



**Textos para Discussão**

**PERSPECTIVAS DE FINANCIAMENTO  
DAS POLÍTICAS SOCIAIS À LUZ  
DO ATUAL IMPASSE FISCAL E DAS  
RELAÇÕES FEDERATIVAS**

**Como Estruturar um Novo Regime de Tributação?**



Ministério da Saúde

**FIOCRUZ**

Fundação Oswaldo Cruz

## GOVERNO FEDERAL

Presidente da Fundação Oswaldo Cruz  
*Nísia Trindade Lima*

### SAÚDE AMANHÃ

Coordenação geral  
*Paulo Gadelha*

Coordenação Executiva  
*José Carvalho de Noronha*

Coordenação Editorial  
*Telma Ruth Pereira*

Apoio técnico  
*Renata Macedo Pereira*

Normalização bibliográfica  
*Monique Santos*

Projeto gráfico, capa e diagramação  
*Robson Lima — Obra Completa Comunicação*

## TEXTOS PARA DISCUSSÃO

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos desenvolvidos no âmbito do Projeto Saúde Amanhã, disseminando informações sobre a prospecção estratégica em saúde, em um horizonte móvel de 20 anos.

Busca, ainda, estabelecer um espaço para discussões e debates entre os profissionais especializados e instituições do setor.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade das autoras, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Fiocruz/MS.

O projeto Saúde Amanhã é conduzido pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) com apoio financeiro do Fundo Nacional de Saúde do Ministério da Saúde.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

URL: <http://saudeamanha.fiocruz.br/>

#### Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

D132p Daim, Sulamis

Perspectivas de financiamento das políticas sociais à luz do atual impasse fiscal e das relações federativas: como estruturar um novo regime de tributação? / Sulamis Daim, Fernanda Pim Nascimento Serralha. – Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2017.

16 p. – (Textos para Discussão; n. 29)

Bibliografia: p. 16.

1. Políticas Sociais. 2. Sistema Tributário. 3. Educação. 4. Saúde. I. Serralha, Fernanda Pim Nascimento. II. Fundação Oswaldo Cruz. III. Título. IV. Série.

CDU: 338.23:316.42

Textos para Discussão  
Nº 29

PERSPECTIVAS DE FINANCIAMENTO  
DAS POLÍTICAS SOCIAIS À LUZ  
DO ATUAL IMPASSE FISCAL E DAS  
RELAÇÕES FEDERATIVAS

Como Estruturar um Novo Regime de Tributação?

Sulamis Dain  
Fernanda Pim Nascimento Serralha

Rio de Janeiro, Julho 2017

## AUTOR

### **Sulamis Dain**

Doutorado em Economia pela Universidade Estadual de Campinas em 1980 e pós doutorado em Berkeley em 1989, sendo livre docente pelo Instituto de Economia da UFRJ. Atualmente, coordena a área de Assuntos Internacionais da FACAMP, Universidades de Campinas.

### **Fernanda Pim Nascimento Serralha**

Graduação em Bacharelado Ciências Econômicas pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Brasil(1997). Professor Assistente II da FACAMP, Universidades de Campinas.

## SUMÁRIO

Introdução	7
O “Novo Regime Fiscal” e as Perspectivas para Saúde e Educação	7
A PEC 55, Gastos Sociais e Relações Federativas	10
Receita Tributária e Ajuste Fiscal	11
Espaço Fiscal e Tributação como Instrumento de Redução da Desigualdade na Distribuição da Renda e da Riqueza	12
Conclusões	15
Referências Bibliográficas	16



# PERSPECTIVAS DE FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS À LUZ DO ATUAL IMPASSE FISCAL E DAS RELAÇÕES FEDERATIVAS

## Como Estruturar um Novo Regime de Tributação?

### 1. INTRODUÇÃO

Este trabalho trata da lógica macroeconômica da PEC 245 e seus desdobramentos posteriores, enfatizando temas pouco discutidos como as relações federativas e o impacto das medidas no campo das políticas sociais.

Para tanto analisa a relação paradoxal entre o engessamento de recursos no longo prazo e a ausência de perspectiva de longo prazo para políticas sociais, notadamente saúde e educação, assim como questiona a real existência do déficit fiscal.

