

## A POLÍTICA FISCAL E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

Romeu Machado Karnikowski<sup>1</sup>  
Alex Caiel<sup>2</sup>  
Saulo Marimon<sup>3</sup>

**RESUMO:** A política fiscal é o elemento essencial na manutenção e perpetração do Estado brasileiro, vem a ser o seu pilar mestre e garantidor, sem o qual não se cogita as políticas públicas. No entanto, ela passou por grandes transformações nas dez últimas décadas com sensível aumento das alíquotas e da carga tributária o que não significou na mesma proporção melhoria das políticas públicas. A EC 95/16 trouxe outra dimensão para a realidade fiscal no Brasil que ao mesmo tempo controla as finanças públicas e restringe os gastos com a seguridade social.

**Palavras-Chaves:** Estado; Fisco; Política Fiscal; Políticas Públicas; EC 95/16.

**ABSTRACT:** Fiscal policy is the essential element in the maintenance and perpetration of the Brazilian State, it becomes its master and guarantor pillar, without which public policies cannot be considered. However, it has undergone major transformations in the last ten decades with a significant increase in rates and tax burden, which has not meant an improvement in public policies to the same extent. EC 95/16 brought another dimension to the fiscal reality in Brazil, which at the same time controls public finances and restricts spending on social security.

**Keywords:** State; Tax; Fiscal Policy; Public policy; EC 95/16.

---

<sup>1</sup> Professor do Curso de Direito da Famaqui.

<sup>2</sup> Professor do Curso de Administração da Famaqui.

<sup>3</sup> Professor do Curso de Direito da Famaqui.

## OS ASPECTOS JURÍDICOS FISCAIS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Um dos aspectos nevrálgicos da EC 95/16 é a política das finanças públicas que passou a prevalecer com a Nova Política Fiscal com base no controle dos orçamentos fiscais e da seguridade social, que acabam afetando o desenvolvimento econômico. No Brasil a **Política Econômica** está sustentada em dois pilares fundamentais: a **política monetária** e a **política fiscal**. A questão do dinheiro público está consagrada no Título VI, entre os artigos 145 e 169, da Constituição Federal. A política econômica pode ser definida “**como a intervenção do governo na economia com o objetivo de manter elevados níveis de emprego e elevadas taxas de crescimento econômico com estabilidade de preços**”. (GREMAUD; VASCONCELLOS; TONETO JUNIOR: 2004, p. 190). E a política fiscal, por sua vez, pode ser definida como:

Por política fiscal entende-se a atuação do governo no que diz respeito à arrecadação de impostos e aos gastos. Estes afetam o nível de demanda da economia. A arrecadação afeta o nível de demanda ao influir na renda disponível que os indivíduos poderão destinar para o consumo e poupança. Dado um nível de renda, quanto maiores os impostos, menor será a renda disponível e, portanto, o consumo. Os gastos são diretamente um elemento de demanda; dessa forma, quanto maior o gasto público, maior a demanda e maior o produto. Assim, se a economia apresentar tendência para a queda no nível de atividade, o governo pode estimulá-la, cortando impostos e/ou elevando gastos. Pode ocorrer o inverso, caso o objetivo seja diminuir o nível de atividade. (GRREMAUD. VASCONCELLOS. TONETO JUNIOR: 2004, p. 190).

A política fiscal, onde estão estipulados os gastos e a arrecadação, fundamenta a estrutura financeira do poder público. Segundo o professor Augustinho Paludo, o elemento financeiro do Estado se define pelos seguintes elementos: **obter recursos** que vem a ser a **receita pública**; **despender os recursos**, ou seja, **despesa pública**; **gerir e planejar os recursos**, ou seja, efetivar o **orçamento público** e por fim **criar créditos**, ou seja, **empréstimo público**.

Receita-Obter	Despesa-Depender	Orçamento-Gerir	Crédito-Emprestar
---------------	------------------	-----------------	-------------------

<b>TRIBUTOS</b> (Impostos, Taxas e Contribuições)
--

Dentro desse desenho fiscal o elemento central é o **orçamento público** (art. 165 CF/88) que é o instrumento fundamental, juntamente com as finanças públicas (art. 163

CF/88) do governo no sentido do planejamento e da realização de políticas públicas reunidas em programas através dos quais o poder público viabiliza a alocação de recursos, pois segundo Augustinho Paludo observa o seguinte: “O Orçamento Público é uma lei que, entre outros aspectos, exprime, em termos financeiros, a alocação dos recursos públicos” (PALUDO: 2012, p. 6). Outra definição clara e do conselheiro Helio Saul Mileski que o descreve assim: “Como o Estado desempenha uma intensa atividade financeira – arrecadando, despendendo e administrando recursos financeiros – no sentido de realizar os seus objetivos de interesse público, há necessidade de utilizar de um meio que discipline essa ação estatal, por um determinado espaço de tempo. Esse meio chama-se orçamento público”. (MILESKI: 2003, p. 43). O orçamento público se divide, por sua vez, em seis tipos, cujas designações são as seguintes:

<b>TIPOS DE ORÇAMENTO</b>		
<b>Orçamento Tradicional ou Clássico</b>	<b>Orçamento Desempenho ou Funcional</b>	<b>Orçamento Programa</b>
<b>Orçamento Base Zero</b>	<b>Orçamento Incremental</b>	<b>Orçamento Participativo</b>

No Brasil, o orçamento público está previsto no Art. 165 da Constituição Federal e está dividido em três planos que define formalmente a própria política fiscal e que constituem o fundamento de toda estrutura orçamentária do poder público e vem ser o seguinte:

<b>PPA - Plano Plurianual</b>	<b>LDO – Diretrizes Orçamentárias</b>	<b>LOA – Orçamentos Anuais</b>
-------------------------------	---------------------------------------	--------------------------------

O objetivo do Plano Plurianual (PPA) vem a ser prever programas de duração continuada da administração pública, com base em objetivos e metas prevendo para tanto despesas de capital e outras para a sua consecução. A Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) deve abarcar as metas e as prioridades da Administração Pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, além disso, deve orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA). O Art. 165 da CF/88 estabelece que a iniciativa de tais formulações, devem sempre partir do Poder Executivo que no sistema político brasileiro é o responsável pela arrecadação e administração dos gastos públicos. O professor Hélio Saul Mileski ressalta que a Lei de Diretrizes Orçamentárias é a grande inovação dada pela Constituição de 1988, ao campo orçamentário. Mileski enuncia que “o objetivo da LDO, como o próprio nome indica, é

o de estabelecer um conjunto de princípios e normas de procedimento, fixando prioridades na conformidade do plano plurianual para orientar a elaboração do orçamento anual. (MILLESKI: 2003, p. 56). Os três tipos de instrumentos orçamentários dispõem do seguinte prazo para o seu encaminhamento em termos do governo federal:

<b>PROJETO</b>	<b>ENCAMINHAMENTO AO PODER LEGISLATIVO</b>	<b>DEVOLUÇÃO AO PODER EXECUTIVO</b>
<b>PLANO PLURIANUAL (PPA)</b>	Deve ser feito 4 meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial, ou seja, 31 de agosto	Deve ser feito até 15 de dezembro do exercício em que for encaminhado
<b>LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO)</b>	Deve ser feito 8 meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro ou 15 de abril	Deve ser feito até 30 de junho
<b>LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA)</b>	Deve ser feito 4 meses antes do encerramento do exercício financeiro ou 31 de agosto	Deve ser feito até 15 de dezembro

Fonte: SILVA: 2004, p. 57

O orçamento público deve ser elaborado observando sempre os três tipos de tributos previstos constitucionalmente no Brasil: impostos, taxas e as contribuições de melhoria. A parte nuclear de um orçamento – além da arrecadação é claro – é o que trata do dispêndio ou gasto público. Os gastos públicos ou gastos do governo são divididos em duas grandes partes: **despesas correntes** e **despesas de capital**. As despesas correntes constituem as despesas que não acrescem patrimônio ao Estado ou à Administração Pública. São gastos com o pagamento dos servidores e militares (pagamento de pessoal), luz, telefone, água serviços de limpeza, manutenção de infraestrutura e que permitem o andamento diário da máquina pública. As despesas de capital, por sua vez, são os gastos que permite a ampliação ou mesmo a manutenção dos bens ou patrimônio públicos tais como universidades, escolas, pontes, estradas, hospitais, hidroelétricas, viaturas e equipamentos para as polícias ou qualquer outro bem estatal ou público. Tanto as despesas correntes, que inclui os gastos com custeio e as transferências, bem como as despesas de capital que dispõe sobre os gastos de investimentos de longa duração do poder público constituem a atividade financeira pública que abarca gastos e arrecadação. Os gastos públicos constituem, dessa forma, o substrato da política fiscal e isso é tão importante que a legislação condiciona a rubrica e a forma como é realizado o dispêndio do poder público. As **despesas correntes** por

formulação orçamentária dada pela Lei Federal 4.320/1964 são subdivididas em duas partes: **despesas de custeio** e **transferências correntes**.

<b>DESPESAS CORRENTES</b>	
<b>Despesas de Custeio</b>	<b>Transferências Correntes</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>•Pessoal Civil e Militar (Servidores)</li><li>•Serviços de Terceiros</li><li>•Encargos Diversos</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>•Pagamento de Inativos e Pensionistas</li><li>•Subvenções Sociais</li><li>•Juros da Dívida Pública</li><li>•Subvenções Econômicas</li><li>•Salário Família</li><li>•Pagamento de Diversos</li></ul>

Fonte: VICECONTI. NEVES: 2010, p. 438

As **Despesas Correntes** podem ser classificadas como aquelas que são realizadas pelo Governo, mas não acrescentam nenhum elemento patrimonial aos bens públicos, perpetradas para o funcionamento cotidiano da máquina pública. As **despesas de custeio**, contidas naquela, são feitas para a manutenção da administração pública para a perpetração diária dos serviços públicos, incluindo o salário dos servidores, enquanto que as **transferências correntes**, que também estão dentro das despesas correntes, são os gastos que não constituem a prestação direta tanto dos serviços públicos como de bens. As despesas de custeios constituem verdadeiramente os gastos que permitem a administração pública funcionar nas suas funções voltadas para a sociedade. As transferências correntes são aqueles gastos marginais que a máquina pública vai estabelecendo ao longo do seu desenvolvimento, tais como as aposentadorias. Dessa forma, as **Despesas Correntes** que abarcam os dois tipos de gastos que acabamos de decifrar, constituem o elemento fundamental das despesas públicas, que garantem, em primeiro lugar, o pleno funcionamento da Administração Pública nos seus objetivos finais.

