

PARTE
3

REFORMA
TRIBUTÁRIA
PARA O
DESENVOLVIMENTO

DESENVOLVIMENTO, DESIGUALDADE E REFORMA TRIBUTÁRIA NO BRASIL

EDUARDO FAGNANI

Professor do Instituto de Economia da Unicamp, pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e do Trabalho (Cesit-IE-Unicamp) e coordenador da rede Plataforma Política Social.

www.plataformapoliticasocial.com

Blog: <http://fagnani.net/>

PEDRO ROSSI

Professor do Instituto de Economia da Unicamp, diretor do Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica (Cecon) da Unicamp, diretor da Sociedade Brasileira de Economia Política (SEP) e coordenador do conselho editorial do Brasil Debate.

www.pedrorossi.org

RESUMO

O objetivo deste artigo é discutir o papel da reforma tributária em um projeto nacional de desenvolvimento que priorize a distribuição da renda e a transformação social. Para isso, na primeira parte, apresentam-se as desigualdades sociais brasileiras em vários dos seus aspectos – como renda, riqueza e acesso aos bens sociais –, e discute-se o impacto da política fiscal nessa desigualdade, tanto pelo lado do gasto social, que ameniza as desigualdades, quanto pelo lado da carga tributária, que preserva e reproduz a desigualdade social no Brasil. A segunda parte do artigo se dedica a apresentar um projeto de desenvolvimento no qual a distribuição de renda e o gasto social são motores do crescimento. Nesse projeto, uma reforma tributária é peça fundamental para promover a distribuição de renda, ao ampliar a renda das famílias mais pobres e estimular o mercado interno, e financiar o investimento social, outro vetor dinâmico do desenvolvimento.

Palavras-chave: Reforma Tributária; Desigualdades sociais; Projeto de país; Desenvolvimento econômico e social; Economia do bem-estar social.

APRESENTAÇÃO

Com a globalização financeira, a desigualdade de renda tem aumentado na maioria das economias avançadas e nas principais economias de mercados emergentes, especialmente na Ásia e no Leste Europeu. Estudo realizado pela Oxfam internacional revela que os recursos acumulados pelo 1% mais rico do planeta subiram de 44% do total de recursos mundiais em 2009, para 48% em 2014. O hiato entre ricos e pobres é ainda maior em termos de riqueza, sendo que, atualmente, a riqueza combinada do 1% mais rico do mundo é maior que a dos restantes 99% das pessoas. “A escala da desigualdade global é chocante”, disse a diretora executiva da organização.¹ “Nós realmente queremos viver em um mundo no qual o 1% tem mais do que nós todos juntos?”, questionou a dirigente, para quem, “tanto nos países ricos quanto nos pobres, essa desigualdade alimenta o conflito, corroendo as democracias e prejudicando o próprio crescimento”. Para ela, “se não controlada, a desigualdade econômica vai fazer regredir a luta contra a pobreza e ameaçará a estabilidade global”.²

1. Riqueza de 1% deve ultrapassar a dos outros 99% até 2016, alerta ONG. *BBC Brasil*, 19/1/2015. http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/01/150119_riquezas_mundo_lk
2. Oxfam: Em 2016, 1% mais ricos terão mais dinheiro que o resto do mundo. *Carta Capital*, 19/1/2015. <http://www.cartacapital.com.br/economia/oxfam-em-2016-1-mais-ricos-terao-mais-dinheiro-que-resto-do-mundo-8807.html>

A visão de que a desigualdade é prejudicial para o crescimento tem sido respaldada mesmo por organismos como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) que lançaram alertas sobre a “explosão da desigualdade”. Em 2015, a diretora-geral do FMI, afirmou que “reduzir a desigualdade excessiva não é apenas correto do ponto de vista moral e político, mas é um bom princípio econômico”. Para ela, “para ter crescimento mais duradouro, será necessário gerar crescimento mais equitativo” (LAGARDE, 2015).

Diversos estudos apontam que o Brasil é uma das sociedades mais desiguais do mundo. No início de 2017, os seis maiores bilionários do País juntos possuíam riqueza equivalente à da metade mais pobre da população (OXFAM, 2017:21).

Entretanto, a desigualdade da renda é apenas uma das múltiplas faces das disparidades sociais e, por essa razão, o propósito de construir uma sociedade socialmente justa deve ser um dos núcleos de qualquer projeto respeitável de país.

Com o propósito de aprofundar a discussão sobre Reforma Tributária, desenvolvimento e equidade no Brasil, este artigo subdivide-se em duas partes. Na primeira são feitas breves considerações sobre os diferentes aspectos da desigualdade social para ressaltar a urgência de um projeto social de desenvolvimento, no qual a reforma tributária desempenhe papel central. Discute-se o impacto da política fiscal na desigualdade da renda, tanto pelo lado do gasto social, que ameniza as desigualdades, quanto pelo lado da estrutura de imposto, que preserva e reproduz a desigualdade. Na segunda parte, apresentam-se os contornos de um projeto de desenvolvimento no qual a distribuição da renda e o investimento social são importantes vetores dinâmicos os quais, para surtirem efeito, requerem ambos reforma tributária que, simultaneamente, corrija a injustiça fiscal e financie o Estado Social.

1. REFORMA TRIBUTÁRIA, POLÍTICA FISCAL E DESIGUALDADE

Uma das principais características da sociedade brasileira é a desigualdade que se manifesta em múltiplas faces, sendo que a concentração da renda é apenas uma delas. Esta marca tem raízes históricas ditadas, especialmente, pelo longo passado escravocrata – que ainda permanece encrustado na alma da elite nacional, que resiste em aceitar as pressões por quaisquer direitos de cidadania –, pela industrialização tardia e pela rala experiência democrática, breve e descontinuada.

Os ensinamentos do pensamento estruturalista latino-americano sublinham que o processo de desenvolvimento deve estar a serviço da população e, nesse sentido, as mudanças materiais devem ter por objetivo último proporcionar melhorias concretas nas condições de vida, especialmente dos menos favorecidos.

Nesse sentido, a formulação de um projeto de país continua a depender de mudanças profundas nos rumos da economia e da política, mas não pode prescindir de ações específicas voltadas para promover uma sociedade mais homogênea e igualitária rompendo-se a histórica e persistente marginalização da maior parte da população, dos benefícios do progresso técnico e do acesso aos serviços sociais públicos.

Nesta perspectiva, este tópico subdivide-se em três partes. Na primeira parte, apresentam-se as desigualdades sociais brasileiras em vários dos seus aspectos, com destaque para a desigualdade da renda.

Em seguida, argumenta-se que a reforma tributária deve estar no centro de um projeto social de desenvolvimento, tanto para promover a distribuição de renda, quanto para financiar o Estado Social e os investimentos na infraestrutura econômica.

Na terceira parte, esse argumento é aprofundado com base na experiência de países desenvolvidos, nos quais a queda da desigualdade da renda decorre dos impactos do sistema tributário progressivo, mas também das transferências de renda do Estado de Bem-estar. O caso brasileiro, ao contrário, se caracteriza por carga tributária regressiva e por gasto público primário progressivo. Nesse sentido, a reforma tributária no Brasil se impõe com a dupla função de promover a justiça fiscal e financiar o projeto social de desenvolvimento.

1.1. Muito além da concentração da renda: as múltiplas faces da desigualdade social brasileira

“Meu Deus! Meu Deus! Se eu chorar não leve a mal. Pela luz do candeeiro. Liberte o cativo social” (Enredo da Escola de Samba Paraíso do Tuiuti no Carnaval de 2018).

O Brasil é uma das sociedades mais desiguais do planeta. Segundo o último Relatório de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) somos “o 10º país mais desigual do mundo, num *ranking* de mais de 140 países” (OXFAM, 2017:21).

3. <http://wid.world/wid-world/>

Estudo realizado pelo economista Marc Morgan do *World Wealth and Income Database*,³ dirigido por Thomas Piketty, conclui que, entre 2001 e 2015, a fatia da renda nacional dos 10% mais ricos da população brasileira passou de 54,3% para 55,3%, enquanto a participação da renda dos 50% mais pobres passou de 11,3% para 12,3%. A renda nacional total cresceu 18,3%, mas 60,7% desses ganhos foram apropriados pelos 10% mais ricos, contra 17,6% dos 50% mais pobres. O estudo classificou a manutenção da desigualdade no Brasil como “chocante”, principalmente se comparada com outros países desenvolvidos. “É digno de nota que a renda média dos 90% mais pobres no Brasil é comparável à dos 20% mais pobres na França, o que apenas expressa a extensão da distorção na renda no Brasil e a falta de uma vasta classe média”, ressalta o levantamento. Em contrapartida, o 1% mais rico no Brasil ganha mais que o 1% mais rico no país europeu: US\$ 541 mil aqui, contra US\$ 450 mil a US\$ 500 mil na França.⁴

4. Desigualdade de renda no Brasil não caiu entre 2001 e 2015, revela estudo. EBC - Agência Brasil, 9/9/2017. <http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2017-09/desigualdade-de-renda-no-brasil-nao-caiu-entre-2001-e-2015-revela-estudo>

Segundo Orair e Gobetti (2017), em 2013, no topo da pirâmide social estavam 71.440 pessoas com renda mensal superior a 160 salários mínimos, totalizando rendimentos de R\$ 298 bilhões e patrimônio de R\$ 1,2 trilhão. Essa elite (0,3% dos declarantes ou 0,05% da população economicamente ativa) concentra 14% da renda total e 22,7% de toda a riqueza declarada em bens e ativos financeiros. Esses extremamente ricos apresentam elevadíssima proporção de rendimentos isentos de imposto de renda (ORAIR E GOBETTI, 2017).

