seguro social) e da compreensão da questão social como um direito da cidadania (em contraposição à caridade e ao assistencialismo). Para financiar os novos direitos, a Carta instituiu novas fontes de financiamento não reembolsáveis e vinculadas aos programas sociais.

Entretanto, a redemocratização do país e as reformas da proteção social coincidiram com o esgotamento do "Estado Nacional Desenvolvimentista". A crise internacional de 1982 ampliou a vulnerabilidade externa, o endividamento e as pressões inflacionárias. Colocado no epicentro da crise, o Estado perdeu o comando da política macroeconômica e da iniciativa do crescimento.

Este cenário foi agravado a partir de 1990, quando o Brasil aderiu ao consenso favorável às políticas de ajuste e às reformas propugnadas pela doutrina neoliberal. No campo econômico, as bases materiais e financeiras do Estado foram destruídas em consequência das privatizações, do baixo crescimento, dos juros elevados e do endividamento crescente. A abertura financeira e comercial expôs a indústria à competição desigual que provocou internacionalização e destruição das cadeias produtivas de setores estratégicos.

No campo da cidadania social, a Constituição de 1988 era incompatível com a doutrina liberalizante e, entre 1990 e 2014, a proteção social brasileira passou a viver as tensões entre paradigmas antagônicos (Estado Mínimo *versus* Estado Social), apresentando singularidades em cinco momentos: *contrarreforma truncada* (1990-94); *retomada da contrarreforma liberalizante* (1995-2002); *continuismo econômico e ambiguidades na proteção social* (2003-06); *crescimento e inclusão social* (2007-10); e *recrudescimento das tensões* (2011-14) (FAGNANI E CALIXTRE, 2017).

Apesar das diversas tentativas de contrarreforma liberais e conservadoras e dos muitos retrocessos impostos, mesmo assim, entre 1988 e 2014, a sociedade brasileira obteve êxitos na ainda incipiente tarefa de construir patamares mínimos de proteção social. Como aponta Castro (2018), até 2014, o Estado brasileiro desenvolvia um conjunto diversificado de políticas públicas voltadas para a promoção e para a proteção social.

Na ausência de reforma tributária que corrigisse o caráter regressivo do sistema de impostos, a Constituição de 1988 buscou diversificar as bases tributárias e ampliar o peso das contribuições sociais na composição do orçamento social.

Também houve esforços no sentido de se vincular constitucionalmente fontes de financiamento para o gasto social, necessárias para criar condições materiais para a efetivação dos novos direitos sociais. Um resumo dos principais mecanismos de financiamento do gasto social pode ser visto na Figura 18.

FIGURA 18- POLÍTICA SOCIAL: PRINCIPAIS PROGRAMAS, GASTOS E FONTES DE FINANCIAMENTO

BRASIL
2014

POLÍTICAS	PRINCIPAIS PROGRAMAS/ AÇÕES	GASTO (% PIB)	FONTES DE FINANCIAMENTO
Regime Geral da Previdência Social (RGPS)	Aposentadorias, pensões, outros benefícios à população urbana e rural.	7,1	Contribuição de empregadores e empregados para previdência social (CETSS) + Cofins e outras fontes do Orçamento da Seguridade Social (OSS)
Proteção e Promoção do trabalhador	Abono, Seguro-Desemprego, Intermediação e Qualificação Profissional e geração de emprego e renda.	0,9	Contribuição do PIS/Pasep destinada ao FAT + aplicação financeira do FAT + recursos fiscais ordinários
Saúde	Sistema Único de Saúde – SUS	3,8	Vinculação da Receita Corrente Líquida (RCL) da União e das receitas dos Estados e Municípios
Assistência Social	Sistema Único de Assistência Social – Suas, BPC e PBF.	1,4	Não tem fontes vinculadas específica, mas faz parte do Orçamento da Seguridade Social (OSS).
Educação	Educação Básica, Ensino Superior, Educação de Jovens e Adultos, Analfabetismo.	5,0	Vinculação específica das receitas de impostos da União, Estados e Municípios + Contribuição do Salário Educação.
Desenvolvimento Rural	Reforma agrária, apoio ao pequeno produtor rural, e outros benefícios.	0,2	Não tem fontes vinculadas específica. Recursos fiscais ordinários
Cultura	Promoção do desenvolvimento cultural e artístico e acesso à cultura	0,1	Não tem fontes vinculadas específica. Recursos fiscais ordinários
Infraestrutura Social	Infraestrutura urbana, moradia e saneamento básico.	1,8	Fundo de Garantia de Tempo de Serviço – FGTS + recursos fiscais ordinários

Fonte: Ipea e Ministério do Planejamento (CASTRO, 2018)

A partir da Constituição de 1988, há um crescimento gradativo da expansão dos bens e serviços sociais, que prossegue no período 2002-2014. A abrangência da política social brasileira, em 2014, pode ser constatada pela Figura 19 que sintetiza diferentes tipos de benefícios ofertados a milhões de cidadãos cobertos pelas ações e programas implantados em diversas políticas públicas da área subdivididas em três tipos básicos: garantia de renda; garantia da oferta de bens e serviços sociais; e regulação (CASTRO 2018).