Chama também a atenção para a necessidade de respeitar as distintas métricas de gasto corrente e de investimento, acentuando a necessidade de investimento a longo prazo na política social, para superar os vazios sanitários e educacionais e a desigual alocação de recursos no território nacional;

Neste contexto, como desenhar um projeto tributário progressivo e de adequada produtividade tributária para atender a tais necessidades de forma justa e equânime, rompendo com as tradicionais barreiras à tributação do capital e do patrimônio?

Como operar o sistema tributário de modo a reforçar a tendência à descentralização das políticas de educação e saúde, combinando a redistribuição a cargo dos recursos federais com o reforço da capacidade de arrecadação de estados e municípios, frente ao quadro que se anuncia, de renovação do ajuste fiscal dos governos estaduais?

### 2. O “NOVO REGIME FISCAL” E AS PERSPECTIVAS PARA SAÚDE E EDUCAÇÃO

O texto da PEC ressalta suas expectativas de “estabilizar a despesa primária, como instrumento para conter a dívida pública”... Dentre outros benefícios, segundo a PEC, “a implantação dessa medida reduziria o risco-país, abrindo espaço para redução estrutural da taxa de juros”.

Há quase vinte anos, o advento do superavit primário apresentava a mesma perspectiva. Desde então, a economia brasileira exibiu ao longo de dezesseis anos (1998 a 2013) superavits primários, com o sacrifício dos programas da Seguridade Social que deveria financiar. Isso não impediu o salto da dívida bruta do setor público do patamar de 40% em 1998 para quase 58% do PIB em 2013, acompanhada da elevação de 6% na carga fiscal, também medida em relação ao PIB.

O Brasil apresentou a maior média de superavit primário entre 2007 e 2015 dentre os países superavitários, sugerindo um espaço fiscal de quase 2% do PIB, e ainda assim exhibe hoje pouco

menos de 14,00% de taxa Selic, comprometendo quase 10% do PIB com pagamento aos detentores da dívida pública, que representa menos de 70% PIB. No outro extremo, na Grécia, que tem uma relação dívida/PIB de 170%, a despesa com juros responde por aproximadamente 5% do seu PIB.

Assim, a argumentação para a adoção de novo regime fiscal, centrada equivocadamente na redução recorrente de gastos primários, não se apoia na evidência empírica, além de não considerar questões essenciais (juros altos, crescimento do PIB e queda da arrecadação) na configuração dos desequilíbrios observados.

Sem considerar as possibilidades de correção da atual desigualdade na distribuição da carga tributária e o potencial de elevação da receita tributária a ela associado, o autointitulado “novo regime fiscal” está centrado na contenção do gasto público.

Para tanto, fixa limite à despesa primária dos poderes executivo, legislativo e judiciário, para cada exercício e pelos próximos vinte anos. Dada a crise fiscal dos estados, estende atualmente suas ações para a federação brasileira, impactando, em primeiro lugar, os governos estaduais. Este é um dado importante na Saúde e Educação, uma vez que a participação dos entes subnacionais em seu financiamento vem superando, nos últimos anos, o governo federal.

A PEC sustenta uma homogeneização equivocada em relação ao controle homogêneo de gastos públicos. Autores consagrados, como Myrdal e Keynes, em contrapartida, sempre sustentaram a regência de custeio e investimento por métricas distintas, autorizando também deficits conjunturais e um orçamento de longo prazo equilibrado.

Quando não se reconhecem lógicas distintas, há competição por recursos, e, em situações de restrição orçamentárias, os investimentos assumem o papel de despesas discricionárias, sempre candidatas ao corte.

No caso brasileiro, os recursos para investimento, hoje claramente insuficientes, podem ser comprimidos ainda mais com a imposição de um limite genérico. Um regime fiscal que se pretendesse anticíclico necessariamente deveria enfrentar a composição das despesas primárias e também a necessidade acentuada de investimento social, para equalizar a desigualdade no acesso a bens e serviços públicos e universais.