Na outra ponta dos gastos públicos estão as **Despesas de Capital** são aquelas que permitem ao Governo crescer patrimônio ao poder público, ultrapassam o funcionamento diário da administração e estão tripartidas em **investimentos**, **inversões financeiras** e **transferências de capital**, e para além das despesas correntes, possibilita ao governo investir em estruturas de longa duração que asseguram o funcionamento da economia de um país, tais como investimento na sua modernização e obras

permanentes. As despesas de capital formam os investimentos perenes do poder público e também onde pode operar para aumentar a arrecadação e rendas públicas através de inversões e investimentos de longo prazo, como em necessárias obras públicas. Os investimentos se fundamentam nas obras públicas tais como de infraestrutura e de saneamento, por exemplo, bem como em equipamentos, tais como em viaturas para as polícias ou bombeiros militares e constituem-se nas despesas mais próximas da burocracia estatal. As inversões financeiras são as despesas que constituem o substrato da atividade financeira do Estado, que se realiza através de empregos de seus recursos em várias atividades desde aquisição de títulos até de imóveis. E por terceiro, as transferências de capital são os recursos que permitem ao Governo gerir as suas dívidas de toda a ordem desde a sua amortização a vários tipos de auxílios. E todos esses elementos devem estar previstos nas peças orçamentárias obedecendo os critérios de despesas e pagamentos.

<b>DESPESAS DE CAPITAL</b>		
<b>Investimentos</b>	<b>Inversões Financeiras</b>	<b>Transferências de Capital</b>
.Obras Públicas .Equipamentos e Instalações .Material Permanente .Participação em Constituição ou Aumento de Capital de Empresas ou Entidades Industriais ou Agrícolas	.Aquisição de Imóveis .Participação em Constituição ou Aumento de Capital de Empresas ou Entidades Comerciais ou Financeiras .Aquisição de Títulos Representativos de Capital de Empresas em Funcionamento .Constituição de Fundos Rotativos .Concessão de Empréstimos .Diversas Inversões Financeiras	.Amortização da Dívida Pública .Auxílios para Obras Públicas .Auxílios para Equipamentos e Instalações .Auxílios para Inversões Financeiras .Outras Contribuições

Fonte: VICECONTI. NEVES: 2010, p. 439

A chamada política fiscal, como parte da política econômica governamental, que envolve arrecadação, receitas e gastos do governo, é uma das características mais vitais do Estado moderno. Esse aspecto tomou forma definida depois da Grande Depressão de 1929 – a mais grave crise econômica mundial que se abateu sobre todos os países do mundo de uma forma ou de outra – e que alimentou demandas que passaram ser decisivas para a manutenção do poder público contemporâneo e mesmo fundamenta a sua existência, tais como financiar educação, saúde e principalmente a seguridade social. Esse último elemento é sem dúvida o gasto maior dos estados de bem-estar social que tem como base de legitimidade a macroeconomia de John Maynard Keynes

(1883-1946). Nos Estados Unidos, por exemplo, a seguridade social foi criada em 1935, com uma robusta receita onde, já em 1940, 36 milhões de trabalhadores sustentavam apenas 222 mil aposentados. Atualmente, tal como no Brasil, o pagamento da seguridade social é considerado um imposto vital nos Estados Unidos, sendo, juntamente com o imposto de renda da pessoa física, responsável por quase 80% do sistema fiscal, respectivamente, com 36% e 43% da arrecadação tributária naquele país. (HUBBARD; O'BRIEN: 2010, p. 989).

Desde a última metade do século XIX, ocorreu no mundo um processo variado de inclusão na cidadania, nos direitos sociais e na distribuição de renda de grande parte da população. Esse processo de inclusão, é claro, não foi uniforme e se deu de forma difusa, mas aconteceu tais como a redução da jornada de trabalho, direitos ao descanso, a instituição de pensão, a criação da previdência social e do salário mínimo. A ideia de pensão surgiu em 1861, em razão da Guerra da Secessão (1861-1865), entre os estados do sul – denominado Confederação – e os do norte abarcados como União, para atrair voluntários para as fileiras dos exércitos de ambas as partes, de forma que permitisse assegurar pelo Estado o sustento das suas famílias e deles próprios como veteranos de guerra. A primeira previdência social do mundo foi criada pelo chanceler alemão Otto Von Bismarck (1815-1898) em 1881, com a finalidade, dita pelo próprio chanceler de assegurar e prover os trabalhadores alemães na doença e na velhice. E o salário mínimo que era uma reivindicação antiga dos trabalhadores foi criado na Nova Zelândia em 1894, com o objetivo de criar as condições mínimas de vida, com certa justiça e dignidade para os trabalhadores. Só para lembrar que a Nova Zelândia foi o primeiro país no mundo a instituir o voto para as mulheres ou o sufrágio feminino universal em 1893, pouco antes da criação do salário mínimo. Na sequência, o Reino Unido adotou a política do salário mínimo em 1909, os Estado Unidos em 1938, portanto, três anos depois da aposentadoria criada em 1935, que na verdade era uma pensão para os trabalhadores acima de 65 anos. No Brasil, o avanço da cidadania social, que começou a se consolidar depois da Revolução de 1930, se desenvolveu na seguinte ordem a partir de 1940: o salário mínimo, instituído pelo Decreto-Lei 2.162, de 1º de maio de 1940; a CLT (Consolidação das Leis do Trabalho), pelo Decreto-Lei 5.452, de 1º de maio de 1943; a previdência social pela Lei 3.807, de 26 de agosto de 1960 e a gratificação de natal (conhecido como 13º salário) pela Lei 4.090, de 13 de julho de 1962, entre outras muitas inclusões legais. Não resta dúvida que o a política fiscal, no Brasil, contribuiu

decisivamente para a emergência da cidadania social, no período antes das reformas tributárias que impulsionaram o rápido desenvolvimento econômico do país a partir de 1967. No entanto, a política fiscal estabelecida a partir de 1967, lastreou o impulso econômico, mas sem a devida distribuição de renda o que ampliou ainda mais o fosso entre os ricos e os pobres. Essa opção pelo puro desenvolvimento econômico foi duramente criticada por Celso Furtado no seu livro **O Mito do Desenvolvimento Econômico**, pois o mesmo não incluiu as classes sociais mais pobres.

<b>AVANÇOS DA CIDADANIA SOCIAL NO MUNDO E NO BRASIL</b>				
<b>PENSÃO</b>	<b>PREVIDÊNCIA SOCIAL</b>	<b>SALÁRIO MÍNIMO</b>	<b>APOSENTADORIA (Pensão)</b>	<b>SALARIO MÍNIMO, CLT, PREVIDENCIA SOCIAL e 13º SALÁRIO</b>
<b>Estados Unidos</b>	<b>Alemanha</b>	<b>Nova Zelândia</b>	<b>Estados Unidos</b>	<b>Brasil</b>
<b>1861</b>	<b>1881</b>	<b>1894</b>	<b>1935</b>	<b>1940, 1943, 1960 e 1964</b>
<b>Abraham Lincoln - Jefferson Davis</b>	<b>Otto Von Bismarck</b>	<b>Parlamento</b>	<b>Franklin D. Roosevelt – New Deal</b>	<b>Getúlio Vargas – Juscelino Kubitschek – João Goulart</b>

A modernização do Estado brasileiro iniciada por Getúlio Vargas<sup>4</sup>, principalmente a partir do Estado Novo (1937-1945), foi antes de tudo administrativa e legislativa dentro de um forte processo centralizador, onde toda a realidade política, econômica e legal do país foi deslocada para a União que passou a ser o verdadeiro centro das decisões. Mas esse processo acarretou a modernização social do país, sob a tutela do Estado nacional autoritário. A despeito disso, a modernização política e fiscal, que permitisse o devido financiamento da grande inclusão social, não foi devidamente completada por Getúlio Vargas. Essas reformas seriam mais que necessárias para financiar as demandas surgidas da incorporação de alguns grupos sociais, tais como os trabalhadores albergados pelo salário mínimo de 1940 e pela CLT de 1943, mas ele foi

<sup>4</sup>GETÚLIO DORNELLES VARGAS nasceu em São Borja, no dia 19 de abril de 1883 e morreu na fatídica manhã do dia 24 de agosto de 1954. Foi Presidente (governador) do Estado do Rio Grande do Sul quando assumiu a liderança da Aliança Liberal vitoriosa na Revolução de 1930. No dia 24 de outubro desse ano foi alçado ao governo do país ficando até ser derrubado por um golpe militar em outubro de 1945. Voltou à Presidência do País nas eleições de 1950 até seu suicídio em agosto de 1954. GETÚLIO VARGAS se destacou pelas imensas realizações dos seus governos começando a modernização do Brasil que a rigor ainda prossegue. Talvez, a melhor biografia de VARGAS seja a do escritor LIRA NETO que realizou uma pesquisa de fôlego sobre a vida do presidente oriundo de São Borja, escrita em dois alentados volumes.



apeado do poder em outubro de 1945, por um golpe-de-Estado, liderado pelo general Góes Monteiro. A Constituição da República de 1946 não constituiu um sistema tributário adequado às novas necessidades do Estado brasileiro, ao contrário, sobrepôs vários tipos de impostos sem um efeito fiscal mais benéfico para a população e para o próprio poder público. Foi só com a Constituição Federal, promulgada em 24 de janeiro de 1967, é que vem a lume um novo sistema fiscal, mas que infelizmente passou tão somente a corresponder o desenvolvimento econômico experimentado pelo país naquele momento, fechando-se às demandas sociais. A nova matriz tributária dada pela Constituição Federal de 1967 passou a financiar o desenvolvimento do Brasil, embora o regime militar de 1964 efetivasse algum aceno para as pressões sociais, tais como o Estatuto da Terra, a tentativa de erradicação do analfabetismo através do Mobral, BNH, cidadania para o agricultor por meio do FUNRURAL (LC 11/1971) e outras demandas, mas ocorreu uma situação paradoxal, a despeito do crescimento econômico do Brasil, o aprofundamento de clivagens ou bolsões de misérias que se tornaram fontes de grande violência.