FIGURA 19 – TIPOS BÁSICOS DE INTERVENÇÃO DA POLÍTICA SOCIAL E EXPANSÃO DE BENS E SERVIÇOS

BRASIL
2002-2014

TIPOS BÁSICOS	TRANSFERÊNCIAS, BENS E SERVIÇOS.	2002(1)	2014(1)	
GARANTIA DE RENDA	ASSISTÊNCIA SOCIAL			
	Famílias beneficiárias do programa Bolsa Família ²	3,6 milhões (2003)	14,0 milhões	
	Beneficiários do BPC e RMV ³	2,3 milhões	4,3 milhões	
	PREVIDÊNCIA			
	Beneficiários do Regime Geral Previdência Social ⁴	18,9 milhões	27,8 milhões	
	TRABALHO E RENDA			
	Beneficiários do Seguro-Desemprego	4,8 milhões	8,9 milhões (2013)	
Beneficiários do Abono Salarial	6,5 milhões	21,3 milhões (2013)		
GARANTIA DE OFERTA DE BENS E SERVIÇOS	SAÚDE			
	Procedimentos Ambulatoriais	1.883,5 milhões	3.794,2 milhões (2013)	
	Atendimentos na Atenção Básica	868,0 milhões	1.200,8 milhões (2013)	
	Atendimentos na Atenção Especializada	146,4 milhões	447,0 milhões (2013)	
	Internações Eletivas	1,5 milhão	2,2 milhões	
	Internações de Urgência ⁵	10,6 milhões	8,5 milhões	
	EDUCAÇÃO⁶			
	Matrículas na Educação Infantil	4,4 milhões	5,5 milhões	
	Matrículas no Ensino Fundamental Regular ⁷	33,3 milhões	24 milhões	
	Matrículas no Ensino Fundamental em Tempo Integral ⁸	1,3 milhão (2010)	4,4 milhões	
	Matrículas no Ensino Médio Regular	7,6 milhões	7,2 milhões	
	Alimentação Escolar– Alunos Beneficiados	36,9 milhões	42,2 milhões	
	Livros Didáticos Adquiridos	96 milhões (2005)	135,5 milhões	
	Caminho da Escola– Ônibus Adquiridos	2.391 (2008)	4.078	
	Matrículas na Educação Profissional de Nível Médio ⁹	279.143	1,7 milhão	
	Matrículas no Ensino Superior	1,1 milhão	2,4 milhões (2013)	
	Fies– Contratos Firmados	65.921	732.348	
	Prouni– Bolsas Ocupadas	95.612 (2005)	223.493	
	DESENVOLVIMENTO URBANO			
	Moradias do Minha Casa Minha Vida ¹⁰	-	2,0 milhões	
	DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO			
	Contratos pelo Pronaf	0,9 milhão	1,5 milhão (2014-2015)	
	Elaboração: Castro (2018)			
	Fonte: MEC, MS, MDS, MPS, MCidades, MDA, MTE.			
	1. Quando os dados de 2002 ou 2014 não estavam disponíveis, utilizou-se o dado do ano indicado entre parênteses.			
	2. Em 2002, existiam outros programas de transferência de renda (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás). O Programa Bolsa Família foi criado pela Medida Provisória n. 132/2003.			
	3. Benefício de Prestação Continuada – BPC e da Renda Mensal Vitalícia – RMV.			
4. Benefícios emitidos em dezembro de cada ano, no âmbito do Regime Geral de Previdência Social– RGPS.				
5. A redução das internações de urgência deve-se a uma mudança de modelo assistencial no SUS, em que a atenção ambulatorial, em especial a da atenção básica, ganha maior importância e resolubilidade.				
6. Os números de matrícula citados referem-se à rede pública. Programas da educação citados: Programa Nacional de Alimentação Escolar – Pnae; Programa Nacional do Livro Didático – PNLD; Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – Pnate; Fundo de Financiamento Estudantil – Fies; e Programa Universidade para Todos – Prouni.				
7. A redução de matrículas deve-se à melhoria do fluxo escolar e à diminuição da quantidade de crianças e adolescentes no período considerado (mudança na base da pirâmide etária brasileira).				
8. Essas matrículas são um subgrupo das Matrículas no Ensino Fundamental Regular.				
9. Consideradas as modalidades integrada, concomitante e subsequente.				
10. O Programa Minha Casa, Minha Vida– PMCMV só foi instituído em 2009 pela Lei n. 11.977/2009.				

Apesar da contrarreforma liberal permanente, mesmo assim, a partir da vigência dos novos direitos constitucionais, da ampliação dos gastos e dos novos programas

implantados posteriormente, houve significativa expansão de benefícios e melhoria nos indicadores de bem-estar (Figura 20).

FIGURA 20 – EVOLUÇÃO DE INDICADORES SOCIAIS SELECIONADOS
BRASIL
1992-2004-2014

POLÍTICAS SOCIAIS	INDICADORES	RESULTADOS/VALORES		
		1992	2004	2014
Previdência Social	% da PIA (16 a 60 anos) coberta	-	62,9	72,6
	% de cobertura da pop. de 60 anos ou mais	-	81,9	82,6
	% Razão de dependência (idoso)	14,9 (1991)	14,4	16,5 (2012)
Assistência Social	% da população vivendo com menos de R\$ 140 <i>per capita</i>	27,3 (1995)	21,5	7,0
	% da população vivendo com menos de R\$70 <i>per capita</i>	10,7 (1995)	7,1	2,6
	% da população de 10 a 17 anos que só estuda	60,2 (1992)	76,5	83,7
Saúde	Taxa de Mortalidade Infantil (por mil Nascidos Vivos)	41,9	21,5	15,3 (2011)
	Taxa de Mortalidade na Infância (por mil Nascidos Vivos)	47,8	25,0	17,7 (2011)
	Razão de mortalidade materna (por 100 mil)	-	76,1	64,8
	Esperança de Vida ao Nascer (anos)	67,3	71,6	75,1 (2012)
Trabalho e Renda	Taxa de desemprego aberto	6,2	8,7	6,4
	Taxa de formalidade	-	45,7	57,7
	Rendimentos médios reais em todas as fontes da população maior de 15 anos (Em R\$1,00)	773,0	858,0	1.223,0
Educação	Taxa de frequência à escola (0 a 3 anos)	7,5 (1995)	13,4	24,6
	Taxa de frequência à escola (4 a 6 anos)	53,4 (1995)	70,5	87,5
	Taxa de frequência à escola (7 a 14 anos)	86,6	97,1	98,7
	Taxa de frequência à escola (15 a 17 anos)	59,7	81,8	84,3
	Taxa de frequência à escola (18 a 24 anos)	22,6	32,2	30,0
	Taxa de analfabetismo (15 anos ou mais)	17,2	11,5	8,3
Desenvolvimento Agrário	Número médio de anos de estudos (15 anos ou mais)	5,2	6,8	8,1
	Concentração Fundiária (Gini para propriedade da terra)	0,838 (1998)	0,816 (2003)	
Desenvolvimento Urbano	% Abastecimento de Água (urbano)	75	87,0	95,0
	% Esgoto Sanitário (urbano)	52	65,0	75,0
	% Coleta de Lixo (urbano)	79,8	nd	92,2
	% Domicílios urbanos com condições de moradia adequada	50,7	62,5	42,3
	% Déficit Habitacional total (% de domicílios)	-	10,0 (2007)	8,0 (2012)
Renda e Desigualdade	% renda domiciliar <i>per capita</i> menor/igual a 1/2 SM	58,8	50,7	28,7
	% renda domiciliar <i>per capita</i> menor/igual a 1/4 SM	33,4	25,4	10,3
	% da renda nacional detida pelo 1% mais ricos	13,2	12,9	11,3
	% da renda nacional detida pelos 50% mais ricos	13,1	13,8	17,0
	Desigualdade de renda– Gini	0,612 (1990)	0,569	0,518
	Razão 20/20	26,0	22,2	17,4