Em função da expressão de seus orçamentos, a contenção dos gastos de Saúde e Educação é, desde logo, parte essencial de uma política equivocada de corte de gastos, essencialmente pragmática e focalizada em setores voltados para a universalização de suas ações. Isto explicita também, do ponto de vista político e ideológico, a hegemonia privatista do governo federal. A imposição a longo prazo de teto de gastos revoga as atuais vinculações setoriais à receita pública, reduzindo-as a uma evolução que apenas repõe a inflação do ano anterior.

Para a Educação, a Constituição Federal estabelecia uma vinculação de 18% da Receita Líquida de Impostos para aplicação na área. Para a Saúde, modificações recentes na Constituição mudaram a regra de vinculação, estabelecendo uma vinculação progressiva à receita corrente líquida, de forma progressiva até o limite de 15% a partir de 2020.

Segundo estimativas recentes (Rossi e Dweck, 2017), com a aplicação da PEC 55 do Senado Federal, a vinculação da Educação seria reduzida até 11,3% da Receita Líquida em 2036, enquanto os atuais 15% de vinculação da Saúde não passariam de 9,4% no mesmo ano.

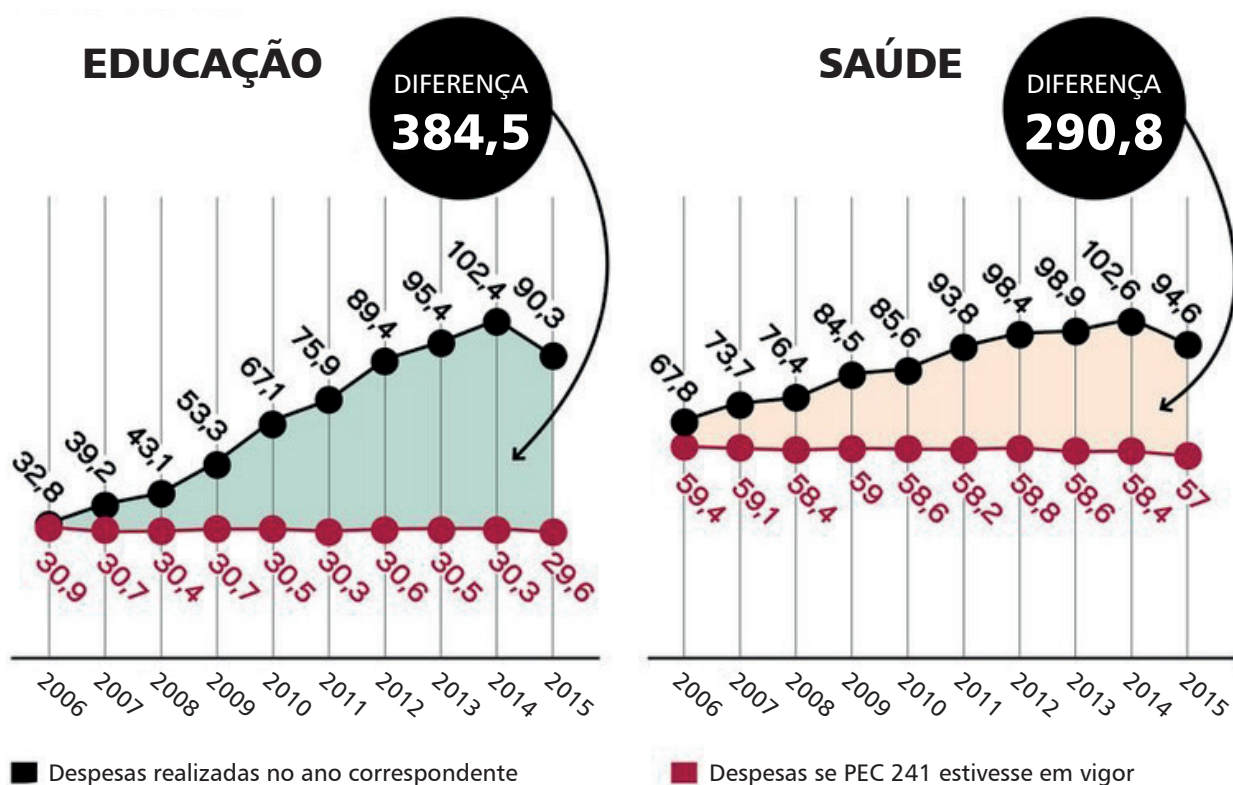


Segundo os mesmos autores, isso significaria uma queda de participação da Educação e da Saúde, de 4% para 2,6% do PIB, no prazo de vigência da PEC, contrastando com a previsão de crescimento da população brasileira, estimado em 10%.