A estruturação de uma política fiscal condizente com a realidade social e econômica do Brasil, vem a ser de fundamental importância para a constituição e a implementação de políticas públicas, principalmente, nas áreas da saúde, educação e segurança pública. No entanto, a inovação fiscal dada pela Constituição de 1967, como já vimos acima, buscou o financiamento do desenvolvimento do Brasil, o que provocou a consolidação das classes médias altas em detrimento das classes trabalhadoras, através de uma política tributária de distribuição injusta, onde os trabalhadores passaram a pagar mais impostos, enquanto que as classes mais ricas ficaram quase intocadas pela questão fiscal. Mas a isenção tributária dos mais ricos tomou proporção desmedida depois de 1995, onde o crescimento econômico do país trouxe pouco ou quase nenhum benefício real aos mais pobres. O professor Evilásio Salvador sobre essa questão fez a seguinte análise:

A carga tributária é um indicador que expressa a relação entre o volume de recursos, que o Estado extrai da sociedade sob forma de impostos, taxas e contribuições para financiar as atividades que se encontram sob sua responsabilidade, e o PIB. Diversos estudos revelam que a carga tributária brasileira aumentou muito nos últimos anos: saltou de 29% para 37% do PIB, no período de 1994 a 2005. De fato, já é mais alta que a de muitos países centrais. Mas o Brasil, ao contrário dos países desenvolvidos, tira a maior parte de sua receita de tributos indiretos e cumulativos, que oneram mais o

trabalhador e a classe média, pois têm uma alta carga tributária sobre o consumo – mais de metade da carga provém de tributos que incidem sobre bens e serviços – e uma baixa tributação sobre a renda – 25%. Situação inversa é a estrutura tributária dos países da Organização para a Cooperação Econômica e o Desenvolvimento (OCDE): os impostos sobre o consumo representam 32,1%, em média; o imposto sobre a renda 35,4%. O problema central a ser aprofundado não é somente o tamanho da carga tributária no Brasil. A questão-chave é quem paga essa conta, ou seja, quem financia o Estado brasileiro? Nos últimos dez anos, a despeito das dificuldades de crescimento econômico do país, da elevação do desemprego e da queda da renda dos trabalhadores, a arrecadação de impostos continua quebrando todos os recordes históricos e reforça a injusta estrutura tributária brasileira. (SICSÚ: 2007, pp. 80/81).

A resposta sobre quem financia o Estado brasileiro está na própria estrutura tributária do país, onde os trabalhadores e a classe média paga a maior, ou seja, o peso principal da conta e dos encargos, enquanto que as classes ricas pairam quase isentas e incólumes das garras do leão. Isso está muito claro quando verificamos que a maior incidência dos tributos está sobre os impostos cumulativos como PIS, Cofins e a criação da CPMF em 1996, que onerou a distribuição de riqueza em vez de fixar sobre a renda dos mais ricos. Nesse sentido, o professor Evilásio Salvador prossegue a sua análise devastadora sobre a carga tributária sobre os ombros dos menos favorecidos pelos dividendos econômicos:

O Estado brasileiro é financiado pelos trabalhadores assalariados e pelas classes de menor poder aquisitivo, que são responsáveis por 61% das receitas arrecadadas pela União. A população de baixa renda suporta uma elevada tributação indireta, pois mais da metade da arrecadação tributária do país advém de impostos cobrados sobre o consumo. Pelo lado do gasto do Estado, uma parcela considerável da receita pública é destinada para o pagamento dos encargos da dívida, o que acaba beneficiando os rentistas, também privilegiados pelo menor tributação. A partir de 1995, um conjunto de modificações na legislação constituiu uma verdadeira “reforma tributária”, que concedeu privilégios tributários à renda do capital e onerou os trabalhadores e os consumidores, tal como será visto a seguir. O aumento da carga tributária indireta ocorreu, principalmente, em virtude das modificações ocorridas na legislação do Cofins. Em 1998, diante do agravamento da crise financeira no Brasil, que nos levou a firmar um acordo com o FMI, o Governo Federal lançou um “pacote fiscal”, incluindo um conjunto de medidas visando a aumentar arrecadação e assegurar superávit primário fiscal, em 1999, de 31 bilhões (3,1% do PIB). Entre as muitas medidas anunciadas no “pacote 51”, que permitiu ao governo assegurar as chamadas “receitas extraordinárias”, destaca-se a alteração da legislação da Contribuição para os Programas de Integração Social (PIS) e da Cofins. No governo Lula, a Lei nº 10.833/2004 instituiu a não-cumulatividade e elevou a alíquota da contribuição da Confins de 3% para 7,6%. (SICSÚ: 2007, pp. 82/83/84).

Para o professor Evilásio Salvador a regressividade da carga tributária brasileira foram em muito agravadas com a legislação sobre a questão baixada depois de 1995, de modo que a carga de impostos a partir de então passou de 17,2% do PIB em 1996 para 20,8% em 2005. Essa percepção está muito clara no aumento de dois tributos que atingiram as classes trabalhadoras e também a classe média: na CPMF, instituída pela Lei 9.311/1996, que teve um crescimento de 141,7% entre o ano que ela foi criada e 2005. Do mesmo modo, a Cofins passou de uma arrecadação de 34,3 bilhões em 1996 para 89,9 bilhões em 2005, um crescimento de 162,9%. O professor Evilásio Salvador leciona que no Brasil os trabalhadores pagam mais impostos que os bancos:

A partir de 1996, a tabela do IR deixou de ser corrigida periodicamente e com isso milhares de trabalhadores de menor poder aquisitivo passaram a ser tributados na fonte. No período de 1996 a 2001, a tabela do IRPF ficou congelada. Desde então, ocorreram as seguintes correções: 17,5% em 2002; 10% em 2005; e 8% a partir de fevereiro de 2006. Esses reajustes são insuficientes para repor integralmente os efeitos da inflação no pagamento do IR, pois não refletem toda a inflação do período. A inflação de janeiro de 1996 a janeiro de 2006, apurada pelo IPCA/IBGE, foi de 104,98%. Descontando os reajustes já concedidos de 17,5% (2002), de 10% (2005) e de 8% (2006), a tabela do IR ainda precisaria ter sido corrigida em 46,84%, em 1º de fevereiro de 2006. Em 1995, o limite de isenção da tabela do IR era equivalente a 10,48 salários mínimos. A falta de correção da tabela acabou transformando trabalhadores com renda acima de 3,9 salários mínimos em contribuintes do IR, ferindo o princípio da capacidade contributiva estabelecido na Constituição Federal. Além disso, os assalariados pagam em tributos diretos proporcionalmente o dobro do que pagam os empregadores. Dados preliminares do Pesquisa de Orçamentos Familiares do IBGE revelam que, no estrato da população com renda *per capita* superior a R\$ 957,96 por mês, os trabalhadores pagam em impostos diretos 16% da renda, e donos de empresas pagam somente 8%. (SICSU: 2007, pp. 84/85).

Segundo o professor Evilásio Salvador no ínterim entre 1999 e 2005 os bancos recolheram apenas R\$ 55,4 bilhões de IR e Contribuição Social sobre seus lucros, enquanto que os trabalhadores pagaram a avultante soma de R\$ 261,5 bilhões de Imposto de Renda, demonstrando um verdadeiro disparate entre a mansa cobrança tributária dos mais ricos e a brutal carga tributária imposta aos trabalhadores e pessoas pobres. Isso significa que o regime tributário instalado em 1967, tornou o Brasil um país rico para os ricos e, por outro lado, pobre para os pobres.

Cabe ressaltar que o governo FHC, já havia aumentado a alíquota da contribuição do PIS-Pasep e da Cofins de 2% para 3%, além de ter criado a CPMF que

onerou terrivelmente o consumo, entretanto, o aumento para 7,6% sobre as contribuições sociais no governo Lula, através da Lei 10.833/2004, resultou por demais opressiva para os trabalhadores, alargando ainda mais o abismo com as classes mais ricas. Tanto FHC bem como Lula aumentou o imposto sobre o trabalho e o social aliviando ainda mais os rentistas e especuladores. As reformas tributárias perpetradas pelas Emendas Constitucionais 25/2000 e 42/2003, não alterou significativamente essa situação de descalabro e um dos sintomas mais graves disso o crescimento da violência e da criminalidade. A EC 42/2003 foi saudada como um grande avanço na questão tributária, além da EC 25/2000, principalmente, por fazer referência às micros empresas, mas em um balanço mais apurado, ela se mostrou frustrante ao não abarcar com mais profundidade os gastos sociais. Está claro que a política fiscal, desde a Constituição Federal de 1967, priorizou o desenvolvimento e o mero crescimento econômico do país em detrimento da distribuição de renda.

Na verdade, as medidas FHC-Lula onerando as contribuições sociais se põem contra as determinações das políticas keynesianas para quem o endividamento público não é a causa de recessão, mas ao contrário, serve como fomento, sobretudo, com a venda de títulos da dívida, para financiar as políticas públicas para o desenvolvimento social ou o econômico. É evidente que a política fiscal, dos países desenvolvidos e em especial do Brasil, oscilou entre financiar o crescimento econômico ou o desenvolvimento social priorizando a distribuição de renda. É evidente que o desenvolvimento social não é possível sem o crescimento econômico, mas esta pode acontecer sem a distribuição de renda, tal como aconteceu no Brasil, destacadamente, a partir da estrutura tributária centralizadora dada pela Constituição de 1967. Por outro lado, não resta dúvida, que a estrutura fiscal concebida pelo regime militar de 1964, lastreou e sustentou a afirmação da burocracia pública no país, principalmente a partir do Decreto-Lei 200/1967 que foi financiada pela reforma fiscal dada pela Constituição Federal de 1967, sendo esses dois elementos – nova burocracia pública e novo regime fiscal – fatores decisivos que permitiu o estrondoso crescimento econômico, experimentado pelo Brasil, entre 1967 e 1974.

Esse evoluir estava consubstanciado com a evolução fiscal do Brasil desde a época de Getúlio Vargas e marcou os períodos do debate político, principalmente no período democrático-populista entre 1945 e 1964, marcado pela concepção poderosa de

John Maynard Keynes para quem o Estado e mais especificamente o seu sistema fiscal deveria investir na formação de empregos e na correção no andamento da economia. Keynes, a despeito de ser um liberal, propôs na sua **Teoria Geral**, contrariando a concepção clássica de que o Estado deveria ter uma grande parcela intervencionista na vida econômica de um país. Essa ideia fascinou muitos economistas latinos americanos e brasileiros que sob essa influencia formaram em 1948 a CEPAL (Comissão Econômica para América Latina) onde se destacaram o argentino Raul Prebisch e o brasileiro Celso Furtado<sup>5</sup>.

Os economistas e sociólogos cepalinos, buscaram subverter a ordem de miséria reinante em toda a América Latina, onde existiam realidades dispare entre as classes mais abastadas e as mais pobres, através de políticas públicas inclusivas e de bem-estar. Obtiveram alguns sucessos parciais, mas no geral, eles não conseguiram avançar para além de algumas metas, em razão do predomínio econômico avassalador das oligarquias e das classes médias altas, já sedimentadas nos centros urbanos, realidade predominante, em graus variados, em toda a América Latina nessa época, mas principalmente na Argentina e no Brasil. Independentemente disso, foram conquistados vários avanços significativos da cidadania social, nesse período, tais como o salário mínimo em 1940, consolidação dos direitos trabalhistas em 1943, previdência social em 1960, ganhos reais de remuneração, incluindo o 13º salário em 1962. Depois da Revolução de 1930, a política brasileira passou a ser dominada pelo ideário nacional autoritário, lambendo o fascismo, marcado pela hiper-centralização, ainda mais intensa do a que existia no Império (1822-1889).