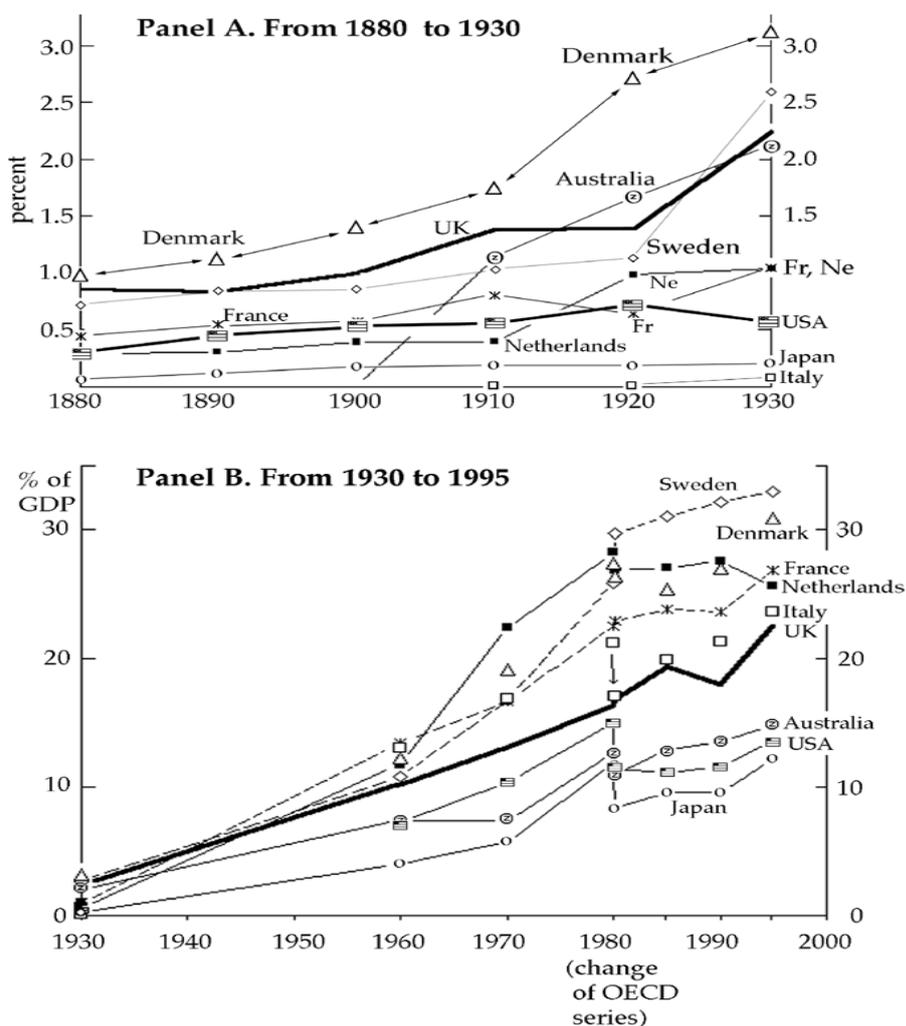
Fonte: IPEA (2010a), IPEA (2010c) e IPEADATA, IDB. (CASTRO, 2018)

4. DEMOCRACIA, INDUSTRIALIZAÇÃO E GASTO SOCIAL.

No livro “*Growing Public– Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century*”, Peter Lindert (2004) aponta que o “grande avanço” das transferências sociais como porcentagem do PIB ocorrido em diversos países entre

1880 e 1930 reflete “o aparecimento tardio e parcial do estado de bem-estar”. Esse fenômeno foi impulsionado, dentre outros fatores, pelo contínuo avanço do processo de “democratização que moldou a história pré-1880” (Figura 21-A.). Mais impressionante é o aumento dos gastos sociais em relação ao PIB ocorrido entre 1945 e 1975. Em muitos países essa relação saltou de menos de 10% para mais de 20% (Figura 21-B).

FIGURA 14- TRANSFERÊNCIAS SOCIAIS COMO PROPORÇÃO DO PIB, 1880-1995.

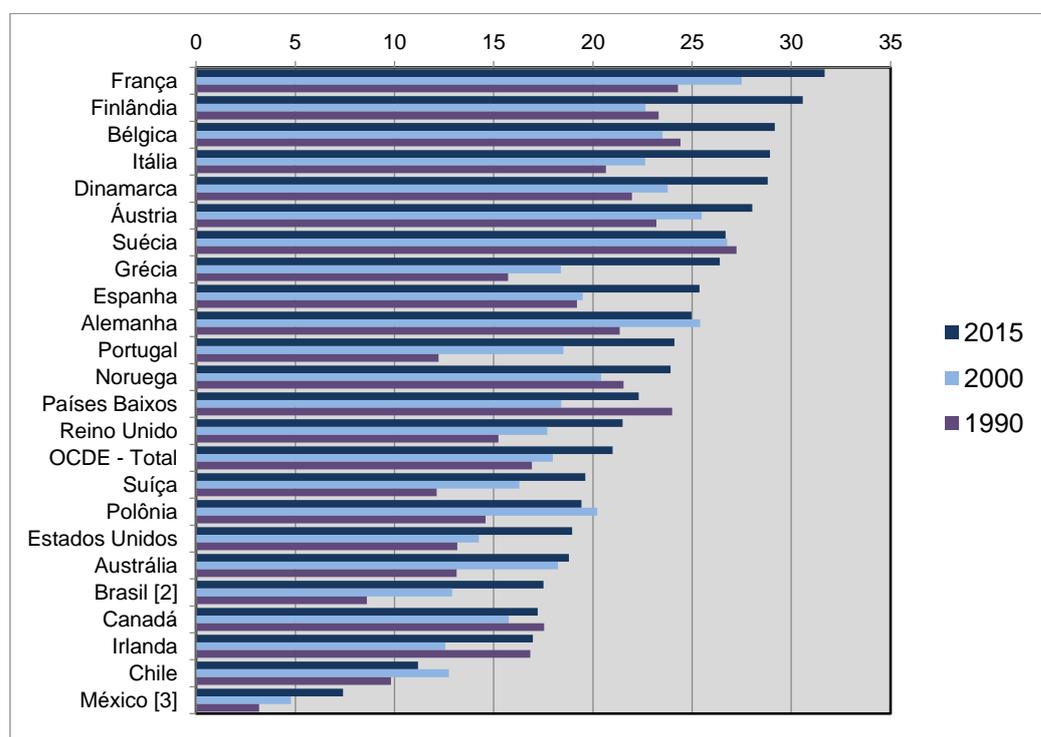


Analisando especificamente o período 1945-1975, Persson (1991) destaca que o aumento do gasto social “foi um dos mais marcantes fenômenos do desenvolvimento capitalista de pós-guerra”. Nos países da OCDE, a taxa média

anual de crescimento dos gastos sociais, em torno de 0,9% (entre 1950-1955), cresceu para 6,5% (1960-1975). No período de maior expansão (1960-1975), em muitos países, a proporção do PIB destinada ao gasto social aumentou de 12% para 23%.