Em grande medida, esse quadro decorre do caráter regressivo do sistema tributário percebido pela maior participação relativa da tributação indireta (sobre o consumo de mercadorias, bens e serviços) em relação à tributação direta (sobre a renda, a propriedade e a riqueza), como será discutido na seção 1.2.

A desigualdade da renda é o aspecto mais pungente da realidade nacional. Mas as desigualdades vão muito além dela, estando por toda a parte, como na questão indígena e

na segurança pública, por exemplo. O Brasil sequer enfrentou as desigualdades históricas afetas à população discriminada em função de gênero e raça. Segundo a Organização das Nações Unidas (ONU),⁵ mais de 70% das pessoas vivendo em extrema pobreza são negras e 64% delas não completaram a educação básica.

O Mapa da Violência (2014) revela que o Brasil ocupa o 3º lugar em relação a 85 países no *ranking* de mortes de adolescentes sendo que, em média, dez adolescentes são assassinados por dia. Morrem proporcionalmente sete negros para cada branco (no Maranhão, morrem treze negros para cada branco).

Estudo da Oxfam (2017) constata que, em média, as mulheres ganhavam 62% do valor dos rendimentos dos homens; e os brancos, o dobro dos negros em 2015. A organização estima que, se mantido o ritmo de inclusão de negros observado nos últimos vinte anos, a equiparação da renda média com a dos brancos ocorrerá somente em 2089.

A questão agrária é marcada por elevada concentração da estrutura de propriedade, posse e uso da terra que refletem a histórica recusa do poder econômico de submeter o sistema agrário a uma regulação democrática.⁶

As desigualdades também se refletem na apropriação assimétrica do espaço urbano entre classes sociais,⁷ perceptível pelo contínuo avanço da especulação e suas formas predatórias de uso e ocupação do espaço das cidades (MARICATO, 2013).

O mercado de trabalho possui traços de economias subdesenvolvidas ou periféricas: elevada heterogeneidade, presença disseminada do subemprego, excedente estrutural de mão de obra, criação de empregos de baixos salários em setores de menor valor agregado, elevada informalidade e índices de rotatividade que apresentam trajetórias ascendentes, mesmo com crescimento econômico. (OLIVEIRA, 2015).

A Constituição de 1988 garante a igualdade de direitos, mas na prática há considerável distância entre direitos estabelecidos e o seu real exercício, que se constata em lacunas na oferta de serviços, as quais se refletem na falta de acesso ou acesso desigual para as diversas camadas da população. Há profunda desigualdade de acesso aos bens e serviços sociais básicos entre classes sociais e regiões do país, como exemplifica a Oxfam (2017:34) para o caso do saneamento:

“O Brasil expandiu enormemente estes serviços nas últimas décadas (...). No entanto, a cobertura dos serviços essenciais está fortemente correlacionada à renda, o que incorre em grande desigualdade de acesso a eles. Dados de 2015 apontam que a cobertura de acesso à água, por exemplo, alcança 94% para quem está entre os 5% mais ricos, mas cai para 62% quando se trata dos 5% mais pobres. No caso de cobertura de esgoto, ela abrange 80% dos 5% mais ricos; porém cai para menos de 25% se observados os 5% mais pobres”.

O país ainda se encontra distante de um ideal de igualdade de oportunidades educacionais. A Educação acumula desigualdades e ausências; a escolaridade média da população é baixa em relação aos parâmetros internacionais; o analfabetismo de jovens e adultos permanece elevado; a universalização da oferta ainda apresenta lacunas no ensino infantil, médio e superior; e estar na escola não garante o aprendizado, e a questão da qualidade permanece viva (WALTENBERG, 2013).

Consolidar a Seguridade Social de acordo com os princípios estabelecidos pela Constituição da República é tarefa ainda inconclusa. Os princípios da Organização da

5. Políticas de igualdade racial fracassaram no Brasil, afirma ONU. Jamil Chade, *O Estado de S.Paulo*, 14/3/2016. <http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral, politicas-de-igualdade-racial-fracassaram-no-brasil-afirma-onu,10000021133>
6. “A desigualdade na distribuição de terras agrícolas no País, por exemplo, vem-se agravando ao longo dos anos. O índice de Gini para distribuição de terras no Brasil aumentou de 0,857 em 1985, para 0,872 em 2006 (ano de realização do último Censo Agropecuário), e chegamos a uma situação em que grandes propriedades – maiores do que 100 hectares – são menos de 15% do total, mas somam metade de toda a terra agrícola privada no Brasil” (OXFAM, 2017:32).
7. “No município de São Paulo, 1% dos proprietários – 22.400 pessoas – concentra 25% de todos os imóveis registrados na cidade, o que significa 45% do valor imobiliário municipal – R\$ 749 bilhões. Considerando somente estes dados, estes proprietários possuem, em imóveis urbanos, uma média de R\$ 34 milhões por pessoa, em torno de 600 vezes a média nacional de distribuição de patrimônio” (OXFAM, 2017: 33).

Seguridade Social, do Orçamento da Seguridade Social e do controle social (Conselho Nacional da Seguridade Social) foram todos descumpridos (ANFIP e DIEESE, 2017).

A Constituição consagrou o Sistema Único de Saúde (SUS) como público, universal e baseado na cooperação entre entes federativos. Mas, desde os anos 1990, os investimentos na ampliação da oferta pública de serviços, especialmente nos sistemas de média e alta complexidade, não foram priorizados.

Na Previdência Social, mais de um terço dos trabalhadores brasileiros não contribuíam em 2017 para o sistema público, não estão protegidos no presente e não terão proteção na velhice. Esse quadro será agravado pela Reforma Trabalhista e a terceirização, recém-aprovadas, e, ao mesmo tempo, porque resultarão em “quebrar” a previdência, em função do declínio da arrecadação (ANFIP e DIEESE, 2017).

O Sistema Único de Assistência Social (Suas) precisa ser consolidado pela maior articulação com os demais setores que compõem a Seguridade Social, bem como pelo avanço da oferta de serviços que transcendem os benefícios monetários. Por sua vez, o Sistema Único de Segurança Alimentar e Nutricional (SUSAN) é recente, e sua consolidação ainda enfrenta muitos obstáculos.

A agenda de desenvolvimento deve levar em conta que nos últimos 60 anos o Brasil nunca contou com políticas nacionais de habitação popular, saneamento e mobilidade urbana que fossem portadoras de recursos financeiros e institucionais compatíveis com os problemas estruturais agravados desde meados do século passado em função da acelerada urbanização. Como consequência, as políticas habitacionais durante muitos anos foram inacessíveis para as camadas de baixa renda. No saneamento ambiental, mais de 40% dos brasileiros não têm acesso adequado à água, e mais de 60% não têm coleta de esgoto adequada (HELLER, 2013). O transporte público revela um quadro precário da mobilidade urbana decorrente da insuficiência da oferta de transporte de alta capacidade (metrô e trem), na contramão das metrópoles de países desenvolvidos e mesmo subdesenvolvidos (FAGNANI, 2017).

1.2. Reforma tributária para o desenvolvimento

A reforma tributária deve estar no centro de um projeto de desenvolvimento social. Ela é funcional ao projeto e aos seus vetores de crescimento econômico em dois aspectos. Em primeiro lugar, na promoção da distribuição de renda, o que amplia a renda das famílias e estimula o mercado interno. Em segundo lugar, no financiamento do investimento social, outro vetor dinâmico do desenvolvimento.

A reforma tributária é, assim, ferramenta indispensável para aumentar o impacto distributivo da política fiscal. Esse instrumento não foi mobilizado adequadamente nos ciclos de governos progressistas no Brasil e na América Latina, que não empreenderam reformas tributárias por dois motivos, apontados por Lozano (2017): a necessidade de forte mobilização política em torno da questão; e o cenário internacional favorecido pela alta dos preços de *Commodities* que proporcionou aumento da arrecadação capaz de sustentar o gasto social sem mudança na estrutura tributária.

Nesse contexto, o mais importante princípio norteador de uma reforma tributária deve ser a busca pela equidade no tratamento tributário. O princípio da equidade ou de justiça tributária segue o critério da capacidade econômica, renda e riqueza, de cada contribuinte.

Ou seja, a condição econômica de cada contribuinte determina a contribuição para o financiamento das atividades públicas. Essa equidade tem uma dimensão vertical, no sentido de que as diferentes remunerações devem contribuir de forma proporcional à capacidade econômica de cada um; ou seja, pessoas que ganham mais devem pagar mais. Mas também tem uma dimensão horizontal, que se refere às pessoas que recebem por diferentes fontes (rendas do trabalho ou do capital) ou diferentes modalidades de emprego (assalariado, conta própria, pessoa jurídica). Todos esses casos (renda do trabalho em diferentes modalidades e renda do capital) devem ser tratados de forma isonômica.