A política nacional autoritária, que fundamentou o Estado-Novo terminou em 1945, com a derrubada de Getúlio Vargas (1883-1954) do poder. O período entre 1945 e 1964, conhecido como democrático-populista ficou marcado pela ascensão e afirmação da classe média baixa e da classe trabalhadora ancorada com a afirmação dos direitos sociais favorecidas, em certa medida, pela ainda fraca política fiscal que vigorava no Brasil. Mas também, sempre é importante lembrar, consistiu no período de maior inclusão social na história do Brasil, onde a farta legislação comprova o

---

<sup>5</sup>A CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina) criada em 1948, era uma escola que teve o objetivo principal de elaborar estudos como alternativas para implementar o desenvolvimento econômico e social da América Latina. Ao longo dos anos 1950, os integrantes da escola, propuseram iniciativas para melhorar a distribuição de renda e a reorganização fiscal e administrativa, além de reforma agrária nos países da América Latina, em especial no Brasil em razão do seu grande economista CELSO FURTADO.

reconhecimento da cidadania social das classes trabalhadoras, mas ainda não daqueles que constituíam os párias, sobretudo, dentro da moral do trabalho, aqueles que não tinham carteira assinada. Na verdade, essa inclusão entre 1930 e 1967, aconteceu por camadas, sendo reconhecida a cidadania dos trabalhadores – simbolizada na figura do “operário padrão” – e não dos que não tinham carteira assinada. Nesse período, a carteira assinada passou a ser o documento fundamental da cidadania no Brasil e quem não a tinha estava verdadeiramente excluído de qualquer proteção social e de políticas públicas.

Entretanto, apesar do grande processo de inclusão social, as instituições, tanto políticas, administrativas e até mesmo jurídicas do país não corresponderam à modernização social que se sedimentou no Brasil. Direitos sociais modernos albergados por instituições arcaicas, algumas oriundas ainda do Império, outras da República Velha (1889-1930) e outras ainda produzidas pelo Estado nacional autoritário do primeiro Governo Vargas (1930-1945). Esse, sem dúvida, é um dos maiores paradoxos que permeia a história do Brasil, onde assistimos direitos sociais promulgados por instituições que estavam muito longe de ser reconhecidas como democráticas, que incluiu através do reconhecimento da cidadania social, mas ao mesmo tempo excluiu a dimensão das cidadanias política e civil, sepultando a participação dos trabalhadores e dos pobres na política do país. O que mostra que apesar de ter realizado bastante inclusão social, mas uma inclusão em camadas, regulado por fatores de produção onde somente era reconhecida a cidadania dos que estivessem integrados a esse sistema produtivo e cujo documento principal do “cidadão” passou a ser a carteira de trabalho, a política fiscal brasileira não se modernizou nessa direção, antes ao contrário depois de 1967, ela passa abertamente e sem rodeios a ser usada para financiar o desenvolvimento econômico sem inclusão social.

As constantes reformas atinentes a carga tributária no Brasil, concomitante a evolução da economia não corresponderam às necessidades sociais dos seus cidadãos, ao contrário dessas expectativas, elas oneraram ainda mais as camadas média e baixa no país. O professor Amir Antônio Khair identifica seis grandes períodos na evolução da carga tributária no Brasil, desde a Constituição da República de 1946, que havia instituído uma nova realidade fiscal em substituição a existente no Estado Novo:

<b>SEIS PERÍODOS DA CARGA TRIBUTÁRIA NO BRASIL ENTRE 1946 E 2002</b>		
<b>1º PERÍODO 1947-1958</b>	<b>2º PERÍODO 1959-1962</b>	<b>3º PERÍODO 1963-1970</b>
A carga tributária cresceu de 13,8% do PIB em 1947 para 18,7% do PIB em 1958, numa média anual de 0,45 ponto percentual	Em razão da grave crise institucional do início dos anos 1960, ocorreu queda média de 0,72 ponto percentual, decaindo para 15,8% do PIB em 1962	A reforma tributária proporcionada pela Constituição de 1967, faz a carga tributária crescer 1,28 ponto percentual atingindo 26% do PIB em 1970
<b>4º PERÍODO 1971-1993</b>	<b>5º PERÍODO 1994-1998</b>	<b>6º PERÍODO 1999-2002</b>
Estabilidade em 25% do PIB, exceto em 1990 quando Collor elevou para 28,8% do PIB, baixando novamente para 25,8% do PIB em 1993	O Plano Real com o controle da inflação fez a carga subir drasticamente para 29,5% do PIB mantendo-se estável até 1998	Elevação das alíquotas da Cofins, do PIS e da CPMF, integrado ao ICMS e da dívida ativa faz a carga tributária crescer subitamente ao patamar de 36% do PIB em 2002

Fonte: PINTO; BIASOTO Jr. 2006, p. 347

A identificação dos períodos fiscais do Brasil realizada pelo professor Amir Khair é brilhante na sua pormenorização, mas diferente do quadro acima, descortinamos três grandes etapas ou fases da política fiscal brasileira desde Getúlio Vargas. A primeira entre 1930 e 1967, a despeito das Constituições de 1934, 1937 e 1946, caracterizou-se pela sobreposição de impostos e indefinição e desorganização tributária; a segunda, iniciada com o PAEG (Plano de Ação Econômica do Governo), a Constituição Federal, de 24 de janeiro de 1967, principalmente, com o Decreto-Lei 157, de 10 de fevereiro de 1967, que criou fundos fiscais para investimentos para capitalizar empresas, se estendeu até 1988, se fundamentou na reorganização do sistema tributário baseado em racionalidade da arrecadação de impostos que alavancou sobremaneira o crescimento do poder público. A terceira começa com as disposições da Constituição Federal de 1988, e avança até os dias atuais e se caracteriza pelo crescimento ainda mais acentuado da arrecadação e dos tributos. Nessas três fases, a política fiscal pouco favoreceu a constituição de políticas públicas sociais, salvo algumas iniciativas, muito abaixo do que deveria ter sido.

Cabe frisar que a política fiscal é elemento central para se compreender o cenário da distribuição de riqueza do país, onde muitas vezes se privilegiou as classes rentistas (especuladores) em detrimento das classes trabalhadoras e até mesmo classes médias e do próprio trabalho organizado. Dentro desse aspecto, a burocracia pública também sofreu o impacto desse beneficiamento, onde as carreiras ditas jurídicas foram

privilegiadas, enquanto que os servidores da administração pública foram penalizados com encargos e retrocessos, principalmente, depois da Constituição de 1988. Nesse contexto, avançou as concepções de políticas públicas formuladas a partir da emergência dos chamados direitos sociais. Mas paradoxalmente o incremento da carga tributária passando de 13,8% do PIB em 1947 para 36% do PIB em 2002 não redundou em políticas pública eficazes na subtração da pobreza e da desigualdade social, ao contrário, em nome do desenvolvimento econômico não ocorreu uma séria preocupação na elaboração e efetivação de políticas públicas voltadas para a consolidação da cidadania social (T. H. MARSHALL). Por isso, torna-se necessário conhecer o significado do que vem a ser políticas públicas no contexto brasileiro.

O professor Roosevelt Brasil Queiroz definiu política pública da seguinte forma:

A expressão *política pública*, a exemplo de outras relacionadas a ela, como governo, estado e administração pública, é empregada de várias formas e em contextos diversos, como uma área de atividade governamental (ex.: política social, política agrícola, etc.), como um objetivo ou uma situação desejada (ex.: estabilizar a moeda), como um propósito específico (ex.: política de tolerância zero), como uma decisão de governo em uma situação emergencial (ex.: decretar uma situação de calamidade pública), como um programa (ex.: programa de combate à mortalidade infantil), entre outras. Usamos a expressão política pública tanto para se referir a um processo de tomada de decisões como também para tratar sobre o produto desse processo... Outra forma de conceituarmos política pública é defini-la como o processo de escolha dos meios para a realização dos objetivos da sociedade geridos pelo governo. Sendo os instrumentos de ação dos governos, as políticas públicas devem estar orientadas pelos princípios constitucionais a elas relacionados, como, por exemplo, o da eficiência, da eficácia, da equidade. A razão da existência das políticas públicas é o Estado social, marcado pela obrigação de garantia de direitos fundamentais ao cidadão. Em síntese, as políticas públicas são, no estado democrático de direito, os meios que a administração pública dispõe para a defesa e a concretização dos direitos de liberdade e dos direitos sociais dos cidadãos, estabelecidos numa Constituição Nacional. (QUEIROZ: 2011, pp. 96/97).

Ainda na esteira do professor QUEIROZ existe cinco tipos ou categorias de políticas públicas: Políticas Estabilizadoras; Políticas Reguladoras; Políticas Alocativas; Políticas Distributivas e Políticas Compensatórias. No seu sentido geral, esses cinco tipos de políticas públicas visam a estabilizar a realidade econômica do país, alocar recursos para o seu desenvolvimento, formular formas de distribuição da riqueza e do se



possível desenvolvimento econômico e erigir políticas compensatórias, sempre que necessário ou permanente, tais como o seguro desemprego e até mesmo a bolsa-família.

Cabe afirmar que as políticas públicas são orientadas antes de qualquer coisa pela estruturação orçamentária e pelas regras das **despesas correntes**, abarcando os gastos com custeio e as transferências que atingem diretamente os servidores, aposentados e investimentos sociais e, também das **despesas de capital** que constituem os gastos de investimentos de longa duração do poder público.

Um dos capítulos mais interessantes do seu livro **O Capital no Século XXI**, denominado *Um Estado social para o século XXI*, Thomas Piketty, depois de analisar de como a riqueza foi construída e distribuída e de como estruturou a desigualdade social desde o século XVIII, passou a defender a necessidade de revitalizar o tão criticado Estado social. Esse debate em um patamar racional se faz vitalmente necessário, diante dos ataques das correntes ideológicas que se afirmaram nas últimas décadas a favor do Estado ou do mercado, ou vice-versa, contra a participação de um deles no centro principal da economia. Piketty em sua impressionante lucidez analisa assim essa porfia que se revela cada vez mais estéril porque vem a ser uma disputa de soma zero:

No entanto, os dois pontos de vista, antimercado e anti-Estado, têm, cada um, sua parte de verdade: é necessário ao mesmo tempo inventar novos instrumentos que retomem o controle de um capitalismo financeiro que enlouqueceu e renovar e modernizar de maneira profunda e permanente os sistemas de arrecadação e gastos, coração do Estado social moderno, que atingiram um grau de complexidade que por vezes ameaça gravemente sua inteligibilidade e sua eficácia social e econômica. (PIKETTY: 2014, p. 462).