Entretanto, o fato mais relevante é que, mesmo no contexto da globalização, da hegemonia da doutrina neoliberal e da crise financeira internacional de 2007-2008 – quando o Estado teve de salvar o capitalismo desregulamentado das mãos dos capitalistas –, na maior parte os países centrais o gasto social continuou a crescer no período entre 1990 e 2015 (Figura 15).

FIGURA 22 – GASTO SOCIAL PÚBLICO DIRETO [1]
(EM % DO PIB)
OCDE- PAÍSES SELECIONADOS
1990, 2000 e 2015



Fontes: Estatísticas da OCDE. Gasto Social (SOCX). Somente gasto público direto.

Base de Datos de Inversión Social (Cepal)

Gasto Social do Governo Central (2002-2015) (Secretaria do Tesouro Nacional/SIAFI/DISOR)

Notas: [1] Social Expenditure (SOCX)– Dados agregados. Somente gasto público direto.

[2] 1990 (Cepal), 2002 (STN), 2015 (STN).

[3] 1990 (Cepal), 2015 (Cepal)

Metodologia– O Banco de Dados sobre Gastos Sociais da OCDE (SOCX) é construído com a intenção de garantir dados comparáveis internacionalmente. As estatísticas incluem o gasto público e o gasto privado (compulsório e voluntário) dos 35

países membros desde 1980. Os dados agregados sintetizam informações sobre todos os programas sociais ativos destinados às seguintes finalidades: Aposentadorias por idade e tempo de contribuição; Pensões por morte, doença ou invalidez; Saúde; Família; Mercado de Trabalho; Desemprego; Habitação; entre outros. O Banco de Dados é descrito em detalhe por Adema, W, P. Fron and M. Ladaique (2011) (ver Methodology Part II). Para efeito comparativo, os dados de México e Brasil foram obtidos do Banco de Dados de Investimento Social da Cepal- que inclui gastos com Previdência, Assistência, Saúde e Habitação- e de relatório oficial da Secretaria do Tesouro Nacional, baseado em dados do SIAFI/SIDOR. (ANFIP e DIEESE, 2017).

Esse comportamento, que mostra a força das demandas sociais da democracia, não deixa de ser um paradoxo no contexto da “austeridade” imposta para enfrentar o brutal endividamento público para a salvação das instituições financeiras privadas.

Por que o gasto social no Brasil cresce a partir de 1993?

O imperativo do ajuste fiscal encobre o real propósito de alterar o modelo de sociedade pactuado em 1988. Essa marcha foi deflagrada no início dos anos 1990 e, nesse sentido, a atual estratégia de implantar o projeto neoliberal turbinado no Brasil nada tem de novidade. A mesma estratégia foi tentada sempre com êxito incompleto nos governos Collor, Itamar, Fernando Henrique e em parte do primeiro mandato de Lula. Em 2016, a ofensiva do mercado reaparece, como reedição do passado, no documento "Uma Ponte para o Futuro" (PMDB, 2016).

Assim, desde 1990, o modelo econômico que as elites financeiras tentam implantar aparece traduzido na política de ajuste fiscal na qual as classes dominantes acertam-se em torno de uma agenda de desconstrução de direitos sociais, sindicais, trabalhistas, humanos, ambientais e culturais.

No caso da proteção social, a mudança no modelo de sociedade pactuado em 1988 tem por propósito acabar com o embrionário Estado Social e implantar o Estado Mínimo Liberal. Para isso, economistas liberais utilizam-se do falso consenso de que os gastos constitucionais "obrigatórios" (previdência social, assistência social, saúde, educação, seguro-desemprego, dentre outros) teriam crescido num ritmo que comprometeria as contas fiscais. Por esse raciocínio, a estabilização da dinâmica da dívida pública exigiria modificar o "contrato social da redemocratização" (ALMEIDA, COIMBRA e PESSOA, 2015).

Argumentam que a crise atual decorreria da trajetória "insustentável" de aumento dos gastos públicos desde 1993, por conta dos direitos sociais consagrados pela Carta de 1988. A visão de que "o Estado brasileiro não cabe no PIB" ou que "as demandas sociais da democracia não cabem no orçamento" vende a falsa ideia de que a questão fiscal somente será resolvida se se extinguirem os direitos sociais de 1988.

Como analisado, o comportamento do gasto social no Brasil a partir da Constituição Federal não é "um ponto fora da curva" na história das nações industrializadas e democráticas. O que ocorreu no Brasil a partir de 1988 guarda semelhanças com a experiência de muitos países da Europa e da América desde 1880 e, mais acentuadamente, a partir de 1945.

A visão liberal desconsidera que o ano de 1993 coincide com a distensão do represamento secular dos direitos sociais que ocorreu a partir desse ano por força de decisão do Supremo Tribunal Federal que determinou o cumprimento imediato da Constituição de 1988. Em mais de 500 anos de história, pela primeira vez os trabalhadores rurais passaram a ter os mesmos direitos previdenciários que o segmento urbano. Com o início da vigência das aposentadorias rurais o número de concessões salta de um patamar anual de 120 mil para 900 mil. Após o reconhecimento desses direitos, a concessão de benefícios se manteve num patamar em torno de 300 mil anuais.

A partir de 1993 também passou a vigorar o Programa Seguro-Desemprego, adotado no Brasil com mais de meio século de atraso em relação às nações desenvolvidas. Atualmente são concedidos cerca de sete milhões de benefícios. Com a regulamentação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1994, deu-se início à implantação do programa Benefícios de Prestação Continuada (BPC), que atende atualmente quase cinco milhões de famílias com renda *per capita* inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo e pessoas portadoras de deficiências. Também passaram a vigorar as novas regras da Previdência Social urbana, com destaque para a introdução do piso de aposentadoria equivalente ao salário mínimo.

A série de dados iniciada em 1993 também não leva em conta fatores atípicos como, por exemplo, a notável "corrida às aposentadorias" urbanas ocorrida nos anos que precederam a Reforma da Previdência ensaiada pelo governo Collor e realizada pelo governo de FHC (Emenda Constitucional 20 de 1998). No período atual, assiste-se à nova "corrida às aposentadorias", uma reação ante a proposta excludente da Previdência que tramita no Congresso. Historicamente observa-se que reformas da Previdência sempre agravaram as dificuldades e tornaram ainda mais difícil o ajuste fiscal.