No Brasil, o princípio da equidade no tratamento tributário não é verificado. Como mostra Silveira (2012), com dados da POF de 2008–2009, os 10% mais pobres da pirâmide social comprometem 53% de sua renda disponível com tributos, sendo 47% tributos indiretos e 6% tributos diretos. Já os 10% mais ricos, contribuem com apenas 23% da sua renda disponível, sendo em torno de 10% em impostos indiretos e 12% em impostos diretos.

Essa injustiça fiscal decorre principalmente do peso dos impostos indiretos na carga tributária. Adicionalmente, a população mais pobre brasileira tem propensão a consumir da renda muito maior do que a parcela mais rica, reforçando o caráter regressivo dos impostos indiretos (ZOCKUN, 2017).

Segundo Orair e Gobetti (2017), a carga tributária brasileira foi de 32,7% do PIB em 2013, sendo que quase a metade (15,4% do PIB) são impostos indiretos (consumo de bens e serviços), enquanto os impostos sobre a folha de pagamento representaram 9,5% do PIB e os impostos sobre a renda e a propriedade, apenas 8,1% do PIB. Essa distribuição é regressiva em relação à verificada em países capitalistas que apresentam relativamente menos desiguais. Na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a carga tributária média é de 34,1% do PIB, sendo que 13,4% do PIB são impostos sobre a renda e a propriedade, 9,5% são impostos sobre a folha de pagamento e 13,4% são impostos indiretos (consumo de bens e serviços). Dessa forma, o Brasil tem uma carga tributária próxima à dos países da OCDE, mas seu financiamento é extremamente regressivo (Figura 1).

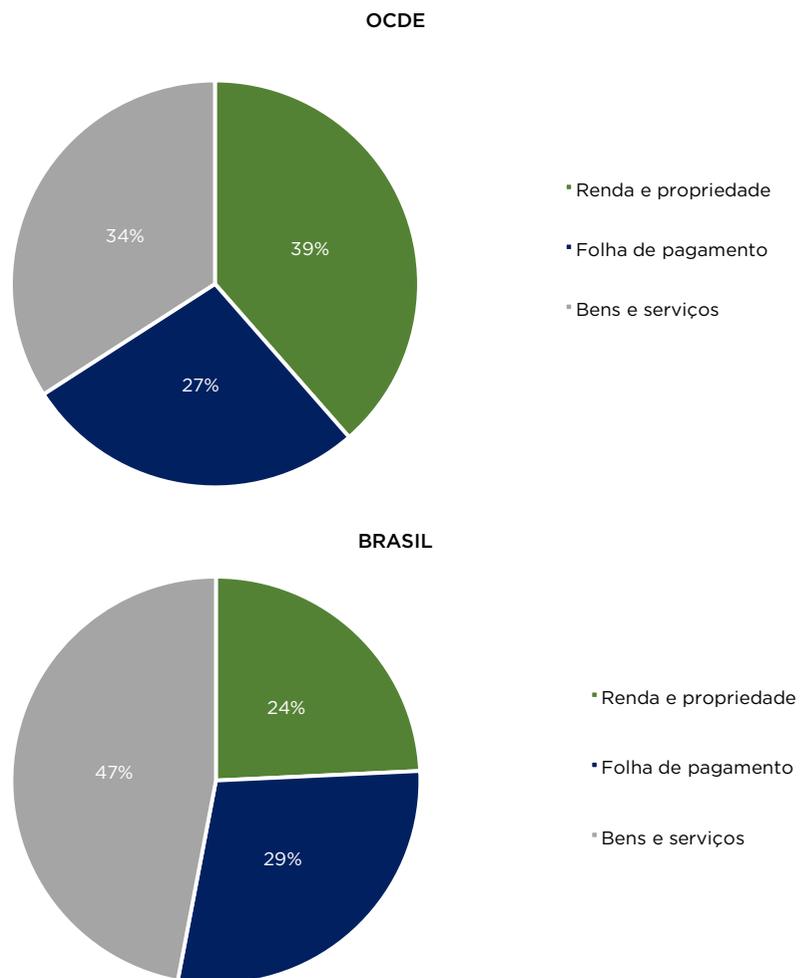
Para além do problema distributivo, a concentração da carga tributária nos impostos indiretos é nociva à eficiência e à competitividade do sistema produtivo brasileiro. Ao tributar a produção e o comércio, em detrimento da renda, aumenta-se o custo das mercadorias e dos serviços brasileiros relativamente aos países com carga tributária centrada na renda e na riqueza, prejudicando a competitividade das empresas e a eficiência do sistema econômico doméstico. Nesse sentido, Oliveira e Biasoto (2015) argumentam que o sistema tributário regressivo não é apenas prejudicial para a questão da justiça fiscal, mas também para a própria atividade econômica, para o crescimento e para a justiça social.⁸

Outra importante distorção no sistema tributário brasileiro é o tratamento diferenciado dado à renda do trabalho e do capital, esse último alvo de diversos benefícios tributários, dentre eles, a isenção de impostos de renda da distribuição de lucros e dividendos, introduzida em 1995. Segundo Gobetti e Orair (2016), essa é uma particularidade do sistema tributário brasileiro; dentre os países da OCDE, apenas a Estônia pratica a isenção total para lucros e dividendos.

Essa particularidade reduz o impacto distributivo de propostas de aumento das alíquotas de imposto de renda das pessoas físicas, uma vez que essas só atingem os rendimentos tributáveis e os lucros e dividendos são fontes de renda da parcela mais rica da população.

8. “Ora, um sistema tributário com este perfil não é prejudicial apenas para a questão da justiça fiscal, mas também para a própria atividade econômica e para o crescimento. Apesar (i) do pensamento conservador que condena a tributação sobre os mais ricos, alegando ser destes que nasce a poupança para os investimentos, baseado em teses anacrônicas como a da improdutividade dos gastos do Estado e da necessidade de uma poupança prévia para a acumulação, e (ii) do novo paradigma teórico de que se deve evitar a taxação sobre os fatores de maior mobilidade espacial, o Estado, ao abdicar de cobrar impostos destes segmentos, estreita consideravelmente suas bases de tributação, penaliza exageradamente as camadas da sociedade de menor poder aquisitivo e enfraquece o potencial de crescimento da economia. Isso porque, como demonstrou Keynes em seu trabalho lapidar de 1936, *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e do Dinheiro*, são as camadas de mais baixa renda que, por possuírem maior propensão ao consumo, tendem a fortalecer a demanda agregada e o mercado interno, revitalizar as forças do sistema e contribuir para atenuar as flutuações cíclicas do sistema (KEYNES, 1983). Não se trata, assim, apenas de uma questão de justiça fiscal, mas também de uma razão econômica” (OLIVEIRA E BIASOTO, 2015: 18).

FIGURA 1 – DISTRIBUIÇÃO DA CARGA TRIBUTÁRIA
BRASIL E OCDE
2013



Fonte: Dados de Orair e Gobetti (2017). Elaboração própria.

Nesse sentido, uma reforma tributária para aumentar o impacto distributivo da política fiscal deve passar pelo fim da isenção de impostos para os lucros e dividendos.

Portanto, o sistema tributário brasileiro é uma das instituições responsáveis pela desigualdade de renda no Brasil e extremamente funcional à sua manutenção. Dentre os mecanismos difusores da desigualdade estão a centralidade dos impostos indiretos na carga tributária, a isenção na tributação de algumas rendas do capital e a baixa tributação da propriedade, herança e outras formas de riqueza.

Uma reforma tributária pode reduzir substancialmente as desigualdades sociais, transformar a estrutura produtiva e modificar a correlação de forças. Por isso, ela deve estar no centro de todos os projetos sociais de desenvolvimento.

1.3. Tributação e gasto Social: o Impacto redistributivo da política fiscal

Nos países desenvolvidos, a desigualdade da renda declina com os efeitos combinados do sistema tributário progressivo e do Estado de Bem-estar Social. A capacidade e a forma de arrecadar e de gastar determina a distribuição da renda, tanto em termos diretos, na determinação da renda disponível, quando em termos indiretos, na oferta de bens e

serviços gratuitos à população. A União Europeia, por exemplo, é muito menos desigual do que a América Latina, em função, não apenas de uma renda de mercado diferenciada, mas, principalmente, do tamanho e do papel do Estado no provimento da infraestrutura e da proteção social.

Estudo da Cepal (2015) compara o índice de Gini dos países da América Latina, da União Europeia e da OCDE, considerando a distribuição da renda três estágios:

- “Renda de Mercado”: a renda gerada exclusivamente pelo mercado;
- “Renda Disponível”; a renda disponível em espécie, após o pagamento dos impostos diretos e o recebimento das transferências de renda da proteção social;
- “Renda Disponível Estendida”: a renda disponível em espécie incluindo os serviços públicos gratuitos de saúde e educação (equivalentes a uma transferência de renda indireta, pois as famílias deixam de gastar com esses serviços, no mercado privado).

A Figura 2 apresenta esses dados, para o ano de 2011, que revelam a capacidade redistributiva da política fiscal na OCDE e na União Europeia em função do sistema tributário progressivo e das transferências de renda da Seguridade Social (“renda disponível”), bem como da oferta pública de bens e serviços de educação e saúde (“renda disponível estendida”). A tributação progressiva e o gasto social reduzem significativamente a desigualdade, ao contrário do que ocorre na América Latina.