Piketty observou que as arrecadações e os impostos, principalmente no decorrer do século XX, contribuíram decisivamente para a evolução do papel do poder público na vida econômica e social na formação da renda nacional dos povos contemporâneos. No século XIX, os tributos representavam menos de 10% da renda nacional, demonstrando que os Estados ocidentais pouco participavam da vida econômica e social dos seus respectivos povos. Essa situação, segundo Piketty, começa a mudar radicalmente depois da Primeira Guerra Mundial (1914-1918), quando os tributos começam a tomar contornos mais definidos na formação da renda nacional.

A partir dos anos 1920-1930 e até os anos 1970-1980, assistimos a um crescimento considerável da participação dos impostos e das despesas públicas (e, particularmente, das despesas sociais) na renda nacional dos países ricos. Em todos os países desenvolvidos foi multiplicada por um fator de pelo menos três ou quatro (às vezes por mais de cinco, como nos países nórdicos). Em seguida, constatamos em todos os países uma estabilização quase completa da participação dos impostos na renda nacional desde os anos 1980 até os anos 2010. Essa estabilização se deu em níveis muito diferentes entre os países: pouco mais de 30% da renda nacional nos Estados Unidos, em torno de 40% no Reino Unido, e entre 45% e 55% na Europa continental (45% na Alemanha, 50% na França e quase 55% na Suécia). As diferenças entre os países estão longe de serem insignificantes. Contudo, é surpreendente que as evoluções seculares como um todo sejam próximas umas das outras, sobretudo, no que concerne à estabilidade quase perfeita observada em todos os países ao longo das três últimas décadas. (PIKETTY: 2014, p. 463).

O Estado social formado ao longo do século XX, através de uma complexa estrutura fiscal, nas últimas décadas chegou ao ponto de ebulição, por várias razões. Acontece que o Estado, até a primeira metade do século XX, preocupava-se quase nada com as questões sociais, mas a partir dos anos 1930 esse aspecto foi mudando profundamente, com a idéia do *welfare state* e do avanço da cidadania social tal como observou o sociólogo inglês T. H. Marshall que passou a ser incorporada pelo Estado, mas sem prejudicar as conquistas da cidadania civil e da cidadania política.

Para começar, vemos como a questão do “retorno do Estado” pode parecer incongruente no contexto atual: o peso do poder público nunca foi tão grande. Para termos uma visão mais completa do papel do Estado na vida econômica e social, é necessário levarmos em conta outros indicadores, claro. O Estado intervém fixando regras, e não somente arrecadando impostos para financiar despesas e transferências. Por exemplo, os mercados financeiros são regulados com bem menos rigor a partir dos anos 1980-1990, em comparação com o período entre os anos 1950 e 1970. O Estado também pode intervir como produtor e detentor do capital: as privatizações realizadas ao longo das três últimas décadas no setor industrial e financeiro reduziram seu papel em relação às três décadas do pós-guerra. Mesmo assim, do ponto de vista do peso fiscal e orçamentário, o que é bem relevante, o poder público nunca desempenhou um papel econômico tão importante como nas últimas décadas. Não há tendência de baixa perceptível, ao contrário do que às vezes ouvimos. Claro que, em um contexto de envelhecimento da população, progresso das tecnologias médicas e necessidade de formação incessante cada vez maiores, o simples fato de se estabilizarem as arrecadações públicas proporcionalmente à renda nacional já representa em si um desafio, e é mais fácil fazer promessas enquanto se está na oposição do que as cumprir quando se está no poder. No entanto, as arrecadações obrigatórias compõem hoje mais ou menos metade da renda nacional em quase toda a Europa, e ninguém imagina de fato, para as próximas décadas, um crescimento comparável ao que se deu ao longo do período 1930-1980. Depois da crise dos anos 1930, e no contexto do pós-guerra e da

reconstrução, seria razoável considerar que a solução para os problemas do capitalismo fosse um crescimento sem limite do peso do Estado e de suas despesas sociais. Hoje, as escolhas são necessariamente mais complexas. O grande salto à frente do Estado já se deu: não haverá um segundo, ou pelo menos não sob essa forma. (PIKETTY: 2014, p. 464).

Piketty a partir desses aspectos passa a analisar a questão do Estado social nos países pobres e chamados emergentes, demonstrando que o baixo nível de arrecadação pública desses países, afetou decisivamente o pequeno desenvolvimento econômico e social, principalmente dos mais pobres:

Se examinarmos a evolução da taxa de arrecadação nos países mais pobres do planeta desde os anos 1970-1980, constataremos níveis extremamente baixos de arrecadação pública, em geral compreendidos entre 10% e 15% da renda nacional, tanto na África Subsaariana quanto no Sul da Ásia (sobretudo na Índia). Se considerarmos os países de nível de desenvolvimento intermediário, na América Latina, no Norte da África ou na China, observaremos taxas de arrecadação compreendidas entre 15% e 20% da renda nacional, inferiores às observadas nos países ricos com o mesmo nível de desenvolvimento. O mais espantoso é que o abismo em relação aos países ricos continuou a se aprofundar nas últimas décadas. Enquanto as taxas de arrecadação média nos países ricos cresceram antes de se estabilizar (de 30-35% no início dos anos 1970 para 35-40% desde os anos 1980-1990), nos países pobres e intermediários observou-se uma redução significativa. Na África Subsaariana e no Sul da Ásia, a taxa de arrecadação média era ligeiramente inferior a 15% nos anos 1970 e no início anos 1980 e caiu para pouco mais de 10% nos anos 1990-2000. (PIKETTY: 2014, p. 478).

Nessa mesma linha de raciocínio, Piketty percebeu que uma boa estrutura fiscal de um país vem a ser condizente com o seu desenvolvimento econômico, tal como ele assevera de acordo com o texto acima:

Essa evolução é preocupante, pois o processo de construção de um Estado fiscal e social foi, em todos os países desenvolvidos de hoje, um elemento essencial do processo de modernização e desenvolvimento. Todas as experiências históricas sugerem que com apenas 10-15% da renda nacional em receitas é impossível ir muito além das funções soberanas tradicionais: se desejamos que a polícia e a justiça funcionem corretamente, não sobra muita coisa para financiar a educação e a saúde. Outra possibilidade é pagar mal a todos – policiais, juízes, professores primários, enfermeiros -, e nesse caso provavelmente nenhum serviço funcionará direito. Isso pode levar a um círculo vicioso, uma vez que a mediocridade dos serviços públicos contribuirá para minar a confiança no Estado, o que tornará mais difícil a mobilização de receitas fiscais significativas. O desenvolvimento de um Estado fiscal e social está intimamente ligado ao processo de construção de um Estado, simples assim. Trata-se, portanto, de uma história extremamente política e cultural,

associada às especificidades de cada história nacional e dos abismos próprios de cada país. (PIKETTY: 2014, p. 478).

Piketty observou que as despesas públicas apenas com saúde e educação significam a percentagem entre 10% e 15% da renda nacional em todos os países desenvolvidos nessas duas primeiras décadas do século XXI. Os países desenvolvidos na mesma linha utilizam muito, às vezes cerca de 20% da renda nacional, como mecanismo e instrumento de substituição e de transferência no sentido de distribuir as riquezas produzidas. Por essa razão que ele expressou veemente defesa no sentido de que o Estado social deve ser modernizado e não ser desmantelado. Antes de Piketty, o professor Bernardo Sorj, havia desvendado a trajetória social do chamado Estado capitalista, mas muito próximo da tese desdobrada pelo economista francês:

Através de um longo caminho – no qual a grande crise de 1929, as duas guerras mundiais e a expansão comunista foram fatores fundamentais -, consolidou-se uma esfera nova de ação estatal: a esfera social. O Estado capitalista passou a ser um estado de bem-estar (*welfare state*) e criou o que Robert Castels denomina a “propriedade social”, uma série de bens coletivos que atuariam como um substituto funcional à propriedade individual, que possibilitariam aos indivíduos o acesso aos suportes necessários para participarem do mercado de trabalho e das formas de consumo e sociabilidade modernas. Por suas próprias origens, associado à vontade de integrar as classes populares nos sentimentos patrióticos, o estado de bem-estar social foi um projeto de integração da sociedade em torno do Estado nacional. (SORJ: 2004, pp. 44/45).

No passo seguinte, o professor Sorj analisa a crise do Estado de bem-estar social e suas consequências para os trabalhadores, principalmente, no Brasil, onde a política fiscal reiteradamente tem sido usada para financiar os projetos econômicos:

A partir dos anos 70, o estado de bem-estar entra em crise, embora seja importante assinalar que ele continua sendo até hoje o fundamento da integração social das sociedades capitalistas avançadas. Inicialmente, a crise foi diagnosticada como uma crise fiscal, associada a transformações demográficas (aumento de longevidade e diminuição da taxa de natalidade, com a conseqüente modificação da pirâmide etária, de forma que o sistema previdenciário, no qual a geração mais jovem assume os custos da mais velha, ficou inviabilizado), além de crescimento exponencial de gastos com saúde pública e aumento do nível de desemprego. A crise do estado de bem-estar é produto de um longo processo pelo qual os “direitos sociais”, originados em torno da figura do trabalhador, passaram a ser generalizados e, em boa medida, desencaixados do sistema de seguro obrigatório que os financiava. À medida que novos setores se acoplavam ao estado de bem-estar, os custos eram transferidos ou aos grupos “pagantes”, isto é, trabalhadores e patrões, ou ao Estado, que se financiava através de impostos ou políticas inflacionárias. O

novo contexto criou as condições para as chamadas políticas neoliberais, apoiadas por amplos segmentos sociais que se sentiram prejudicados com a dinâmica de financiamento dos crescentes custos de manutenção do sistema ou afetados pela inflação. (SORJ: 2004, p. 45).

O professor Anthony Atkinson, por sua vez, retoma esse debate de forma muito realista começando com a indagação se o Estado de bem-estar social pode ainda ser sustentado no século XXI.

Será que realmente não podemos arcar com o estado de bem-estar social na economia global do século XXI? A essência do ponto de vista que afirma não ser viável o estado de bem-estar social consiste no argumento de que a globalização reduziu as possibilidades de aumento tributário dos estados de bem-estar social. Sob essa visão, há limites para a proporção da renda nacional que pode ser levantada como arrecadação fiscal. Como popularizado pelo economista norte-americano Arthur Laffer, há uma curva que liga a arrecadação fiscal total à alíquota geral. Essa curva sobe no início, mas chega a um ponto máximo e depois começa a cair. Uma curva que, supostamente, Laffer traçou no guardanapo de um restaurante em Washington para os funcionários do presidente Nixon, Dick Cheney e Donald Rumsfeld, que foram depois nomeados vice-presidente e secretário de Defesa, respectivamente. Como o próprio Laffer reconheceu, a “curva de Laffer” não traz um novo conceito, mas é muito citada hoje em dia. (ATKINSON: 2015, pp. 319/320).