Talvez por conflito de interesses, os adeptos da visão de que os direitos sociais "não cabem no PIB" não escrevem uma linha sequer sobre os formidáveis mecanismos de transferência de renda para os ricos que poderiam ser contidos, por quem se interessasse em algum ajuste fiscal real. A taxa real de juros (Selic) continua elevada, quando o mundo pratica juros reais negativos. Faz falta uma reforma tributária que enfrente o crônico caráter regressivo do sistema de impostos. Todo ano o governo federal abre mão de cerca de 20% das suas receitas, em isenções fiscais que dá a segmentos econômicos específicos (em 2015, foram R\$282 bilhões, 4,9% do PIB, doados como 'isenções'). Segundo estudos do Banco Mundial a sonegação de impostos no Brasil chega a 13,4% do PIB, cerca de R\$ 500 bilhões anuais. Não há empenho do governo em conter e recuperar o estoque de recursos capturados pelos sonegadores, refletidos na Dívida Ativa da União que atinge cerca de R\$1,8 trilhão. Só no caso da Previdência, esse estoque beira R\$ 500 bilhões. A alternativa é retomar o crescimento e combater os favores que privilegiam os donos da riqueza financeira. Essa é a "meia-entrada" que o Brasil tem de combater.

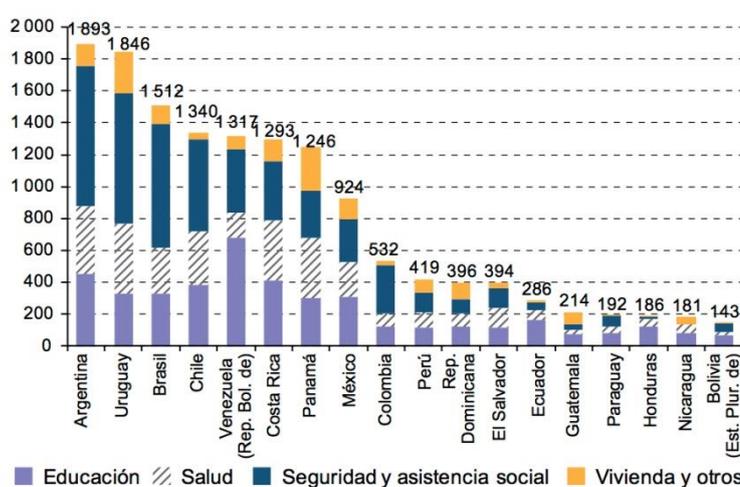
O gasto social do Brasil não é elevado, na comparação internacional.

Ao contrário da visão financista, o comportamento recente do gasto social do país não difere das demais nações, além de não ser elevado na comparação internacional. Esse fato, demonstrado na **Figura 22**, foi reconhecido pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), organismo vinculado ao Ministério da Fazenda. O documento revela que, entre 2002 e 2013, "o gasto social do Governo

Central aumentou mais de 11% em todos os grupos de países no período analisado" [Europa Emergente, Zona do Euro, Países Nórdicos e América Latina Emergente], com exceção da Ásia emergente (STN, 2016: 59).

Além disso, o estudo demonstra que o patamar do gasto social do Governo Central no Brasil não é elevado na comparação internacional. Ele é superior ao realizado pelos países emergentes da Ásia e encontra-se em patamar próximo dos países emergentes da América Latina. Entretanto, "em relação aos países europeus e seu estado de bem-estar social, o gasto social brasileiro ainda é relativamente baixo" (STN, 2016: 60). De fato, a Figura 23 abaixo mostra que gasto social *per capita* do Brasil é inferior ao verificado na Argentina e no Uruguai (Cepal, 2015).

FIGURA 23 AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): GASTO PÚBLICO SOCIAL ANUAL PER CAPITA ANUAL, POR SETORES, 2011-2012 (a) (EM DÓLARES DE 2005)
 FONTE CEPAL (2015:84)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de *Panorama Social de América Latina, 2013* (LC/G.2580), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.14.II.G.6.

^a No incluye Cuba ni Haití.

Por outro lado, o Brasil continua sendo um dos países mais desiguais do mundo. O estudo da STN ressalta que o índice Gini do Brasil "ainda se apresenta expressivamente superior ao dos grupos de países desenvolvidos e, até mesmo, das regiões emergentes do mundo". Nesse sentido, "mesmo com os significativos avanços com relação ao combate à desigualdade nos últimos anos, o Brasil ainda tem grande potencial para aprimoramento nesse indicador" (STN, 2016: 63).

5. PROPOSTAS PARA A REFORMA TRIBUTÁRIA

Nas democracias avançadas que serviram de inspiração para os Constituintes de 1988, o financiamento da proteção social segue o clássico modelo tripartite. As fontes de financiamento proveem da “contribuição do empregador”, da “contribuição do trabalhador” e, sobretudo, da “contribuição do governo” (impostos gerais progressivos pagos pela sociedade).

O que distorce essas contas no Brasil, é que, embora a contribuição estatal para a Seguridade seja alta, os recursos estatais provêm de um sistema tributário injusto, altamente regressivo, e, assim, também se originam dos trabalhadores e dos estratos de renda mais baixos da população.

O resultado é uma grande distorção em total desrespeito à capacidade econômica do contribuinte. O aumento da contribuição do governo, nesta proposta de reforma corrige a distorção atual porque será resultado de uma tributação progressiva, capaz de onerar o grande capital, as grandes fortunas, os ganhos financeiros.