Para ter uma ideia do peso dessas mudanças na prática, o Dieese fez uma simulação para comparar os gastos que efetivamente foram empenhados em saúde e educação nos últimos anos com os montantes que teriam sido transferidos, caso a PEC 55 tivesse sido implantada no passado (Quadro 1).

No caso da educação, se a PEC estivesse valendo desde 2006, a redução do valor destinado para a área seria de 55%, no período. Já em relação às despesas com saúde, a redução seria de 33%. Em relação ao montante de recursos, a perda na educação, entre 2006 e 2015, teria sido de 384 bilhões de reais e, na saúde, de 290 bilhões. Esse valor corresponde a quase 120 vezes o custo do Programa “Mais Médicos”, por exemplo.

Quadro 1 – Gastos com Saúde e Educação que não existiriam com a PEC 241



Fontes: Orçamento Brasil e IBGE. Elaboração: Dieese.

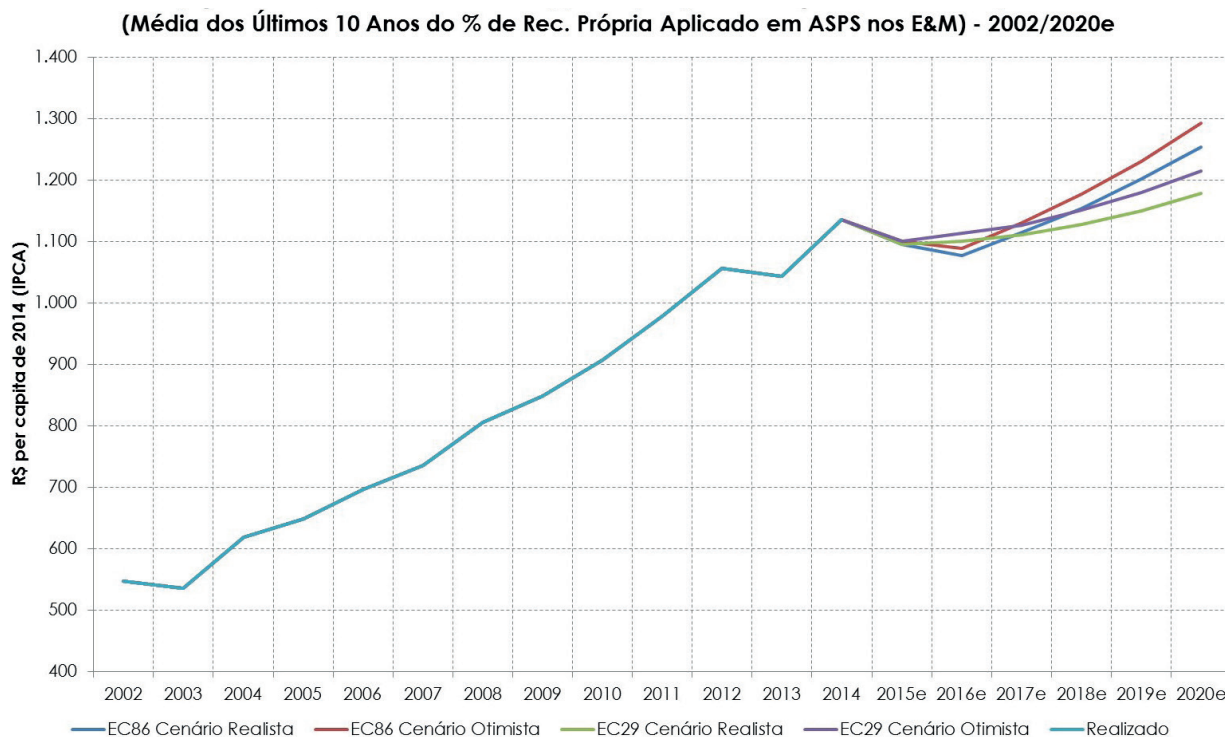
## 2.1. COMO O CONTROLE DE GASTOS AFETARIA AS POLÍTICAS SOCIAIS.