A “curva de Laffer”, independente de qualquer crítica que se possa a dirigir a ela, nos mostrou como uma fórmula para compreender o binômio tributário entre aumento de impostos e o montante da arrecadação, onde se percebe que o aumento automático de impostos não implica no mesmo sentido o aumento de arrecadação.

O ponto principal é que a globalização e as mudanças tecnológicas, juntas, mudaram a direção da curva para baixo, de modo que para qualquer alíquota o governo arrecada uma receita menor. O ponto máximo da curva avançou para a esquerda. Isso aconteceu porque a expansão do comércio eletrônico implica maior dificuldade de arrecadar impostos indiretos, o desenvolvimento de um mercado de trabalho global limita a tributação da renda auferida, e a concorrência tributária entre os países reduz a arrecadação de impostos corporativos e a tributação da renda de investimento. Se os países tivessem sido fechados para a alíquota de maximização da arrecadação, eles teriam que passar por uma redução, e, se tivessem achado que havia espaço para a expansão, esse espaço não existiria mais.

Anthony Atkinson, devotado na luta contra a desigualdade, mas também muito realista sobre esse debate, levanta a questão crucial sobre a permanência do estado de bem-estar social, ou seja, como sustentá-lo e arcar com a sua vigência mantendo um nível razoável de impostos? A velha, simples e direta pergunta: tirar dinheiro de onde?

Como podemos ver a “curva de Laffer” nos mostra com uma clareza hialina que aumento da alíquota não corresponde ao aumento da arrecadação e que o sistema fiscal tem um ponto de equilíbrio entre o valor da alíquota e o montante de impostos auferidos pelo governo. No Brasil, uma das saídas mais prementes para essa questão, talvez seja desencilhar o sistema produtivo, tal como das microempresas, da burocracia modorrenta, para viabilizar iniciativas econômicas da Sociedade Civil.

No Brasil, no entanto, ocorre um paradoxo em relação à estrutura fiscal dos países desenvolvidos, onde temos um alto índice de arrecadação, fazendo o Estado custar em torno de 38% do PIB para a sociedade, mas com uma péssima senão catastrófica distribuição de renda, gigantescos bolsões de miséria, baixo índice de desenvolvimento social convivendo com altas taxas de crescimento econômico, lugares totalmente desconhecidos do poder público e grupos sociais sem qualquer perspectiva de serem contempladas e abarcadas pelas políticas públicas. Temos uma sociedade totalmente desigual em prosperidade e desenvolvimento econômico, além disso, extremamente violenta e caminhando para a anomia irreversível. Como explicar essa situação socialmente caótica, contraditoriamente, convivendo com altas taxas de arrecadação que fariam do Brasil um país desenvolvido e sem contradições sociais, de acordo com o raciocínio de Piketty.

<b>A CONTRADIÇÃO DILACERANTE DO BRASIL</b>	
<b>Estrutura Fiscal que ARRECADA MUITO</b>	
<b>Arrecadação de País Desenvolvido de acordo com PIKETTY</b>	<b>O Suficiente para fazê-lo um País Socialmente Desenvolvido</b>

No entanto, o seu sistema de saúde e educação públicas está cada dia mais sendo erodidos nos seus fundamentos, além da estrutura de segurança pública que visivelmente não consegue mais responder adequadamente o avanço da criminalidade e da violência. Temos um Estado rico e uma sociedade na sua base muito pobre. O fato é que, apesar das grandes inclusões sociais ocorridas entre 1930 e 1967, o regime fiscal brasileiro visivelmente beneficiou os mais ricos em detrimento dos mais pobres.

<b>Política fiscal, tão somente para financiar o crescimento econômico, sem fazer a inclusão social e deixando ainda precária as cidadanias política e civil, provoca recessão e determina a desigualdade.</b>
--

A política fiscal do Brasil, principalmente depois de 1967, está claramente voltada para os ricos e rentistas que coexistem com arremedos de políticas públicas, obras primas desenhadas no papel, mas na prática de pouco ou quase nenhum efeito social. Existe desde há muito, uma rede de corrupção gigantesca que se apropria da política fiscal e, assim tragicamente, afasta dos dividendos econômicos e até mesmo fiscais, a maior parte do povo brasileiro. Daí a porque a existência do enorme abismo econômico entre as classes sociais, pois os governos continuam taxando os **impostos cumulativos** (impostos sociais) e os **progressivos** (impostos crescentes sobre os mais ricos) em vez dos **impostos regressivos** (impostos decrescem à medida que a renda aumenta, ou seja, os ricos pagam menos e os pobres proporcionalmente mais impostos).

Os tributos cumulativos nunca foram tão importantes na arrecadação como em 2002, quando atingiram quase 20% de uma carga tributária global de 35,6% do PIB. Tal proporção era de apenas 10% e 7% em 1988 e 1968, quando foram arrecadados 22,4% do PIB e 23,3% do PIB, respectivamente. O expressivo aumento da carga de tributos cumulativos resultou da elevação da arrecadação da mais danosa de suas categorias – as contribuições sociais (Cofins, Pis-Pasep e CPMF) -, que saltou de 0,2% do PIB em 1971 para 1,1% em 1988, até atingir seu nível histórico máximo em 2002: 6,2% do PIB. (PINTO. BIASOTO Jr. 2006, p. 298).

A partir de 1995, tem início uma reformulação na política fiscal brasileira que tem o objetivo claro de isentar os mais ricos, exonerando a carga tributária sobre as atividades especulativas, mas em contrapartida elevou a carga sobre as contribuições sociais, isso ocorreu tanto no governo FHC bem quanto no governo Lula. Essa reformulação culminou com a Emenda Constitucional 42/2003 que dispôs sobre uma frustrante reforma tributária. O Plano Real de 1994, que controlou a inflação e estabilizou a economia brasileira, fez a dívida pública dar uma súbita elevação, porque a inflação elevada que existia até então absorvia a dívida. Essa elevação repentina da dívida pública, ironicamente provocada pelo Plano Real, obrigou iniciativas objetivando a amortização da mesma, tais como a renegociação da dívida dos Estados, reforma previdenciária, reforma tributária, aumento de impostos, a Lei Kandir (LC 87/1996) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000). É importante salientar que qualquer política pública voltada para erradicar a desigualdade e através de uma eficaz distribuição de renda, tem como base a construção do Plano Real implantado em 1º de julho de 1994 que reorientou o setor público, principalmente na questão fiscal. O

professor Estevão Kopschitz Xavier Bastos sobre essa questão teceu a seguinte análise sobre o ajuste fiscal que se deu em meados dos anos 1990:

O déficit operacional de todo o setor público em 1989 foi de 6,9% do PIB e, em 1994, zero. Podem-se comparar também os déficits operacionais médios dos quinquênios 1985-1989 e 1990-1994: 5,1% do PIB no primeiro período e 0,6% do PIB no segundo – uma queda correspondente a um ajuste fiscal de 4,5% do PIB. É irrealista pensar em ajuste fiscal dessa magnitude como algo que possa ser feito rapidamente. Nos anos que precederam o Real, foi alcançada uma situação de equilíbrio nas contas públicas, por esse conceito.

O Brasil, antes do Plano Real instituído em 1994, era fustigado por uma inflação que afetava profundamente a sua economia, embora os índices inflacionários contribuíssem para manter um pequeno equilíbrio fiscal, a despeito dos enormes gastos com sua própria máquina e da dívida externa. Na verdade, a inflação era o grande mal que ulcerava o tecido da economia brasileira, principalmente, depois da grande crise da dívida de 1983, que acabou desencadeando a crise econômica e aumento da inflação que determinou o fim do regime militar no início de 1985. Depois de várias tentativas de controlar o flagelo da inflação, através de várias iniciativas heterodoxas, tais como o Plano Cruzado de 1986, o Plano Bresser de 1987, o Plano Verão de 1989 e o Plano Collor de 1990, o Plano Real conseguiu barrar a crescente inflacionária com medidas inovadoras e algumas inclusivas contidas no próprio ato de conter a espiral da inflação. Essa nova realidade na economia brasileira, determinada pelo Plano Real, provocou o redimensionamento da estrutura fiscal brasileira que deveria se ajustar aos fundamentos da estabilidade econômica.

A par do ajuste fiscal provocado pelo Plano Real, uma das questões que passou a ser muito atacada e disparando grande polêmicas é o da previdência social tida como buraco sugador das finanças públicas e para onde vai a maior parte dos recursos arrecadados pelo governo. A reforma gerencial de 1995 apontou a previdência como um problema muito grave a ser revolido por reformas inevitáveis. Em busca de uma solução para a previdência – lembrando sempre que ela está sendo apontada pelos governos como uma das mais graves das finanças públicas – foi elaborada e promulgada a Emenda Constitucional nº 20/1998, que estabeleceu regras de transição e idade mínima para a aposentadoria com integralidade e paridade para os servidores e um teto para a previdência geral. Na sequência, a Emenda Constitucional nº 41/2003 cristalizou de vez o teto para previdência pública e subtraiu a paridade e a integralidade dos



servidores, que a Emenda Constitucional nº 47/2005, assegurou para aqueles que ingressaram no serviço público até 31 de dezembro de 2003. A previdência social dentro do Estado do bem-estar social ou simplesmente Estado social é o elemento fulcral da distribuição de renda e assegura a tranquilidade das gerações ulteriores.