Essa mudança se justifica pelo caráter regressivo da folha de salário (transferência dos custos para o consumidor) e, mais grave, pela tendência de redução das receitas de impostos que incidem sobre a base salarial. A Quarta Revolução Industrial, em curso, é possivelmente uma onda que, ao automatizar os processos produtivos e eliminar postos de trabalho, aprofundará a corrosão da base salarial e tenderá a perpetuar o desemprego estrutural.¹⁰

¹⁰ Relatório da consultoria McKinsey apresentado no Fórum Econômico Mundial de 2018 estima que entre 11% e 23% da população economicamente ativa global (entre 400 milhões e 800 milhões de trabalhadores) será afetada pela automação até 2030. No Brasil, estima-se que 15,7 milhões de trabalhadores serão afetados pela automação até 2030. Desde 2010, o número de robôs industriais cresce a uma taxa de 9% ao ano. Com a extinção grande de trabalhos que exigem pouca qualificação, a tendência é de aumento da desigualdade e redução das receitas provenientes da base salarial. Entre 2005 e 2014, dois terços dos domicílios das economias avançadas sofreram queda ou estagnação da renda fruto de salários e capital, o maior retrocesso desde os anos 1970, diz a consultoria. Automação vai mudar a carreira de 16 milhões de brasileiros. Fernanda Perrin, *Folha de S. Paulo*, 21/01/2018. <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/01/1951904-16-milhoes-de-brasileiros-sofrerao-com-automacao-na-proxima-decada.shtml>

No caso brasileiro, essa tendência de corrosão será acelerada pelos impactos da reforma trabalhista e da Terceirização, recém-aprovadas pelo Congresso Nacional. Nos próximos anos, deverá haver forte transição dos empregos formais com carteira assinada para contratos flexíveis, precários e de curta duração, com menor salário, período contributivo e valor da contribuição, o que rebaixará as receitas governamentais provenientes dessa fonte.

Mudar a incidência dos impostos, da base salarial, para taxaço sobre a renda e riqueza financeiras

Neste cenário, o desafio de financiar a Proteção Social no século XXI requer, dentre outras medidas, ampliar as receitas oriundas de tributos incidentes sobre a renda e a riqueza financeira. Há mais de meio século essa transição foi operada pela maioria dos países desenvolvidos portadores de sistemas tributários progressivos.

Criação de Fundo de Financiamento da Política Social

Pelas razões expostas, propõe-se a criação de fontes de receita específicas, e constitucionalmente vinculadas, para o financiamento da proteção social que combinam percentuais de tributos incidentes sobre a renda, o patrimônio e a riqueza financeira (ativos de capital, distribuição de dividendos, juros sobre capital próprio), que se somarão às contribuições tradicionais de trabalhadores e empregadores.

A criação de Fundo para o Financiamento da Política Social deve ter como cláusula pétrea a preservação e o aperfeiçoamento das conquistas de 1988 e deve ser construído no bojo do processo de formulação de Reforma Tributária, orientada para assegurar maior progressividade do sistema tributário, pela ampliação da participação relativa dos impostos diretos (incidentes sobre a renda das pessoas físicas situadas no topo da pirâmide social, dos tributos diretos que incidem sobre a renda das pessoas jurídicas e sobre a propriedade, a riqueza e as transações financeiras) e pela redução da participação relativa dos impostos indiretos que incidem sobre o consumo (mudanças na tributação sobre bens e serviços e sobre a

folha pagamento). Também se coloca a necessidade de reestabelecer o equilíbrio federativo, revisar as renúncias fiscais e reforçar a administração tributária e o aparato fiscal coercitivo com o propósito de ampliar a arrecadação, a eficiência e o combate à sonegação.

A alocação dos recursos do Fundo cobriria além dos gastos com saúde, previdência social e assistência social, que compõem o Orçamento da Seguridade Social, outras funções de governo muito importantes no novo modelo de desenvolvimento, como educação, ciência e tecnologia. A alocação dos recursos do Fundo alcançaria outras áreas muito carentes, como saneamento básico, mobilidade e transporte coletivo nas grandes e médias cidades, e outras prioridades determinada a cada PPA– Plano Plurianual – uma Lei votada a cada quatro anos, que determina os programas de governo e os investimentos que serão realizados no quadriênio.

Como boa parcela significativa desses serviços é prestada por estados e municípios, a alocação correspondente dos recursos será entregue, conforme os critérios legais, para essas unidades federativas, contribuindo para o reequilíbrio entre a justa repartição de recursos e de responsabilidades no conjunto da Federação.

O Fundo seria composto por recursos resultantes da maior participação relativa da tributação direta sobre lucros, grandes fortunas, renda financeira, contribuições econômicas específicas, as parcelas dos *royalties* e do Fundo Social do pré-sal que hoje já é destinada à saúde e à educação e por repasses do Orçamento Fiscal.

Porque é necessário assegurar recursos constitucionais ao gasto sociais?

Como mencionado, as propostas de Reforma Tributária que estão em debate extinguem as vinculações constitucionais de recursos para as políticas sociais, o que acentuará a assimetria entre a captura de recursos públicos pelo poder econômico e pela sociedade, aprofundando a desigualdade da renda.

A história aponta vários exemplos nesse sentido. Um dos mais emblemáticos é percebido no caso da Educação, onde, desde a Constituição de 1934, tem

prevalecido a obrigatoriedade constitucional de se aplicarem percentuais mínimos das receitas de impostos da União, dos estados e dos municípios. A ditadura militar (1964-85) desobrigou os governos federal e estadual dessa destinação constitucional. Devido a isso os recursos da educação caíram bastante. Esse fato contribuiu para a aglutinação de grupos políticos e ideológicos de diferentes correntes em torno de um movimento reivindicando "mais verbas para a educação". É nesse contexto que em 1976 ocorre a primeira tentativa do senador José Calmon, de aprovar emenda que restabelecia a vinculação constitucional. Em 1983 a chamada "Emenda Calmon" foi reapresentada e aprovada pelo Congresso Nacional. Posteriormente, a Constituição de 1988 restabeleceu a prática inaugurada pela Constituição de 1934.

Outro exemplo emblemático é a experiência do SUS no início dos anos de 1990, quando o Ministério da Previdência decidiu utilizar integralmente as contribuições de empregados e empregadores sobre a folha de salários para cobrir exclusivamente os benefícios previdenciários. O chamado 'buraco negro' no financiamento do SUS permaneceu até 1996, quando o Congresso Nacional aprovou a Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF). Mas, como se sabe, uma vez aprovada como contribuição "vinculada" ao SUS, a área econômica do Governo FHC passou a utilizar a CPMF na gestão das contas públicas. A CPMF cresceu, as suas alíquotas passaram dos iniciais 0,20 para 0,38. Em seus últimos exercícios de vigência, financiava as três áreas da Seguridade Social (0,20 para a saúde, 0,10 para a previdência rural e 0,08 para o fundo de erradicação da pobreza). Mas, em atenção às prioridades da área econômica, o governo FHC cortava outras fontes de recursos e os substituía pelos recursos novos vinculados que chegavam da CPMF (isto sem falar da DRU, que apropriava 20% de todas as contribuições sociais até 2000). Na Saúde, nos primeiros anos da CPMF, os seus recursos não conseguiram representar um aumento de recursos novos, por conta dessa substituição. Nesse cenário, em 2002, o movimento em defesa do SUS conseguiu aprovar a Emenda Constitucional n. 29, que estabeleceu vinculação dos orçamentos nos três entes federativos. Mas basicamente manteve o mesmo baixo padrão de custeio federal.