No caso da Educação, a PEC do teto de gastos deve inviabilizar a execução do PNE (Plano Nacional de Educação). Na saúde, prejudica o bom funcionamento das ações e serviços existentes, assim como inviabiliza o choque de investimento necessário para atenuar as diferenças de acesso hoje marcantes no território nacional.

Especificamente em relação à Saúde, estudos que comparam cenários de gasto per capita com recursos federais até 2020, confrontando a vinculação vigente até 2015 com a vinculação da emenda 86 (Dain e Pacheco, 2017), revogada agora pela PEC do Gasto, apresentavam perspecti-

vas de crescimento para os últimos anos da série, até 2020, hoje inviabilizadas tanto pela mudança das regras de evolução do gasto como pela violenta e persistente queda do PIB. (quadro 2)

Quadro 2 – Projeção de Gastos por ASPS em R\$ per capita por simulação e cenário



Além disso, é fato de que a União, nos últimos anos, vem transferindo a responsabilidade do financiamento da saúde para as demais esferas de gestão do SUS. Desde o ano 2000, há uma regra clara, estabelecida constitucionalmente, para que Estados e Municípios destinem percentuais de 12% e 15% de suas receitas para o setor.

Juntos, estados e municípios já respondiam, em 2015, por 58% do total de gasto público em saúde, aplicando percentuais bem acima do mínimo. Ainda segundo Dain e Pacheco, com base na EC 86, esperava-se que, a partir de 2020, o comportamento da participação das três esferas de governo se estabilizasse em torno aos seguintes patamares: União – 40%; Estados – 25%. Municípios – 35%. É um grande equívoco imaginar que os efeitos da PEC 55 limitem apenas os gastos federais. De fato, terá consequências funestas sobre os gastos subnacionais, desarticulando o arranjo federativo da Educação e o Sistema Único de Saúde.

### 3. A PEC 55, GASTOS SOCIAIS E RELAÇÕES FEDERATIVAS

De fato, a trajetória de gasto sob a ótica da descentralização fiscal também se altera, na atual conjuntura das finanças públicas dos governos locais. O quadro crítico vivido por vários estados brasileiros os torna reféns do atual ajuste fiscal, inviabilizando gastos com saúde e educação acima do piso constitucional e, no limite, ameaçando as próprias vinculações.

O Rio de Janeiro negocia um severo pacote fiscal, em troca da suspensão temporária do pagamento de suas dívidas junto à União, para regularizar o pagamento de salários atrasados e de

repasse às Universidades, escolas, hospitais e postos de saúde e de outros compromissos em atraso. Em seguida, tal acordo será estendido a outros estados endividados, entre os quais Minas Gerais e Rio Grande do Sul, projetando a redução do gasto público para a esfera estadual.

A queda da arrecadação federal e estadual repercutirá também na esfera municipal, afetando as prefeituras das cidades pequenas, que dependem quase exclusivamente dos repasses federais (destacadamente o FPM – Fundo de Participação dos Municípios) e os grandes municípios, destacadamente, pela Cota-Parte do ICMS – Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços. Desde 2015, as taxas de crescimento reais destas transferências se tornaram negativas, mesmo quando o quadro das finanças públicas era ainda menos grave.

É possível também observar tendências ao aumento de pressão sobre os orçamentos municipais, decorrentes, por exemplo, do aumento do piso salarial do magistério, dos agentes de saúde, da elevação do número de vagas em creches municipais e da diminuição da carga horária de técnicos de enfermagem. Todas estas decisões são tomadas na esfera federal, valendo para todo o país. Os custos, entretanto, recaem sobre os governos locais, que são obrigados a arcar com estas novas despesas e cumprir os limites de gasto e endividamento da LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal). (Afonso, 2016)

Nas prefeituras de capitais observa-se também o aumento de pressões populares por mais e melhores serviços públicos. Primeiramente a pressão é decorrente por serem sede de região metropolitana, e mediante o aumento do desemprego, queda na participação do volume de recursos transferidos, somado ao aumento do custo dos serviços face ao aumento inflação e preço do dólar nos últimos 24 meses, o custeio da saúde e educação das capitais pressionam a estrutura orçamentária e comprometem os investimentos. Dado que os municípios de capitais chegam a gastar 88% de sua receita com gastos correntes, dificilmente dispõem de recursos adicionais para atender à demanda ampliada. Entre as capitais, novos e necessários recursos para investimentos raramente alcançaram 10% do gasto total. (Serralha, 2017).