FIGURA 2 – ÍNDICE DE GINI PARA DIFERENTES NÍVEIS DE RENDA

AMÉRICA LATINA, OCDE E UNIÃO EUROPEIA
2011

ESTÁGIOS	AMÉRICA LATINA	OCDE	UNIÃO EUROPEIA
Renda de Mercado	0,51	0,47	0,49
Renda Disponível	0,48	0,30	0,30
Renda Disponível Estendida	0,42	0,24	0,23

Fonte: Cepal (2015)

Observa-se que o índice mais alto é a desigualdade de renda gerada pelo mercado, antes dos impostos e transferências às famílias. Em relação à renda de mercado, a América Latina é quase tão desigual quanto a Europa ou os países da OCDE (o índice de Gini situa-se entre 0,47 e 0,51).

A diferença maior encontra-se na distribuição da renda disponível, ou seja, descontados os impostos diretos pagos pelas famílias e somadas as transferências da Seguridade Social. Nesse estágio (“renda disponível”), o índice de Gini da União Europeia cai em 0,19 (de 0,49 para 0,30); o da OCDE, 0,17 (de 0,47 para 0,30); e o da América Latina, apenas 0,03 (de 0,51 para 0,48).

Portanto, a melhora expressiva nos casos da União Europeia e da OCDE decorre tanto de um sistema tributário extremamente progressivo, quanto de um sistema de transferências de renda muito mais significativo e importante. Nesse campo, a América Latina, e o Brasil em especial, têm muito que avançar.

Já na “renda disponível estendida” (que imputa valores aos serviços públicos de saúde e educação como renda indireta), a redução da desigualdade medida pelo Gini na América Latina é mais expressiva (de 0,48 para 0,42), mais ainda muito aquém da redução na União Europeia (de 0,30 para 0,23) e na OCDE (de 0,30 para 0,24).

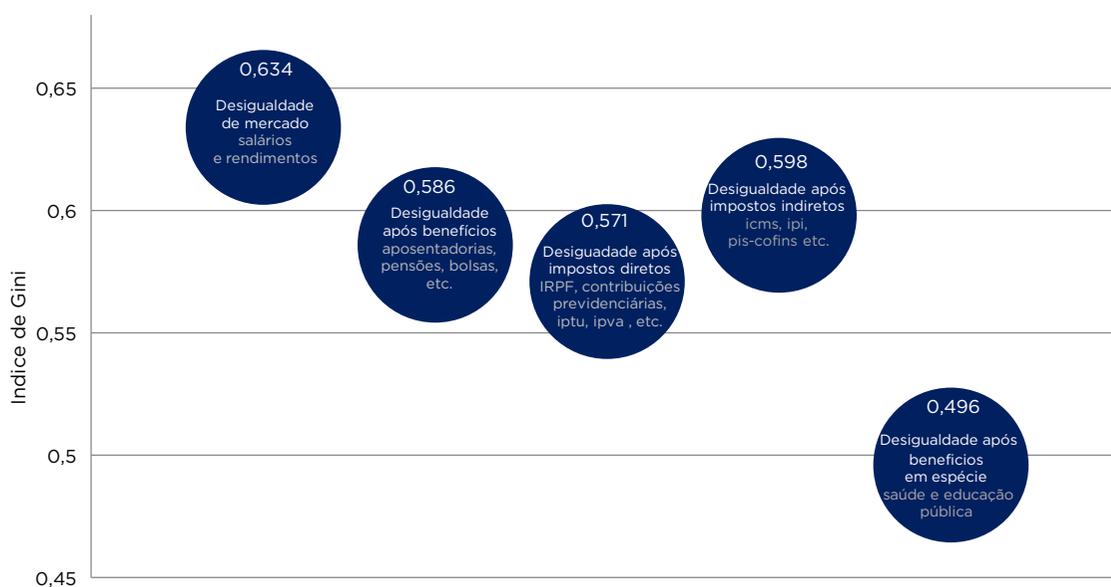
Segundo Cepal (2015), o Brasil é o país que mais reduz a desigualdade social por meio de transferências da Seguridade Social (Previdência e Assistência Social), gastos sociais (saúde e educação) e tributos diretos na América Latina. Em 2011, por conta desses fatores, o índice de Gini brasileiro declina 0,16 pontos, queda superior à média da América Latina (0,9 pontos). Contudo, essa redução da desigualdade é muito inferior à média da OCDE e da União Europeia. Isso, sobretudo, por conta dos impostos diretos que cumprem papel muito mais relevante nos países avançados.

O caso brasileiro se caracteriza por uma carga tributária extremamente regressiva (que aumenta a desigualdade social) e por um gasto público primário extremamente progressivo (que reduz a desigualdade social). Essa disparidade é constatada por estudo do Ipea desenvolvido por Silveira *et al.* (2011) que analisa em detalhes esses diferentes estágios da distribuição da renda. Os autores decompõe a renda em cinco estágios para avaliar o índice de Gini:

- A renda de mercado (salários e outros rendimentos);
- A renda após benefícios sociais (como aposentadoria, pensões, auxílios, bolsas, seguro-desemprego e outros);
- A renda após impostos diretos (imposto de renda, contribuições previdenciárias, IPTU, IPVA e outros);
- A renda após impostos indiretos (ICMS, IPI, PIS-Cofins e Cide);
- A renda após a imputação de valor aos gastos de saúde e educação, considerados benefícios em espécie.

A Figura 3 mostra que a carga tributária no Brasil concentra mais renda com os impostos indiretos do que distribui com impostos diretos. Além disso, os dados acusam uma grande redução das desigualdades após os benefícios e, principalmente, após o gasto com saúde e educação que atende principalmente a parcela mais pobre da população. Portanto, os gastos e as transferências sociais cumprem um papel de atenuar uma enorme desigualdade social.

FIGURA 3 – COMPORTAMENTO DO ÍNDICE DE GINI APÓS ATUAÇÃO DA POLÍTICA FISCAL BRASIL 2009



Fonte: IBGE/POF. Silveira, F. G. *et al.* (2011) "Equidade Fiscal: impactos distributivos da tributação e dos gastos sociais" Comunicados do Ipea nº 92. Elaboração própria.

Assim, podemos afirmar que nos países desenvolvidos a política fiscal tem papel central na redução da desigualdade social, tanto a partir da arrecadação quanto dos gastos públicos, em especial as transferências de renda e a oferta de serviços públicos gratuitos.

No Brasil, o que se observa é que o sistema tributário é extremamente regressivo, contribuindo para a concentração da renda; e o sistema de proteção social é redistributivo, num patamar mais elevado que a média da América Latina, mas muito abaixo dos países da OCDE e da União Europeia.

Não é por outra razão que Thomas Piketty ressaltou que “o Brasil não voltará a crescer de forma sustentável enquanto não reduzir sua desigualdade e a extrema concentração da renda no topo da pirâmide social”. Para ele, a saída passa pela correção da crônica injustiça do sistema tributário e pelo aprofundamento das “políticas sociais adotadas nos últimos anos”. Em outras palavras, a queda da desigualdade requer tanto um sistema de impostos progressivo, quanto maiores gastos públicos no campo social.⁹

9. <http://m.folha.uol.com.br/mercado/2017/09/1922435-brasil-nao-cresce-se-nao-reduzir-sua-desigualdade-diz-thomas-piketty.shtml>

2. PROJETO SOCIAL DE DESENVOLVIMENTO E REFORMA TRIBUTÁRIA

“Não se pode ignorar a possibilidade de que ocorram, em determinados países e mesmo de forma generalizada, mudanças no sistema de poder político, sob pressão das massas, com modificações de fundo na orientação geral do processo de desenvolvimento” (FURTADO, 1983).

Como mencionado, um projeto de desenvolvimento não pode prescindir de ações específicas voltadas para promover uma sociedade mais homogênea e igualitária, posto que a desigualdade, em suas múltiplas faces, é uma das marcas da sociedade brasileira. Entretanto, não existem perspectivas favoráveis para a construção de uma sociedade mais igualitária, se este projeto não for pensado na perspectiva da democracia, do reforço do papel do Estado e da gestão macroeconômica que crie um ambiente favorável para o objetivo de longo prazo de reduzir continuamente a desigualdade.

O crescimento econômico é condição necessária para a ampliação do bem-estar social. Para isso, dentre outras mudanças, é preciso que se enfrentem as profundas inconsistências do regime macroeconômico e fiscal brasileiro (AUSTERIDADE E RETROCESSO, 2016) e que haja recomposição da capacidade de financiamento do Estado pela maior contribuição dos detentores da riqueza financeira que se beneficiam da elevada taxa de juros reais básica da economia, das renúncias tributárias, da ausência do firme combate à sonegação de impostos e do caráter regressivo do sistema tributário.

Na primeira parte deste tópico, argumenta-se que uma vez definida a direção do desenvolvimento, faz-se necessário pensar um projeto econômico que descreva a lógica de crescimento da economia brasileira de longo prazo. Utilizando-se a ideia de “frentes de expansão” do desenvolvimento, formulada originalmente por Bielschowsky (2014), aponta-se que a distribuição da renda e o investimento social podem ser importantes “motores” do crescimento.