Não resta dúvida que os governos – FHC (EC 20/98) e depois Lula (EC 41/03 e 47/05) - elegeram a previdência social como a grande vilã a ser combatida, através de reformas que retiraram ou diminuíram direitos dos trabalhadores e dos servidores, impactando na classe média também, ação que, aliás, mais uma vez criou as condições materiais para a disseminação da pobreza e aumentou a concentração de renda. A previdência social – que abarca a questão da seguridade social, especialmente no campo da aposentadoria – com o advento do *welfare state* tornou-se o maior gasto dos orçamentos dos governos nos últimos cinquenta anos. Depois do Pós-Guerra, os países desenvolvidos, em vez de gigantescos orçamentos militares passaram a destinar esses recursos para a perpetuação do *welfare state* e dentro dessa realidade para a previdência social. É claro que em muitos países no Pós-Guerra, os orçamentos militares cresceram incomensuravelmente, tornando fator de dominação de classe, tal como aconteceu nos Estados Unidos, como bem observa o sociólogo C. Wright Mills no seu clássico **A Elite do Poder**, (econômica, política e militar), e países da África e da América Latina, onde os militares tornaram-se elites organizadas e dominantes até o início dos anos 1980. A sua manutenção e gestão adequadas vem ser uma preocupação constante dos governos, pois a criação desse instituto social, que foi o mecanismo pelo qual se incluiu grandes segmentos da população ao âmbito da cidadania social, tornou-se também com o decorrer dos anos, o maior fator de azedume dos administradores públicos. As sucessivas reformas econômicas e mesmos sociais, acopladas aos inúmeros planos na tentativa dos governos controlarem a impetuosa inflação e empobrecimento da sociedade brasileira nos anos 1989 e 1990, com exceção do Plano Real de 1994, refletem ainda nos dias atuais. E um dos elementos mais atingidos foi o da seguridade social. Não houve governo no Brasil, principalmente, depois da Constituição de 1988, que não apontasse a previdência social como um problema a ser resolvido. A questão previdenciária, principalmente dos servidores, foi desenhada da seguinte forma de os dois governos avançaram nessa seara o primeiro com a EC 20/1998 e o segundo com a EC 41/2003 e a EC 47/2005, que provocou a seguinte situação para os servidores:

<b>SERVIDORES PÚBLICOS</b>	
<b>EC 20/1998</b>	<b>EC 41/2003 e EC 47/2005</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>.Idade mínima para aposentadoria integral por tempo de contribuição: 60 anos para homem e 55 anos para mulher;</li> <li>.exigência de dez anos de serviço público e de cinco anos no cargo ocupado para a habilitação a aposentadoria programáveis</li> <li>.fim da acumulação de aposentadorias, bem como da possibilidade de aumento de renda na passagem para a inatividade;</li> <li>.restrições à acumulação de aposentadorias e salários;</li> <li>.possibilidade de criação de fundos de pensão federal, estaduais e municipais e, desde que instituídos, imposição do mesmo teto do RGPS aos benefícios dos novos servidores, abrindo, assim, caminho para o fim da aposentadoria e pensão integrais.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>.Fim da paridade entre o último salário e o valor inicial da aposentadoria, que passou a ser calculada com base nas remunerações sobre as quais incidiram as contribuições ao RPPS e ao RGPS;</li> <li>.fim da paridade entre os reajustes de salários e de aposentadorias/pensões, passando-se a corrigir os benefícios previdenciários pela inflação;</li> <li>.pensão que passou a ser integral até o teto do RGPS e reduzida em 30% para valores superiores;</li> <li>.submissão de todas as rendas no âmbito do setor público a teto federal (remuneração do Ministro do STF) e a subtetos estaduais e municipais;</li> <li>.incidência de contribuição previdenciária sobre aposentadorias e pensões superiores ao teto do RGPS;</li> <li>.alíquotas de contribuição dos servidores estaduais e municipais: além de obrigatórias, não mais puderam ser inferiores às dos servidores da União;</li> <li>.instituição de abono de permanência no serviço público equivalente ao valor da contribuição para o servidor que, embora possa se aposentar, continue em atividade.</li> </ul>
<p>O regime previdenciário dos militares manteve-se o mesmo. Desse modo, eles continuam entrando na inatividade após 25 e 30 anos de serviço, respectivamente para mulher e homem sem o limite de idade.</p>	

Fonte: AMARO: 2011, p. 16<sup>6</sup>.

As três emendas constitucionais alteraram a previdência social dos servidores, sendo que a EC 20/1998 criou uma espécie de pedágio para o servidor alcançar o direito a aposentadoria; a EC 41/2003 suprimiu com a paridade e a integralidade entre ativos e inativos, no entanto elas foram restituídas aos servidores pela EC 47/2005 – chamada PEC Paralela – desde que cumprissem algumas condições sem as quais não obteriam as condições necessárias para a aposentadoria. A aposentadoria dos servidores passou a ser determinada por algumas condições, pois uma das justificativas mais evidentes e fortes para a publicação das emendas constitucionais acima nominadas é o enorme abismo e desproporção entre a arrecadação e os gastos com a aposentadoria. Os servidores, primeiro com a EC 20/1998, depois com as EC 41/2003 e a 47/2005 passaram a ter que

<sup>6</sup>O sistema tem distorções: Em 2010, um servidor de 41 anos aposentou-se. Ele contribuiu, ao longo da sua vida funcional, com no máximo cem mil reais ao sistema. Se ele viver mais trinta anos, ou seja, até aos seus 71 anos e certamente viverá, o sistema pagará a ele a soma de dois milhões e trezentos mil reais, não levando em conta a correção.

formatar vários outros requisitos antes de serem lançados na inatividade com as mesmas garantias de gozavam quando estavam em atividade.

<b>AS REFORMAS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL</b>	
<b>EC 20/1998</b>	<b>EC 41/2003 e EC 47/2005</b>
<p style="text-align: center;"><b>Servidores Públicos e Regime Geral</b></p> <p>a) extinção da aposentadoria proporcional, redução do elenco de professores contemplados com aposentadoria especial e substituição da aposentadoria por tempo de serviço pela aposentadoria por tempo de contribuição.</p>	
<p style="text-align: center;"><b>Regime Geral de Previdência Social</b></p> <p>a) vinculação das contribuições sobre folha de pagamentos exclusivamente para pagamento de benefícios do RGPS.</p> <p>b) desconstitucionalização da regra de cálculo dos benefícios e constitucionalização do caráter contributivo da previdência social e do seu necessário equilíbrio atuarial e financeiro, o que abriu caminho para posterior edição da Lei nº 9.876/1999 que instituiu o fator previdenciário.</p>	<p style="text-align: center;"><b>Regime Geral de Previdência Social</b></p> <p>a) previsão de lei destinada a estabelecer sistema especial de inclusão previdenciária, com benefícios no valor de um salário mínimo, para trabalhadores de baixa renda e para aqueles sem renda própria dedicados ao trabalho doméstico;</p> <p>b) previsão de diferenciação de alíquotas e de bases de cálculo das contribuições sociais dos empregadores em função do porte da empresa e da condição estrutural ou circunstancial do mercado de trabalho (tal dispositivo adiciona-se a outro que prevê a possibilidade de que as contribuições sobre a folha de salários sejam substituídas pelas incidentes sobre receita ou faturamento).</p>
<p style="text-align: center;"><b>Previdência Privada Complementar</b></p> <p>a) fundos de pensão patrocinados por estatais: imposição de disciplina financeira e atuarial e exigência de paridade entre as contribuições dos participantes e patrocinadores;</p> <p>b) previsão de leis para regular o regime complementar, o que se consubstanciou com as Leis Complementares nº 108 e 109, ambas de 2001.</p>	<p style="text-align: center;"><b>Previdência Privada Complementar</b></p> <p>exigência de que os planos de benefícios sejam somente na modalidade de contribuição definida. (<b>Contribuição Definida:</b> benefícios futuros dependem da capitalização de contribuições. <b>Benefícios Definido:</b> o valor dos benefícios é garantido independentemente do montante acumulado nas contas individuais.</p>
<p><b>NOTA:</b> Os servidores em atividade até a publicação da EC 41/2003 ficaram garantidos proventos integrais e garantia de paridade desde que atendidos alguns requisitos básicos.</p>	

Fonte: AMARO: 2011, p. 17

Desse modo, as reformas previdenciárias – EC 20/1998, EC 41/2003 e EC 47/2005 – juntamente com o aumento da isenção dos impostos das classes mais ricas que passou da casa dos 35% em 1995 para em torno dos 8% no início dos anos 2000, claramente exonerando os impostos progressivos para beneficiar os setores detentores de capital, em contrapartida aumentando a carga tributária dos impostos acumulativos, como o aumento das contribuições sociais e onerando muito a circulação da riqueza com a CPMF. Aqui é importante fazer uma distinção conceitual entre imunidade tributária para os setores produtivos que estão previstos constitucionalmente, de

exoneração que significa a diminuição de tributos para os setores puramente voltados para o capital tal como os rentistas e os especuladores. A política fiscal foi alterada substancialmente a partir de meados dos anos 1990, em razão de uma nova preocupação que começou a fazer parte da gestão pública denominada “ajuste fiscal” que se baseou nos superávits primários e nos próprios gastos dos governos, como bem prova a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal em maio de 2000.

A consolidação das finanças públicas tornou-se o ponto fundamental da agenda dos anos 1990, e cresceu a cobrança por superávits *estruturais* capazes de atender as expectativas dos investidores. O intenso debate sobre o ajuste fiscal intertemporal ampliou o leque de preocupações teóricas e levou ao questionamento da visão dos modelos tradicionais de origem keynesiana, em política de austeridade fiscal implicava efeitos contracionistas inevitáveis no curto prazo e recuperação do crescimento somente em prazo mais longo. (LOPREATO: 2013, p. 58).

A nova política fiscal que se estabeleceu a partir de 1995, provocou uma seria mudança nas destinações das **despesas correntes** e dentro delas a redução das despesas com os inativos e os pensionistas, tal como ocorreu promulgação das Emendas Constitucionais 20, 41 e 47, o corte das subvenções sociais e salário-família; as polêmicas e insatisfatórias Emendas Constitucionais 25/2000 e 42/2003 e das **despesas de capital** e dentro delas os investimentos públicos, as transferências de capital e inversões financeiras. Essa perspectiva se manifesta de forma ainda mais ampliada com a promulgação da EC 95/16, que objetiva ainda de forma mais draconiana determinar o corte com subvenções sociais atingindo diretamente os investimentos na educação, na saúde e também na segurança pública. Na verdade, a EC 95/16 avançou como uma sombra sobre a sociedade brasileira prometendo cortar gastos com as **despesas correntes** e dentro destas com as **despesas de custeio** atingindo os servidores e as **transferências correntes** atingindo os aposentados, os trabalhadores e os mais pobres. Ao propor o corte e a limitação de gastos públicos – já estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal - a referida EC 95/16, ao longo desse últimos anos, têm efeitos degradantes para os serviços públicos e para a própria sociedade. O fato está posto na discussão acima: no Brasil, a política fiscal, principalmente depois de 1967, beneficiou os ricos (as chamadas classes que tinham iniciativa econômica e também o estrato mais alto da burocracia pública) em detrimento dos mais pobres que viram suas rendas gradativamente serem corroída pela erosão do poder de compra. Para corrigir essa situação, onde vigora a realidade dos impostos regressivos, mais injustos para os

impostos progressivos, mais justos. Essa inversão necessária, onde os ricos devem pagar mais tributos e os pobres menos – proporcionais a renda de cada grupo – é um dos elementos que pode viabilizar a existência do Estado de bem-estar social no século XXI.