É nesse quadro de penúria fiscal, que a representatividade da necessidade do gasto social municipal se amplia. No caso da Saúde, por exemplo, o percentual de recursos próprios no gasto de saúde no município de São Paulo chegou, nos últimos anos antes da crise a responder por 78% do financiamento da área da saúde do município. De um modo geral, o orçamento da área da saúde nas capitais do país teve como principal fonte de financiamento as receitas próprias municipais, que ultrapassaram os 50%, e em muitos casos, os 60%.

Apesar do visível aumento de responsabilidades por parte dos governos municipais, a perda de recursos transferidos das outras esferas de governo já é visível. Por outro lado, a autonomia do gasto municipal tende a ser comprometida pela queda de receita própria. Consequentemente os municípios não poderão sozinhos, compensar a deterioração das relações fiscais intergovernamentais. O equilíbrio federativo no campo das políticas sociais será rompido, com sérios prejuízos para os cidadãos, que em número crescente, dependem da ação estatal nos três níveis de governo.

#### 4. RECEITA TRIBUTÁRIA E AJUSTE FISCAL

A carga tributária bruta global no Brasil é hoje estimada em 33% do PIB, mesmo índice registrado em 2010 ou 2002. A involução da carga se explica pela recessão e foi acentuada em 2016,

mesmo depois de ajustes pontuais (como a volta da CIDE, a reversão parcial da desoneração salarial e os fortes aumentos de alíquotas estaduais).

A carga tributária apresenta atualmente queda de 1.47 pontos percentuais do PIB, relativamente à carga recorde (34.7% do PIB em 2008) com crise estrutural de setores e bases mais importantes para arrecadação. A involução da arrecadação não é fenômeno recente: novas contas nacionais revelaram carga global com viés de baixa (retrocesso mínimo de dez anos)”. (Afonso, 2016).

A fragilidade estrutural do sistema tributário se acentua com a dependência de tributos indiretos, cuja arrecadação sofre com a desindustrialização e com a guerra fiscal do ICMS. O sistema preserva ainda seu imaginário industrial dos anos 50/60, deixando de considerar o dinamismo e o potencial de arrecadação dos serviços. A austeridade fiscal, ao afetar negativamente a arrecadação de impostos, reforça a tendência estrutural observada, de redução da carga, que repercute nos três níveis de governo.

Mas seria esta estagnação responsável pelo desajuste fiscal? Certamente não, se considerarmos os recursos da renúncia de arrecadação dirigida ao empresariado brasileiro, incluindo benefícios para pequenas empresas, desonerações da folha de pagamento e empréstimos do Tesouro para o BNDES.

Estes valores representam mais de sete vezes o valor destinado para a Bolsa Família (R\$ 29,7 bilhões) superando os investimentos previstos em saúde (R\$ 94,9 bilhões) e educação (R\$ 33,7 bilhões), sem considerar o gasto com pessoal nessas áreas. Além disso, o estado vem deixando de arrecadar mais de 10 bilhões ao ano, por conta da renúncia de arrecadação associada aos planos de saúde.

Neste quadro, como buscar alternativas de financiamento, criando espaço fiscal para reformas estruturais da capacidade de financiamento, com maior equidade na tributação?

Quando analisamos a estrutura tributária, o Brasil é um dos países em desenvolvimento que tem uma das mais altas cargas tributárias do mundo, por volta de 33% do produto interno bruto (PIB), próxima da média dos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), mas muito inferior à carga dos países da União Europeia. Mais grave ainda é quando analisamos a qualidade do sistema tributário, que é abastecido em mais de 50% por meio da cobrança de impostos indiretos e com pouca progressividade e seletividade no fato gerador.

Diferentemente do que ocorre nas economias desenvolvidas, entretanto, a carga brasileira é concentrada em tributos indiretos e regressivos, entre os quais as contribuições sociais sobre faturamento, pecando pela ausência de expressão da tributação sobre a riqueza e pela iniquidade e insuficiência na tributação da renda.