Na segunda parte, esse argumento é aprofundado pela análise da capacidade do gasto social para desencadear efeitos macroeconômicos que lhes dão funções análogas às das políticas econômicas, na sustentação da demanda agregada.

2.1. A política social como “motor” do desenvolvimento

O conceito de desenvolvimento pode ser definido como um processo histórico marcado pelo crescimento econômico e por mudanças estruturais. O crescimento, aumento da produção de bens e serviços materiais e imateriais, não pode ser o fim último de um processo de desenvolvimento, mas é imprescindível para um país como o Brasil, mesmo em uma perspectiva crítica à moderna sociedade de consumo. Esse crescimento decorre não apenas da produção de bens de consumo supérfluos, mas também de alimentos, da construção de moradia, de serviços de saúde, de cultura, turismo, etc. Assim, qualquer projeto de desenvolvimento deve não apenas buscar o crescimento econômico, mas pensar a qualidade desse crescimento. Produzir o quê? E produzir para quem?

O segundo elemento que caracteriza o conceito de desenvolvimento é a mudança estrutural (organização produtiva, mercado de trabalho, distribuição da renda e da riqueza, padrões sociais e ambientais, etc.), crucial para indicar a direção do processo a ser seguido. Pode haver crescimento com industrialização intensa, concentração de renda e degradação ambiental, como ocorreu no período da ditadura militar no Brasil. Por outro lado, é possível buscar um modelo de desenvolvimento no qual a finalidade do crescimento seja melhorar os padrões de vida e de trabalho da maioria da população destituída de direitos e renda.

Nesse contexto, um projeto social de desenvolvimento no Brasil deve ter como objetivo o crescimento e a transformação social, com a distribuição da renda e da riqueza e a ampliação do acesso aos bens sociais. Preservar o meio ambiente, melhorar as condições de trabalho, estruturar a vida coletiva, garantir tempo livre, lazer e cultura e acesso universal aos bens e serviços públicos (saúde, educação, moradia, mobilidade, etc.) devem constituir objetivos finais da política econômica.

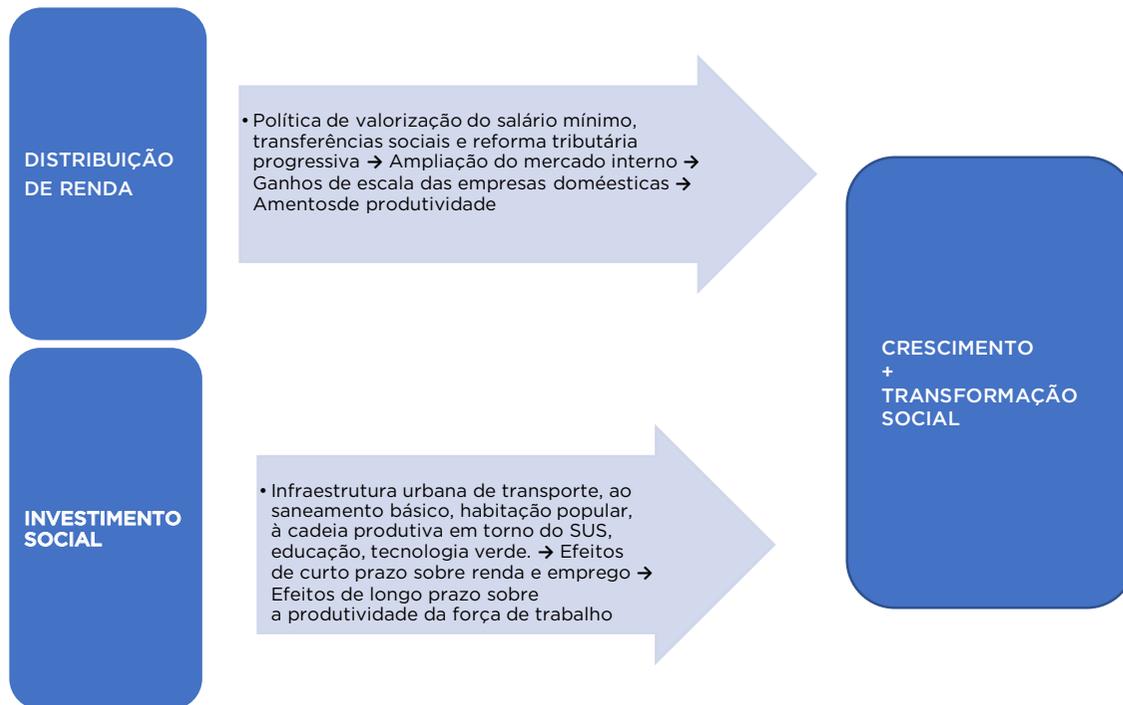
Esse projeto se opõe frontalmente ao projeto neoliberal, no qual o desenvolvimento é conceito esvaziado, entregue a um pretenso caráter natural do sistema capitalista, cuja operação, livre de interferências do Estado, levaria a uma alocação de recursos eficiente.

Definida a direção do desenvolvimento, faz-se necessário pensar um projeto que descreva a lógica de crescimento da economia brasileira de longo prazo. O trabalho de Bielschowsky (2014) nos ajuda a pensar estrategicamente esse processo por meio do conceito de “frentes de expansão”, que constituem “motores” do crescimento econômico. O autor identifica três frentes de expansão para a economia brasileira: um amplo mercado interno; uma forte demanda interna e externa por nossos abundantes recursos naturais; e perspectivas favoráveis quanto à demanda estatal e privada por investimentos em infraestrutura (econômica e social) Nesse desenho conceitual proposto, cabe ao Estado atuar sobre esses “motores” de crescimento para fomentar o desenvolvimento econômico e social.

A partir da ideia de “frentes de expansão”, é possível pensar uma nova lógica de operação da economia brasileira que garanta, simultaneamente, dinamismo econômico de longo prazo e profunda transformação social. Nesse novo desenho conceitual, recuperam-se as frentes de expansão propostas por Bielschowsky (2014), mas com novas orientações e com a requalificação de termos presentes na literatura sobre desenvolvimento.

Para essa estratégia de desenvolvimento a atuação pública deve estar voltada principalmente para dois motores essenciais do crescimento esquematizados na Figura 4 e explicadas a seguir.

FIGURA 4 – PRINCIPAIS MOTORES DO DESENVOLVIMENTO PARA UM PROJETO SOCIAL



Distribuição da renda

A distribuição da renda pode ser o primeiro “motor” do crescimento. A ampliação da renda das famílias fomenta o mercado interno de consumo de massas induzindo os investimentos privados na ampliação da produção, impulsionando a geração de emprego e renda que revertem em mais consumo, investimento e renda.

A constituição de um mercado de consumo de massas foi estratégia econômica deliberada dos governos do Partido de Trabalhadores e foi explicitada no programa de governo do partido em 2002 e nos planos plurianuais (PPA) elaborados ao longo do governo Luis Inácio “Lula” da Silva (2003–2006) (BIELSCHOWSKY, 2014).

A expansão do mercado interno foi importante indutor do ciclo de crescimento recente. Essa expansão foi impulsionada pela redução da desigualdade da renda do trabalho, resultado da conjugação do crescimento econômico e seus impactos em quatro núcleos da estratégia de proteção social. O primeiro foi a *ampliação do gasto social*, em decorrência do aumento da arrecadação e seus reflexos na melhoria das contas públicas. O segundo foi a *recuperação do mercado de trabalho* que experimentou forte geração de empregos formais, redução da taxa de desocupação, elevação da renda do trabalho (também por força da política de valorização do salário mínimo). O terceiro foi a *potencialização dos efeitos redistributivos da Seguridade Social* instituída pela Constituição de 1988, a afirmação da democracia e as novas gerações de políticas sociais. O quarto núcleo foi o combate à pobreza extrema (CALIXTRE E FAGNANI, 2017).

Segundo Carvalho e Rugitsky (2015), a aceleração do crescimento brasileiro a partir de 2004 teve contribuição crucial do processo redistributivo, assim como do papel do crédito, que reforça o elo entre redistribuição e consumo. Esse fato decorre de uma aceleração do circuito da renda resultado da transferência de recursos para uma

parcela mais pobre da população que tem maior propensão a consumir e cuja cesta de consumo tem composição menor de bens importados. Ao longo do processo de inclusão no mercado consumidor, a ampliação da demanda gera aumento do volume de vendas e ganhos de escala das empresas domésticas, que proporcionam aumentos de produtividade e crescimento econômico. Como já argumentado por Furtado (1983:83) “aumentar o consumo de massa significa difundir uso de produtos já conhecidos, cuja produção muito provavelmente está na fase de retornos crescentes”.

No entanto, há limites para a redução da desigualdade de renda apenas pelo lado das transferências públicas, sendo necessário alterar as estruturas que reproduzem a desigualdade no Brasil. Como mencionado, a carga tributária no Brasil é extremamente regressiva, o que reforça e institucionaliza a forte concentração de riqueza explicitada nos estudos recentes baseados nos trabalhos de Thomas Piketty.¹⁰ Portanto, uma reforma tributária que não apenas torne mais progressiva a carga tributária, mas também contribua para melhor distribuição da riqueza é imprescindível para amplificar os efeitos redistributivos da política fiscal e reduzir a desigualdade.