A EC 95/16 instituiu para os administradores o corte de gastos públicos nas rubricas das despesas correntes e de capital, não afeta o essencial da questão tributária vigente no Brasil, que é a sobrecarga de impostos sobre os mais pobres e generosos benefícios fiscais aos mais ricos, sedimentando o verdadeiro abismo entre as classes sociais, sendo essa uma das maiores fontes da violência social ou urbana que dilacera a sociedade brasileira e o que é pior, violência que cresce a cada dia, sem falar da caótica situação da saúde e da educação pública. Não devemos negar que o Estado de bem-estar social em nosso país não experimente uma crise muito aguda, pois do contrário isso é beirar a irresponsabilidade, mas devemos ser, por outro lado, taxativos no sentido de que a política fiscal não continue em claro benefício dos mais ricos e poderosos, aqueles que detêm a estadia que são os capitalistas de forma geral e os estratos superiores estatelados no Estado, aqueles que a sociologia denomina de burguesia do Estado.

No Brasil, essa burguesia de Estado está consubstanciada nas chamadas carreiras jurídicas e nos altos cargos das empresas públicas ou estatais. As carreiras jurídicas, criada ainda no Império para legitimar o domínio da burocracia pública superior e alimentar os seus quadros, fenômeno esse denominado de bacharelismo, porque a estrutura do poder estava constituída basicamente de advogados e magistrados. O bacharelismo (carreiras jurídicas) representa e simboliza a presença do velho e arcaico sistema de poder, sedimentado em castas, incrustado no Estado brasileiro. Esse fenômeno é identificado por Raymundo Faoro como o predomínio permanente do estamento da burocracia superior no Estado e no cenário político brasileiro. É claro que os estratos superiores de poder, todos encastelados no Estado (estamento dominante), que têm no bacharelismo o seu fundamento legitimador, não teria conseguido sobreviver por muito tempo, se não encontrassem formas de financiamento à sua manutenção, sedimentados nos tributos e em segundo lugar na aliança econômica com os grandes agentes financeiros, estrangeiros e nacionais, como se deu durante o regime militar na última metade dos anos 1960. Foi essa aliança entre o estamento (estratos superiores do Estado) e os grandes agentes econômicos que permitiu o acelerado crescimento da economia brasileira entre 1967 e 1981. Nesse período a previdência, um

dos principais fatores de inclusão social, cresceu, mas o próprio regime não criou as bases para com o seu adequado financiamento que se daria com a distribuição de renda e não pelo simples crescimento econômico. A distribuição de renda permitiria construir o suporte financeiro para a previdência com a simples inclusão de novos contribuintes, com a expansão do emprego, que mesmo pelo consumo criaria renda social suficiente para a perpetuação do instituto sem crise.

No Brasil emergiu três grandes tipos de cidadania: a estadania; as cidadanias clássicas (civil, política e social) e a cidadania insurgente. A estadania é o estrato dominante dos donos do poder (poder político, poder econômico e das elites estatais que legitimam a sua dominação nas chamadas carreiras jurídicas). As cidadanias clássicas se definem por sua trajetória história de conquistas a partir do pensamento liberal, através das ideias de Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, Hume e Kant entre outros nos séculos XVII e XVIII que fundamentaram a cidadania civil e a cidadania política, passando pelo ideário socialista dos séculos XIX e XX, plasmado no pensamento de Marx, Engels e Kaustky entre outros cimentaram a dimensão da cidadania social. Durante a fase varguista entre 1930 e 1945 e durante a fase populista-democrática, foi reconhecida muitas demandas da cidadania social, mas não da civil e da política. O regime militar, em função do seu objetivo férreo do crescimento econômico sacrificou as cidadanias clássicas. Com a promulgação da Constituição Federal em outubro de 1988, ocorreu uma descompressão das cidadanias, mas as suas demandas por direitos, inscritas na própria Carta de 1988, não foram satisfeitas. Diante da grande dificuldade em cumprir as demandas das cidadanias clássicas, inclusive, a social, emerge das dobras da exclusão, um novo tipo de demanda por direitos: a cidadania insurgente. A política fiscal do país no Brasil, nos últimos cinquenta anos, vem sendo empregada de forma descarada para plasmar a dominação dos donos do poder encastelados, legitimados e abarcados pela estadania. Os grupos econômicos que usufruem da estadania plena são os intocáveis, imunes aos impactos das transformações históricas e totalmente alheios e indiferentes aos sofrimentos dos grupos sociais que mal exercem as cidadanias clássicas (civil, política e social) e desprezam profundamente os bestializados, oprimidos e marginalizados que não têm nenhuma cidadania. Do meio dos bestializados, marginalizados e oprimidos é que começa lentamente se desenhar a cidadania insurgente.

## CONCLUSÃO

Um dos elementos sociais mais atingidos pela promulgação da Emenda Constitucional nº 95/16 foi da seguridade social, além do draconiano controle dos gastos públicos e fiscais. Tem três aspectos que foram analisados neste artigo: primeiro, o controle estabelecido pela nova política fiscal visa antes de qualquer coisa a instituição do equilíbrio financeiro do setor público, inclusive entabulando reformas como as da previdência visando a aposentadoria dos servidores públicos; essa medida em grande parte consistiu na redução dos investimentos sociais, e terceiro ficando no aspecto sociológico a nova política fiscal trouxe grande retrocesso na afirmação da cidadania civil, política e principalmente social.

A afirmação da cidadania no Brasil tem tudo a ver com o desenvolvimento econômico das instâncias produtivas, sendo a cidadania social, pretensamente, a mais beneficiada com essa realidade. Entretanto, verificamos um grande descompasso entre a evolução econômica e as estruturas do Estado, cada vez mais onerosas em relação ao desenvolvimento social. Na tentativa de conter os gastos públicos ou mantê-los dentro do aceitável equilibrando as receitas com as despesas, que originou a promulgação da Emenda Constitucional nº95/16. Da mesma forma, ocorreu nesse intento, o descompasso entre a manutenção do Estado e os recursos fiscais destinados a financiar o desenvolvimento social de acordo com os princípios do Estado do bem-estar social. As nuances dadas pela nova política fiscal são evidentes e atingiu especialmente os servidores públicos, bastante afetados pelo contingenciamento das despesas estatais, mesmo com as reforma previdenciárias de 1998 e 2003. Todos esses elementos transformadores definiram no Brasil, grosso modo, dois tipos de cidadania, aliás, uma cidadania e outra não cidadania: a estadania e os bestializados. Durante muito tempo, não ocorreu o desenvolvimento das forças produtivas que acarretaria o desenvolvimento da sociedade civil, onde de fato a riqueza vem ser criada. Essa realidade criou um vasto segmento social que podemos denominar de bestializados, cuja condição melhorou um pouco depois de 1950, mas continuam com uma cidadania rasteira, ao contrário dos portadores da estadania. Esse panorama é um dos aspectos que definiram toda a história econômica, social e até mesmo jurídica do Brasil.

## BIBLIOGRAFIA

AMARAL, Azevedo. **O Estado Autoritário e a Realidade Nacional**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1938.

AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. 11<sup>a</sup> ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

AMARO, Meiriane Nunes. **Terceira Reforma da Previdência: Até Quando Esperar?** Brasília: Senado Federal; Centro de Estudos da Consultoria do Senado, 2011.

ATKINSON, Anthony B. **Desigualdade. O que pode ser feito?** São Paulo: LeYa, 2015.

BANGS, Robert B. **Como Financiar o Desenvolvimento Econômico: Uma Política Fiscal para o Terceiro Mundo**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1971.

BARBALET, J. M. **A Cidadania**. Lisboa: Editorial Estampa, 1989.

BOTELHO, André. SCHWARCZ, Lilia Moritz. (Org.). **Cidadania, um Projeto em Construção: Minorias, Justiça e Direitos**. São Paulo: Claro Enigma, 2012.

BOURDIEU, Pierre. **Sobre o Estado**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Desenvolvimento e Crise no Brasil 1930-1967**: Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1968.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil: Para uma Nova Interpretação da América Latina**. São Paulo: Editora 34, 1996.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a Cidadania: A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional**. São Paulo: Editora 34, 1998.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2022.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro**. 3<sup>a</sup> ed. São Paulo: Globo, 2001.

FAUSTO, Boris. **Getúlio Vargas**. Belo Horizonte: Claro Enigma, 2008.

FLEISCHACKER, Samuel. **Uma Breve História da Justiça Distributiva**. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

GRAHAM Jr. Cole Blease. HAYS, Steven W. **Para Administrar a Organização Pública**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1994.

HABERMAS, Jürgen. **A Inclusão do Outro: Estudos de Teoria Política**. São Paulo: Edições Loyola, 2002.



KNIGHT, Peter. MORAN, Ricardo. **Brasil: Pobreza e Necessidades Básicas**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1983.

MADEC, Annick. MURARD, Numa. **Cidadania e Políticas Sociais**. Lisboa: Instituto Piaget, 1998.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MEDAUER, Odete. **O Direito Administrativo em Evolução**. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MICKLETHWAIT, John. WOOLDRIDGE, Adrian. **A Quarta Revolução: A Corrida Global para Reinventar o Estado**. São Paulo: Portfólio-Penguin, 2015.

MILESKI, Helio Saul. **O Controle da Gestão Pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MONTEIRO, Jorge Vianna. **Como Funciona o Governo: Escolhas Públicas na Democracia Representativa**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2007.

MORRIS, Christopher W. **Um Ensaio sobre o Estado Moderno**. São Paulo: Landy Editora, 2005.

LAMBERT, Jacques. **Os Dois Brasis**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1978.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

LIMA, Gilberto Tadeu. SICSÚ, João. PAULA, Luiz Fernando de. (Org.). **Macroeconomia Moderna: Keynes e a Economia Contemporânea**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

LOPREATO, Francisco Luiz C. **Caminhos da Política Fiscal no Brasil**. São Paulo: UNESP, 2013.

PALUDO, Augustinho. **Orçamento Público, Administração Financeira e Orçamentária e Lei da Responsabilidade Fiscal**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

PIKETTY, Thomas. **O Capital no Século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PINSKY, Jaime. PINSKY, Carla Bassanezi. **História da Cidadania**. São Paulo: Contexto, 2008.

PIRES, Francisco Videira. **Marx e o Estado**. Porto (Portugal): Lello & Irmão Editores, 1983.

PRZEWORSKY, Adam. **Capitalismo e Social-Democracia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

SICSÚ, João. **Arrecadação de Onde Vem? E Gastos Públicos Para Onde Vão?** São Paulo: Boitempo, 2007.

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade Governamental: Um Enfoque Administrativo.** 7<sup>a</sup> ed. São Paulo: Atlas, 2004.

SORJ, Bernardo. **A Democracia Inesperada: Cidadania, Direitos Humanos e Desigualdade Social.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2004.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, Democracia e Administração Pública no Brasil.** Rio de Janeiro: FGV Editora, 2004.

WAPSHOTT, Nicholas. **Keynes versus Hayek: As origens e a herança do maior duelo econômico da história.** Rio de Janeiro: Record, 2016.

WEBER, Max. **Três Tipos de Poder e Outros Escritos.** Lisboa: Tribuna da História, 2005.