CONCLUSÕES

Como ressaltado neste artigo, o desenvolvimento não é decorrência espontânea do crescimento. A experiência de nações que lograram maior êxito relativo nesse processo aponta que ele não decorreu da livre ação do mercado, mas da intenção política deliberada coordenada pelo Estado e viabilizada por instrumentos de política econômica que convergiam para esse propósito, com destaque para o sistema tributário, peça fundamental para reduzir as desigualdades sociais, financiar o bem-estar, transformar a estrutura produtiva e estimular o crescimento. Nesses países, o sistema de impostos tem caráter progressivo (incidência proporcionalmente maior sobre a renda das camadas mais ricas da população), percebido pela maior participação relativa da tributação direta (sobre a renda, a propriedade e a riqueza) sobre a tributação indireta (sobre o consumo de mercadorias, bens e serviços). Por outro lado, estudos recentes revelam a importância dos gastos públicos sociais para sustentar o próprio crescimento econômico e reduzir as desigualdades da renda.

Nesse sentido, a reforma tributária necessária para o Brasil requer a correção do caráter regressivo do sistema de impostos, o que reduz a desigualdade, amplia a renda das famílias, potencializa o mercado interno e fortalece a demanda efetiva necessária para o crescimento econômico. Mas o combate às desigualdades da renda também requer capacidade fiscal para promover o bem-estar. O Estado Social melhora os padrões de vida, pelo seu potencial de transferir renda, ampliar a oferta pública de bens e serviços básicos, reduzir as desigualdades e promover o desenvolvimento. Nesta perspectiva, o sistema tributário nacional também deve estar adequado ao propósito de financiar e fortalecer a proteção social.

Esse é o principal diferencial dessa proposta de Reforma Tributária com as demais elaboradas por setores do *mercado*, do governo e do parlamento que, ao contrário, visam a aniquilar o Estado Social de 1988 pela extinção das fontes exclusivas e a vinculação de recursos para a Seguridade Social e a Educação, preservando-se o

sistema tributário, regressivo, sem qualquer compensação via a garantia dos gastos sociais.

Entende-se que em hipótese alguma os avanços inscritos na Carta Constitucional devem ser ameaçados, mas mantidos, revisados, atualizados e aperfeiçoados, sobretudo em decorrência da tendência de redução das receitas de impostos que incidem sobre a base salarial provocada pela Quarta Revolução Industrial e intensificada no Brasil pelos impactos da reforma trabalhista e da Terceirização, recém-aprovadas pelo Congresso Nacional. Neste contexto, deve-se acelerar a transição do financiamento incidente sobre a base salarial para o financiamento incidente sobre a renda e a riqueza financeira.

É nesta perspectiva que se propõe a criação de um fundo para o financiamento do bem-estar, com fontes de receita específicas, e constitucionalmente vinculadas, para o financiamento da proteção social que combinam percentuais de tributos incidentes sobre a renda, o patrimônio e a riqueza financeira (ativos de capital, distribuição de dividendos, juros sobre capital próprio), que se somarão às contribuições tradicionais de trabalhadores e empregadores que tendem a declinar.

Bibliografia

ALMEIDA, M; LISBOA, M; PESSOA, S. (2015). *Ajuste inevitável*. Folha de S. Paulo, 17 de junho. <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrissima/226576-ajuste-inevitavel.shtml>

ANFIP e DIEESE (2017). *Previdência: reformar para excluir? Contribuição técnica ao debate sobre a reforma da previdência social brasileira*. Brasília: Anfip – Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil: Dieese – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. 212p. <http://plataformapoliticasocial.com.br/previdencia-reformar-para-excluir-completo/>

BARREIX, A., J. ROCA Y L. VILLELA (2006). *La equidad fiscal en los países andinos*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID) / EUROsociAL.

BARREIX, A., M. BÈS Y J. ROCA (2009). *Equidad fiscal en Centroamérica, Panamá y República Dominicana, Washington*, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/EUROsociAL.

BEVERIDGE, W. (1942). *Social Insurance and Allied Services*. Londres: His Majesty's Stationery Office.

BEVERIDGE, W. (1944) *Pleno empleo em uma sociedade libre*. Informe de Lord Beveridge II. Madri: editora: Ministerio de Empleo y Seguridad Social (1 de janeiro de 1989). ISBN-10: 8474345294

CALIXTRE e FAGNANI (2017). *A política social e os limites do experimento desenvolvimentista (2003-2014)*. Campinas: IE/Unicamp (Texto para Discussão 295). <http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=3524&tp=a>

CARVALHO, F. J. C. (2005). *Keynes como Reformador Social: o Debate em torno do How to Pay for The War*. In Teoria Geral Setenta Anos depois. Ensaios sobre Keynes e Teoria Pós-Keynesiana.

CARVALHO, F. J. C. (2006). *Keynes and the Reform of Capitalist Social Order*, Rio de Janeiro, IE/UFRJ.

CARVALHO, J.M. (2001). *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

CARVALHO, L. RUGITSKY, F. (2015) *Growth and distribution in Brazil the 21st century: revisiting the wage-led versus profit-led debate*, DEPARTMENT OF ECONOMICS, FEA-USP, WORKING PAPER

CASTRO, Jorge A. (2018). *Política social no Brasil: distribuição de renda e crescimento econômico*. São Paulo: Plataforma Política Social (Texto para Discussão, 10). <http://plataformapoliticassocial.com.br/politica-social-no-brasil-distribuicao-de-renda-e-crescimento-economico/>

CEPAL (2015). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2015- Dilemas y espacios de políticas*. Santiago de Chile: Comisión económica para la América Latina y el Caribe (Cepal).

ESPING-ANDERSEN, G (1991). *As três economias do Welfare State*. Lua Nova n. 24. p. 85-115. 1991.

EVANS, P. (2010). *Constructing the 21st century Developmental State: Potentialities and Pitfalls* in Edigheji , Omano (ed). Constructing a Democratic Developmental State in South Africa Potentials and Challenges. HSRC Press, Capetown, South Africa. 2010.

FAGNANI, E (2005). *Política social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade*. Campinas: IE/UNICAMP, Tese de Doutorado (PARTE I – Capítulos 1 e 2).

FAGNANI, E. e ROSSI, P. (2018). *Desenvolvimento, desigualdade e reforma tributária no Brasil*. São Paulo: Plataforma Política Social (Texto para Discussão, 20).