10. Ver Medeiros *et al.* (2015) e Morgan (2017).

Como discutido por Furtado (1983) também é preciso repensar a articulação dos padrões de consumo com outros aspectos do desenvolvimento econômico, favorecer formas coletivas de consumo e reduzir desperdícios provocados pela extrema diversificação dos padrões de consumo privado dos grupos privilegiados. Essa reorientação pode ser calibrada por meio da política fiscal, em especial a política tributária, com tratamento discriminatório de determinados bens e serviços de acordo com suas externalidades positivas ou negativas. Além disso, as políticas de comércio exterior podem auxiliar na manutenção do equilíbrio externo e no melhor aproveitamento dos efeitos dinâmicos do mercado interno.

Segundo Medeiros (2015), no ciclo distributivo recente, apesar da difusão de padrões de consumo privado, persistiu um elevado comprometimento da renda com bens sociais como moradia, transportes, saúde e educação, o que nos remete ao segundo motor do desenvolvimento.¹¹

11. "... a crescente homogeneização nos padrões de consumo, por meio da difusão da posse dos bens, ocorrida no país na última década entra em contraste com a elevada precariedade das condições de habitação, que ainda o distinguem. Esta resulta do alto custo das moradias que apresentam infraestrutura adequada – derivado da renda do solo urbano e os custos de construção –, em face do poder de compra dos rendimentos da massa trabalhadora. Além disso, a progressiva privatização nos transportes (expansão do transporte privado alternativo e uso do automóvel ou da motocicleta) – ao mesmo tempo que as tarifas do transporte urbano se elevam – tem impacto importante sobre o custo de vida e o salário real. Deste modo, a insuficiência da oferta do SUS e a privatização da assistência à saúde têm embutido nos gastos com os planos de saúde o excedente de renda das famílias que atingem patamar intermediário de renda. A partir deste nível de renda, os gastos com a educação privada assumem um crescente peso" (MEDEIROS, 2015:75).

Investimento social

O investimento social pode ser o segundo “motor” do crescimento. Esses investimentos podem ter enorme efeito dinâmico de curto prazo: por meio dos multiplicadores de gasto e da geração de empregos e são, portanto, um vetor de saída para a atual crise econômica. Mas também tem amplos efeitos positivos sobre o crescimento econômico no longo prazo, por meio da melhora da qualidade de vida das pessoas e da produtividade do sistema. Trata-se de uma força de trabalho com mais saúde, mais educação, mais lazer, mais cultura. São trabalhadores que demoram menos tempo para ir e voltar do trabalho, com serviços de transporte de mais qualidade, etc.

A carência de oferta de serviços manifesta-se em todos os setores sociais. Nesse caso, há reais possibilidades de se enfrentarem deficiências estruturais na oferta de serviços públicos de boa qualidade, pois as políticas sociais apresentam lacunas e vazios de oferta de serviços.

No caso da Educação, além das conhecidas insuficiências ligadas ao ensino e ao aprendizado, destaca-se a inadequação física das escolas. Neto, Ribeiro, Karuno e Andrade (2013) propõem uma escala para analisar a infraestrutura das mais de 194 mil unidades de ensino básico no Brasil, públicas e privadas: elementar, básica, adequada e avançada,

de acordo com a qualidade da infraestrutura. Concluem que somente 0,6% das unidades de ensino possuem infraestrutura “avançada”, com recursos como laboratório de ciências e dependências que atendam estudantes com necessidades especiais. Na posição oposta, 44% das instituições de educação básica foram classificadas na categoria “elementar”.

A área da saúde também pode ser campo promissor do investimento público. Desde o nascedouro do SUS, os três entes federativos do poder Executivo não priorizaram investimentos na ampliação da oferta pública de serviços, especialmente, nos sistemas de média e alta complexidade. Diversos segmentos da população não têm acesso adequado aos serviços de saúde. Também se destaca as possibilidades abertas pelo “Complexo Industrial da Saúde” (GADELHA E MALDONADO, 2008; GADELHA E COSTA, 2012) que se constitui numa estratégia mais ampla, que parte da premissa de que as políticas públicas para a Saúde devem articular o avanço do conhecimento tecnológico com o desenvolvimento produtivo nacional e com a promoção das condições de saúde da população.

“É preciso adequar o padrão científico, tecnológico e de inovação do país ao modelo de sociedade que desejamos construir”, afirma Carlos Gadelha, coordenador das Ações de Prospecção da Fiocruz, onde lidera Grupo de Pesquisa sobre Desenvolvimento, Complexo Econômico e Industrial da Saúde e Inovação em Saúde (FIOCRUZ, 2017). É possível articular as dimensões social e econômica do desenvolvimento e subordinar a lógica financeira ao propósito de construir um sistema de saúde universal no Brasil. Para isso, é preciso adequar o padrão científico, tecnológico e de inovação do país ao modelo de sociedade que desejamos construir. “Devemos inverter a lógica: em vez de questionar se o Estado de bem-estar cabe no PIB, é preciso entendê-lo como alavanca para um projeto de desenvolvimento dinâmico, equitativo, inovador e inclusivo”, afirma Gadelha.¹²

A mobilidade urbana nunca contou com políticas nacionais baseadas na cooperação dos entes federativos e portadora de recursos financeiros na magnitude dos problemas que se acumularam desde a década de 1950, em decorrência da rápida urbanização do país. Ao contrário da experiência internacional, inclusive de países subdesenvolvidos, as metrópoles brasileiras não dispõem de sistemas de alta capacidade, como metrô e trens metropolitanos (FAGNANI, 2017).

O Brasil também nunca contou com efetiva Política Nacional de Habitação Popular, que fosse portadora de recursos financeiros e institucionais compatíveis com a magnitude dos problemas crônicos acumulados desde meados do século passado. O ponto em comum da experiência da ditadura militar e dos governos democráticos é que as sucessivas políticas se mostraram inacessíveis às famílias situadas nas classes de rendimento mensal familiar *per capita* inferior ou igual a três salários mínimos. A gravidade desta constatação é evidente, se consideramos que mais de 80% das famílias brasileiras auferem rendimento mensal familiar *per capita* igual ou abaixo de três salários mínimos (IBGE, 2017). Da mesma forma, note-se que 83,4% do déficit habitacional existente no País (2013) dizem respeito às famílias situadas nessa faixa de rendimento (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2016: 35).

A agenda de desenvolvimento deve enfrentar o fato de que o Brasil nunca contou tampouco com políticas nacionais de saneamento ambiental que fossem portadoras de recursos financeiros e institucionais compatíveis com os problemas estruturais agravados desde meados do século passado. Atualmente cerca de 40% da população total não tem acesso adequado ao abastecimento de água; 60% não têm domicílios com esgotamento sanitário satisfatório; e 40% não dispõem de manejo de resíduos sólidos urbanos (HELLER, 2013).

12. “A Saúde movimenta mais de 10% do PIB, índice que deveria ser ainda superior, se houvesse mais investimento do Estado. O setor emprega formalmente 16 milhões de trabalhadores e detém grande parte da capacidade nacional para gerar conhecimentos e patentes, por exemplo, em Nanotecnologia, Biotecnologia, Química Fina e Tecnologias da Informação, que conformam a quarta revolução tecnológica. É a Saúde que produz as inovações que vão determinar a inserção do Brasil na economia global do século 21. Então, em um momento em que se discute de forma míope se o Estado de bem-estar cabe no PIB, a Fiocruz e a rede Brasil Saúde Amanhã, por meio deste livro, vêm reforçar outra perspectiva: o Estado de Bem-estar é parte da solução para o crescimento e o desenvolvimento do país a longo prazo, em termos econômicos, sociais e de inovação. Devemos inverter a lógica: em vez de questionar se o Estado de Bem-estar cabe no PIB, é preciso entendê-lo como alavanca para um projeto de desenvolvimento dinâmico, equitativo, inovador e inclusivo”. Carlos Gadelha (Entrevista). *Bem-estar social como oportunidade de desenvolvimento*. Fiocruz: Saúde Amanhã, 17 de maio de 2017. https://saudeamanha.fiocruz.br/bem-estar-social-como-oportunidade-de-desenvolvimento/#.WpP3_We5eUn

Os investimentos sociais podem e devem estar articulados com políticas ambientais sustentáveis, para que se privilegiem alternativas como a tecnologia verde, a energia limpa, a matriz de transportes não poluente, os sistemas mais avançados de reciclagem de saneamento, por exemplo.

Em suma, estes são apenas alguns exemplos de como o investimento poderia ser impulsionado, não apenas para ativar a demanda agregada e, portanto, o crescimento, mas também para corrigir mazelas crônicas na oferta de serviços públicos de boa qualidade, voltadas para a construção de uma sociedade mais homogênea.

Para garantir o funcionamento desse motor do desenvolvimento, é necessário mobilizar instrumentos fiscais. Para isso a política fiscal exerce papel fundamental, tanto do lado do gasto, em especial o gasto social e o gasto em investimento, quanto do lado da arrecadação. Como discutido, uma reforma tributária para o desenvolvimento social deve, simultaneamente, promover o processo de distribuição da renda e garantir o financiamento do investimento social.

Mas o investimento social também depende da mobilização dos bancos públicos e de políticas voltadas ao setor privado. Contudo, a política econômica em geral, e a política industrial, tecnológica em particular, devem estar subordinadas aos objetivos do projeto social de desenvolvimento e devem servir para dar coerência e equilíbrio para os dois motores de crescimento econômico.

No caso da política industrial, é preciso repensar sua forma tradicional de concepção, como uma política voltada à promoção de setores, empresas e tecnologias tidas como chaves para o desenvolvimento socioeconômico. Para isso, propõe-se uma inversão da forma de organização e gestão dessas políticas com base na ideia de “política orientada por missões” (MAZZUCATO E PENNA, 2015) destinadas a solucionar problemas históricos da sociedade brasileira. Ou seja, uma política industrial deve construir novas formas de apoio político a partir da geração de benefícios sociais diretos de médio e longo prazo para a população.

Dessa forma, os dois objetivos (redução da desigualdade e aumento do investimento social) são funcionais ao crescimento econômico. Além disso, do ponto de vista da justiça social e reparação histórica, a implantação de um projeto de desenvolvimento social tem enorme potencial de dinamizar a economia brasileira dada a enorme concentração de renda e carência de infraestrutura social, bem como os efeitos do progresso técnico poupador de mão de obra nos setores industriais e de uma enorme demanda por mão de obra em setores importantes de infraestrutura social e nos serviços subsequentes, em especial, saúde e educação, bem como na própria construção dos equipamentos. Nesse sentido, há um potencial de décadas de investimentos sociais a serem executados, para que essa possa atingir níveis adequados, assim como há um longo caminho redistributivo para que os níveis de desigualdade sejam aceitáveis.

2.2. Os efeitos “multiplicadores” do gasto social¹³

Além da capacidade para redistribuir renda e forjar uma sociedade mais igualitária, as políticas sociais demonstram capacidade para desencadear efeitos macroeconômicos que lhes dão funções análogas às outras políticas econômicas que buscam sustentar o crescimento de longo prazo.

13. Os autores agradecem a Juliana Moreira (Doutoranda em Desenvolvimento Econômico pelo Instituto de Economia da Unicamp) por sua contribuição ao desenvolvimento deste tópico.

O primeiro efeito macroeconômico é desencadeado diretamente pela capacidade do gasto social para alterar o perfil distributivo da renda, ampliando a massa de rendimentos disponível para consumo, funcionando como os demais instrumentos econômicos de administração da demanda agregada, pois a elevação da “propensão marginal a consumir” tem impactos positivos sobre os níveis gerais de atividade econômica, rendimento e emprego.

O segundo efeito é percebido pelo papel do gasto social como “estabilizador automático da renda”, evitando grandes choques e flutuações na demanda agregada e garantindo-lhe, assim, um patamar relativamente mais estável e sustentável no tempo. Esse efeito é desempenhado, sobretudo, pelas transferências de renda às famílias – como, por exemplo, o programa de seguro-desemprego, acionado nos momentos em que a economia desemprega. Trata-se de instrumento anticíclico, pois contribui para a estabilização dos níveis de consumo e, conseqüentemente, da demanda por produtos ofertados pelo setor privado, suavizando e amortecendo os efeitos do ciclo econômico recessivo.

O terceiro efeito macroeconômico da política social é o seu papel de “multiplicador da renda”, na medida em que gasto social pode iniciar um processo encadeado de fluxos de renda que tem efeitos adicionais sobre o PIB, a desigualdade e a renda das famílias. Estudos realizados pelo Ipea (2010; 2011), que procuram captar esses efeitos multiplicadores do gasto do governo, encontraram resultados significativos.

A Figura 5 mostra que um incremento de 1% do PIB nos gastos com educação e saúde, por exemplo, gera crescimento do PIB de 1,85% e 1,70%, respectivamente. Além de impulsionar a economia, o gasto social amplia a renda das famílias: o aumento de 1% do PIB nos gastos dos programas Bolsa Família e Previdência Social (INSS) eleva a renda das famílias em 2,25% e 2,10%, respectivamente. E, finalmente, o gasto social reduz a desigualdade da renda: um aumento de 1% do PIB nos gastos com Saúde Pública e no programa Bolsa Família reduz a desigualdade em -1,50% e -2,20%, respectivamente.

Portanto, o gasto social pode gerar um canal endógeno de ampliação da demanda agregada, pois se converte em consumo de alimentos, serviços e produtos com capacidade para dinamizar a produção do setor privado, estimulando emprego e multiplicando renda. Nesse sentido, o gasto social não deve ser tratado como um fardo para as contas públicas. Combinado aos demais instrumentos de política econômica, ele pode ser importante mecanismo de sustentação do crescimento.

FIGURA 5 – EFEITO MULTIPLICADOR DO GASTO SOCIAL (PIB E A RENDA DAS FAMÍLIAS) E IMPACTO NA REDUÇÃO DA DESIGUALDADE DA RENDA DO TRABALHO (ÍNDICE DE GINI)

Em %
SIMULAÇÕES BASEADAS EM 2006
BRASIL

TIPO DE GASTO	MULTIPLICADOR SOBRE O PIB	MULTIPLICADOR SOBRE A RENDA DAS FAMÍLIAS	REDUÇÃO MARGINAL DO ÍNDICE DE GINI
Gastos em Educação Pública	1,85	1,67	-1,10%
Gastos em Saúde Pública	1,70	1,44	-1,50%
Bolsa Família (Transferências Diretas)	1,44	2,25	-2,20%
Transferências Constitucionais	1,23	2,20	-2,30%
Seguridade Social (Setor Privado)	1,23	2,10	-1,20%
Investimento em Construção Civil	1,54	1,14	0%
Exportações de <i>Commodities</i>	1,40	1,04	0%
Juros da Dívida Pública	0,71	1,34	0,10%

Fonte: Ipea (2010 e 2011). Baseado nas Contas Nacionais-IBGE e POF-IBGE

Essa sinergia entre o gasto público e o setor privado é especialmente importante em momentos de recessão. Se o nível de investimento não for suficiente para assegurar o pleno emprego, os gastos sociais podem contribuir para reverter o quadro de desaceleração e dar estímulos aos investimentos privados. Essa capacidade para fazer investimentos autônomos, isto é, independentemente do nível de atividade e de renda corrente, contribui para melhorar o desempenho da economia, tanto no curto prazo, ao evitar queda brusca e recuperar o nível de atividade, como no longo prazo, porque os gastos sociais podem servir como eixos dinâmicos do crescimento de setores econômicos.

Assim, além de ter capacidade para agir como instrumento de administração da demanda agregada no curto prazo enfrentando situações conjunturais adversas, a política social pode contribuir para criar sinergias com o setor privado e alavancar um ciclo de crescimento no longo prazo, ao estruturar vetores de crescimento que ampliam a capacidade instalada, a produtividade e o PIB, ao mesmo tempo em que melhoram as condições de vida da população.

Entretanto, é importante ressaltar que os beneficiários das políticas sociais são também seus principais financiadores, o que reflete a dramática regressividade do sistema de impostos: 56% do valor dos gastos sociais voltam para o caixa do Tesouro na forma de tributos e contribuições sociais, depois de percorrido todo o processo de multiplicação de renda que este mesmo gasto social engendrou. Isso demonstra que o efeito de multiplicação do PIB permite um aumento das receitas do governo, fazendo com que parte do gasto social se pague no futuro. Em última instância, os ricos não pagam a conta social. São os pobres, sempre, que empurram as engrenagens para fazer a receita retornar ao Estado (CASTRO, 2013).

A política social brasileira tem papel estratégico como força motriz do crescimento. Os direitos introduzidos pela Constituição Federal de 1988 e as políticas sociais posteriores exigiram grande esforço para mobilização de recursos. Atualmente, o gasto social (três esferas de governo) representa 25% do PIB. Em função dessa dimensão, a política social pode contribuir em duas poderosas frentes, para incentivar o crescimento econômico. A primeira é fortalecer o mercado interno de consumo de massas. A segunda é ampliar os investimentos na expansão da infraestrutura, para enfrentar as deficiências estruturais na oferta de serviços públicos de boa qualidade.

NOTAS FINAIS

A experiência internacional ensina que o desenvolvimento não decorre da livre ação do mercado, mas da intenção política deliberada coordenada pelo Estado e viabilizada por instrumentos de política econômica. Dentre esses instrumentos, destaca-se o sistema tributário, por seu papel na indução da equidade e do crescimento. Um sistema de impostos progressivo que distribui renda e financia o regime de Estado de Bem-estar e os investimentos da infraestrutura social e econômica atua diretamente sobre os principais vetores do crescimento e sobre os mecanismos necessários para a transformação social na perspectiva da equidade.

Nesse sentido, um projeto social de desenvolvimento para o Brasil requer, necessariamente, Reforma Tributária de caráter progressivo, percebida pela maior participação relativa da tributação direta sobre a renda, a propriedade e a riqueza, que atinge os extratos mais ricos da sociedade, e menor participação relativa da tributação indireta sobre o consumo de mercadorias, bens e serviços, que penaliza as camadas de menor renda.