FLORA, P. (1986) (org.) *Growth to limits: the western European Welfare States since world war II*. New York: the Gruyter.

FMI (2017) *Fiscal monitor (October, 2017). Tackling Inequality*. World economic and financial surveys. Washington, DC: International Monetary Fund.

GOBETTI, S. e ORAIR, R. (2015) **Jabuticabas tributárias e desigualdade no Brasil**. Valor, 31 de julho <http://www.valor.com.br/opiniaio/4157532/jabuticabas-tributarias-e-desigualdade-no-brasil>

GOBETTI, S. ORAIR, R. (2016) **Progressividade tributária: a agenda negligenciada**, Texto para discussão Ipea, n. 2190.

GÓMEZ SABAINI, J.C Y D. MORÁN (2013), **Política tributaria en América Latina: agenda para una segunda generación de reformas**, serie Macroeconomía del Desarrollo, Nº 133 (LC/L.3632), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).

HANNI, MICHAEL; MARTNER, RICARDO; PODESTÁ, ANDREA (2017). **La incidencia distributiva de la fiscalidad en América Latina**. In Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina, Juan Carlos Gómez Sabaini, Juan Pablo Jiménez e Ricardo Martner (editores). Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (2013). **Duas décadas de desigualdade e pobreza no Brasil medidas pela PNAD-IBGE**. Brasília: Ipea, Comunicado n. 159.

JIMÉNEZ, Juan Pablo. **Desigualdade, concentração de renda e elites econômicas na América Latina: o papel da política fiscal**. In: AFONSO, J. R.; LUKIC, M. R.; ORAIR, R.; SILVEIRA, F. G (org.). Tributação e desigualdade. Letramento: Rio de Janeiro, 2017.

JIMÉNEZ, Juan Pablo; PODESTÁ, Andrea. **La tributación sobre la renta em América Latina: desafíos y perspectivas**. In: SABAINI, Juan C. G.; JIMÉNEZ, Juan Pablo; MARTNER, Ricardo (Eds.). Consensos y conflictos em la política tributaria de América Latina. Cepal, Santiago, 2017.

JORRATT, M. (2010). **Equidad fiscal en Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay**, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

JORRATT, M. (2010). **Equidad fiscal en Chile: un análisis de la incidencia distributiva de los impuestos y el gasto social**, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

KEYNES, J. M. (1936) **A Teoria Geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo, Abril Cultural, 1983.

LINDERT, PETER (2004). **Growing Public: Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century**. Vol. 1: The Story. Cambridge: Cambridge

MARSHALL, T.H. (1967). **Política Social**, São Paulo: Zahar Ed.

OIT (2011). **Seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa**. Discusión recurrente sobre la protección social (seguridad social) en virtud de la Declaración de la OIT relativa a la justicia social para una globalización equitativa, Sexto punto del orden del día. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra.

OLIVEIRA, Fabrício A. (2017). **As reformas tributárias no plano internacional: a marcha da insensatez**. São Paulo: Plataforma Política Social (Texto para Discussão, 4).

<http://plataformapoliticasocial.com.br/as-reformas-tributarias-no-plano-internacional-a-marcha-da-insensatez/>

OLIVEIRA, Fabrício Augusto (1991). *A reforma tributária de 1966 e a acumulação de capital no Brasil*. 2ª edição. Belo Horizonte: Oficina de Livros, 1991.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto (1995). *Crise, reforma e desordem do sistema tributário nacional*. Campinas: Editora da Unicamp.

OXFAM (2017). *A distância que nos une - um retrato das desigualdades brasileiras*. São Paulo: Oxfam Brasil.

PIERSON, Christopher (1991). *Beyond the Welfare State?* University Park: The Pennsylvania State Univ. Press.

PMDB (2016). *Uma ponte para o futuro*. São Paulo: Fundação Ulysses Guimarães.

PNUD (2015). PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Relatório do Desenvolvimento Humano 2015– O trabalho como motor do desenvolvimento humano*. http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr15_overview_pt.pdf

ROSANVALLON. P (2012). *A desigualdade se mundializou*. Entrevista com Pierre Rosanvallon. São Leopoldo: Instituto Humanitas Unisinos – IHU. <http://www.ihu.unisinos.br/172-noticias/noticias-2012/516110-a-desigualdade-se-mundializou-entrevista-com-pierre-rosanvallon>

SANTOS, W.G. (1979). *Cidadania e Justiça. A Política Social na Ordem Brasileira*. Rio de Janeiro: Ed. Campus.

SILVEIRA, F. G. et al.(2011) *Equidade Fiscal: impactos distributivos da tributação e dos gastos sociais* Comunicados do Ipea n. 92. Elaboração própria.

SILVEIRA, F. G; PASSOS, L.; GUEDES, D. (2018). *Justiça fiscal no Brasil: rota para promoção da equidade* (no prelo).

SILVEIRA, F.G. (2012) *Equidade Fiscal: impactos distributivos da tributação e do gasto social*, XVII PRÊMIO TESOIRO NACIONAL, ESAF.

SILVEIRA, Fernando G.; DINIZ, Bernardo C. *A incidência da tributação direta no País: o que dizem os dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares de 2002/03*. *Informações Fipe*, Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, São Paulo, n 297, junho de 2005.

SILVEIRA, Fernando Gaiger (2003). *Impacto das transferências governamentais e da tributação na distribuição de renda no Brasil*. *Econômica*, Revista da Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p.171-184, jun.

SILVEIRA, Fernando Gaiger (2010). *Tributação, Previdência e Assistência Sociais: impactos distributivos*. In: CASTRO, Jorge A.; SANTOS, Cláudio H.; RIBEIRO, José A. C. *Tributação e equidade no Brasil: um registro da reflexão do Ipea no biênio 2008-2009*. Brasília: Ipea.

STN (2016). SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. **Gasto Social do Governo Central de 2002 a 2015**. Brasília: Ministério da Fazenda.

TAVARES, Maria da Conceição; SERRA, José. (1971) **Além da estagnação**. In: TAVARES, Maria da Conceição. Da substituição de importações ao capitalismo financeiro. Rio de Janeiro: Zahar.

TAVARES. MARIA DA CONCEIÇÃO (2018). **Restaurar o Estado é preciso**. <http://www.vermelho.org.br/noticia/307343-2>

TITMUS, R. (1963). **Essays on the Welfare State**. Londres: Allen &Unwin.

ZOCKUN, M. (2017) **Equidade na Tributação**, em AFONSO, J. et. al. Tributação e Desigualdade, Belo Horizonte: Letramento: Casa do Direito: FGV Direito Rio.