Portanto, a justiça fiscal é ponto de partida para a implantação de um projeto social de desenvolvimento. Essa contudo é condição necessária, mas insuficiente, pois, também é necessário que o sistema tributário forneça suporte financeiro para o Estado Social em decorrência do seu papel na melhoria dos padrões de bem-estar, tanto na ampliação da oferta pública de bens e serviços sociais básicos, quanto na redução das desigualdades da renda pelas transferências monetárias diretas (Seguridade Social) e indiretas (Saúde, Educação, etc.) proporcionadas pela “desmercantilização” das relações sociais (ESPING-ANDERSEN, 1991) que ocorre quando os indivíduos, tendo acesso à oferta pública, deixam de comprar esses bens e serviços no mercado privado.

É importante ressaltar que, contrariando a experiência internacional e a literatura especializada disponível, as diversas propostas de Reforma Tributária que estão sendo elaboradas por representantes do poder econômico, e respaldadas pelo governo e pelo Parlamento, simplesmente desconsideram o papel do Estado Social na redução das desigualdades de renda, como demonstrado neste artigo.

Ao contrário, aquelas propostas de Reforma Tributária, além de não enfrentarem a injustiça fiscal, caminham no sentido de aniquilar de vez o Estado Social de 1988, pela asfixia de suas bases de financiamento. Na prática, a “simplificação” do sistema pela extinção de diversos tributos indiretos substituídos por um Imposto sobre o Valor Agregado (IVA) acaba com a vinculação constitucional de fontes de financiamento para a proteção social introduzida pela Constituição de 1988, o que 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.

Como se sabe, a destruição do Estado Social de 1988 é um dos propósitos do projeto liberalizante que está sendo encenado em diversos atos, como, por exemplo, nas reformas trabalhista e previdenciária e na imposição do limite de teto de gastos não financeiros por vinte anos. São medidas que caminham no sentido de destruir as pontes para o futuro, inviabilizar um projeto de desenvolvimento e preservar o cativeiro social. |

BIBLIOGRAFIA

- 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/>
- AUSTERIDADE E RETROCESSO – *Finanças públicas e política fiscal no Brasil* (2016). São Paulo: Fórum, 21; Fundação Friedrich Ebert Stiftung (FES); GT de Macro da Sociedade Brasileira de Economia Política (SEP); e Plataforma Política Social. <http://plataformapoliticasocial.com.br/austeridade-e-retrocesso/>
- BIELSCHOWSKY, R. (2014). *Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual*. In: Calixtre, A.; Biancarelli, A.; Cintra, M. A.. (Org.). *Presente e Futuro do Desenvolvimento Brasileiro*. 1ed. Brasília: Ipea (pp. 195-225).
- 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, 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 SERIES Nº 2015-25.
- CASTRO, J. *Política social, distribuição de renda e crescimento econômico* in: FAGNANI, E. & FONSECA, A (ORG). (2013). *Políticas sociais, universalização da cidadania e desenvolvimento: economia, distribuição da renda, e mercado de trabalho*. São Paulo, Fundação Perseu Abramo.
- CEPAL, (2015) *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2015 – Dilemas y espacios de políticas*, Cepal Nações Unidas.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta (1991) *As três economias políticas do Welfare state*. In: *Lua Nova*. Rio de Janeiro, nº 24.
- FAGNANI, E. (2017). *Mobilidade urbana e subdesenvolvimento: soluções paliativas para problemas estruturais*. Campinas: Instituto de Economia (Texto para Discussão, 302). <http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=3531&tp=a>
- FIOCRUZ (2017). *Brasil Saúde Amanhã – Complexo Econômico-Industrial da Saúde*. Organizado por Carlos Gadelha, Paulo Gadelha, José Carvalho de Noronha e Telma Ruth Pereira. Rio de Janeiro: Fiocruz. <https://portal.fiocruz.br/pt-br/content/brasil-saude-amanha-complexo-economico-industrial-da-saude>
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (2016). *Déficit habitacional no Brasil 2013-2014* / Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações – Belo Horizonte 92 p. Modo de acesso: <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/informativos-cei-eventuais/634-deficit-habitacional-06-09-2016/file>
- FURTADO (1983). *O Mito do Desenvolvimento Econômico*, Paz e Terra: Rio de Janeiro.
- GADELHA C.A, COSTA L.S. (2012). *Saúde e desenvolvimento nacional: a gestão federal entre 2003 e 2010*. In: Machado CV, Baptista TWF, Lima LD, organizadores. *Política de saúde no Brasil: continuidades e mudanças*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.
- GADELHA C.A, MALDONADO J.M. (2008). *Complexo industrial da saúde: dinâmica de inovação no âmbito da saúde*. In: Giovanella L, Escorel S, Lobato LVC, ET AL, organizadores. *Políticas e sistemas de Saúde no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.
- GOBETTI, S. e ORAIR, R. (2015) *Jaboticabas tributárias e desigualdade no Brasil*. Valor, 31 de julho <http://www.valor.com.br/opiniao/4157532/jaboticabas-tributarias-e-desigualdade-no-brasil>
- GOBETTI, S. ORAIR, R. (2016) *Progressividade tributária: a agenda negligenciada*, Texto para discussão Ipea, nº2190.
- HELLER, L.(2013). *Saneamento básico: a dívida social crônica e persistente*. In: FAGNANI, E. & FONSECA, A (ORG). (2013 – B). *Políticas sociais, universalização da cidadania e desenvolvimento: educação, seguridade social, infraestrutura urbana, pobreza e transição demográfica*. São Paulo, Fundação Perseu Abramo (ISBN, 978-85-7643-178-7).
- IBGE (2017). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua)*. Rio de Janeiro: IBGE. <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html>

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2010). **Os efeitos econômicos do gasto social no Brasil**. In *Perspectivas da Política Social*. Brasília: Ipea (Capítulo 3).

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2011) **Gastos com a Política Social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda**. Comunicado n. 75. Brasília: Ipea.

LAGARDE, Christine (2015). **Erguer os Pequenos Barcos**. Discurso da Diretora-Geral, FMI nas *Grandes Conférences Catholiques*. Bruxelas, 17 de junho. <http://www.imf.org/external/lang/portuguese/np/speeches/2015/061715p.pdf>

LOZANO, C. (2017) **Sin Impuesto no hay igualdad**, *Nueva Sociedad*, n° 272, Buenos Aires.

MAPA DA VIOLÊNCIA: OS JOVENS NO BRASIL (2014). Julio Jacobo Waiselfisz (ORG.) Rio de Janeiro: Flasco Brasil. http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2014/Mapa2014_JovensBrasil_Preliminar.pdf

MARICATO, E. (2013). **Cidades no Brasil: neodesenvolvimentismo ou crescimento periférico predatório?** São Paulo: Plataforma Política Social (*Revista Política Social e Desenvolvimento*, 1). <http://revistapoliticasoialedesenvolvimento.com/>

MAZZUCATO, M. E PENNA, C. (2015) **Estado vs. Mercados: uma falsa dicotomia**. São Paulo: Plataforma Política Social (*Revista Política Social e Desenvolvimento*, 21). <http://revistapoliticasoialedesenvolvimento.com/>

MEDEIROS, C. (2015) **Inserção Externa, Crescimento e Padrões de Consumo na Economia Brasileira**, Ipea: Brasília.

MEDEIROS, M., SOUZA, P.H.G. E CASTRO, F.A. (2015). **O Topo da Distribuição de Renda no Brasil: Primeiras Estimativas com Dados Tributários e Comparação com Pesquisas Domiciliares (2006-2012)**. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 58, no 1, 2015.

NETO, J; RIBEIRO DE JESUS, G.; KARUNO, C.; ANDRADE, D. (2013) **Uma escala para medir a infraestrutura escolar**. UNB/UFSC. (<http://www.fe.unb.br/noticias/a-infraestrutura-escolar-brasileira>).

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. e BIASOTO JR (2015). **Reforma tributária: removendo entraves para o crescimento, a inclusão social e o fortalecimento da federação**. São Paulo: Plataforma Política Social (*Revista Política Social e Desenvolvimento*, 25). <https://revistapoliticasoialedesenvolvimento.com/2015/11/10/25/>

OLIVEIRA, Tiago. (2013). **Subdesenvolvimento e mercado de trabalho no Brasil: impasses e desafios atuais**. In: FAGNANI, E. & FONSECA, A (ORG). (2013– A). *Políticas sociais, universalização da cidadania e desenvolvimento: economia, distribuição da renda, e mercado de trabalho*. São Paulo, Fundação Perseu Abramo (ISBN, 978-85-7643-178-7).

ORAIR E GOBETTI (2017) **Reforma tributária: princípios norteadores e propostas para o debate**, mimeo.

ORAIR, R. (2015) **Desonerações em alta com rigidez da carga tributária: o que explica o paradoxo do decênio 2005-2014?** Texto para Discussão n° 2117. Rio de Janeiro: Ipea, 2015.

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

PIKETTY, Thomas (2014). **O capital no século XXI** / Thomas Piketty; tradução Monica Baumgarten de Bolle. – 1. ed. – Rio de Janeiro: Intrínseca, 672 p.

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

WALTENBERG, F. (2013). **Igualdade de oportunidades educacionais no Brasil: quão distantes estamos e como alcançá-la?** In: FAGNANI, E. & FONSECA, A (ORG). (2013 – B). *Políticas sociais, universalização da cidadania e desenvolvimento: educação, seguridade social, infraestrutura urbana, pobreza e transição demográfica*. São Paulo, Fundação Perseu Abramo (ISBN, 978-85-7643-178-7).

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