## 5. ESPAÇO FISCAL E TRIBUTAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE REDUÇÃO DA DESIGUALDADE NA DISTRIBUIÇÃO DA RENDA E DA RIQUEZA

Depois de tantos e sucessivos remendos tributários, desde a Reforma Tributária de 1988, a questão da recuperação do espaço fiscal não pode ser deixada exclusivamente a cargo de uma eventual e remota retomada do crescimento econômico e da recomposição da arrecadação a ela associada.

Entretanto, o cenário de recuperação da atividade econômica, da renda e do emprego pode também oferecer grande oportunidade para alterar radicalmente a estrutura tributária e associar ganhos de receita à simplificação do sistema, a harmonização internacional das bases de tributação e ao equilíbrio federativo.

Embora possam ser oferecidas soluções baseadas em correções de parte do atual sistema, parece importante assinalar a importância de considerar propostas de caráter global, em contraposição as tentativas de criar novas alíquotas para o imposto de renda das pessoas físicas, sem considerar o conjunto da tributação da renda e da riqueza no Brasil.

Após longos anos de abandono do tema da tributação direta, pelo pragmatismo que norteou a elevação das alíquotas da tributação indireta - sobretudo nas contribuições sociais - e pela dificuldade política e ideológica em enfrentar os privilégios das classes mais favorecidas, o debate mais amplo sobre a desigualdade de renda e de riqueza, oportunizado pelos escritos de Piketty (2015), vem sendo retomado. A especificidade brasileira, relacionada a forma singular de migração das pessoas físicas para o regime das pessoas jurídicas, em função das diferenças observadas no tratamento tributário das várias formas de renda e riqueza, requer observações mais detalhadas sobre este campo da tributação no Brasil.

A progressiva migração de parte substantiva dos contribuintes do imposto de renda da pessoa física para a pessoa jurídica ocorre através de criação de empresas individuais, no caso dos contribuintes de maiores rendimentos. Além disso, o processo de terceirização em curso no Brasil generaliza esta migração, até mesmo para trabalhadores de rendas médias, por imposição de seus empregadores, como forma de escapar de obrigações trabalhistas e previdenciárias. (Afonso, 2014)

No campo da tributação da pessoa física, as deduções e formas de registro de rendimento criam ambiguidades e brechas tributárias, fazendo com as alíquotas nominais definidas pela legislação se transformem em alíquotas efetivas médias significativamente menores (8,9%), e percentuais médios de dedução de 22% dos rendimentos tributáveis. Estas alíquotas médias seriam apenas de 5,5% se calculadas em relação aos rendimentos totais.

Observam-se diferenças maiores entre alíquotas nominais e efetivas nas primeiras faixas do Imposto de Renda das Pessoas Físicas, o que significa que, embora a alíquota efetiva média seja baixa, há alguma progressividade neste campo da tributação. Entretanto, no início da última década, já escapavam da tabela progressiva 62% dos valores a ela submetidos (Afonso, 2014), por conta dos totais associados a rendimentos isentos e tributáveis exclusivamente na fonte. As maiores diferenças na tributação, em termos de participação nos rendimentos tributáveis só se tornam evidentes quando os dados são analisados segundo a natureza da ocupação.

Ao comparar empregados e não empregados, as alíquotas efetivas pagas pelos empregados superam em muito as dos não empregados (9,5% contra 6,9%). E, dentre os empregados, destacam-se como mais altas as alíquotas médias referentes a servidores públicos (14,5%) empregados de estatais, servidores estaduais e empregados do sistema financeiro público e privado (12,5%). (Afonso, op. cit.)

Sugestões de elevação de alíquotas nominais, apesar de muitas vezes constantes da agenda de partidos progressistas, devem, portanto, ser vistas com cautela, uma vez que afetariam principalmente os servidores públicos de maiores ingressos, ressalvadas as renúncias de arrecadação, sem tocar na questão central que é o sistema dual de tributação das rendas no Brasil.

Uma das formas de superação desta dualidade seria o enfrentamento das diferenças de tratamento tributário entre as diversas formas de rendimento. Conforme observado por Gobett e Orair, desde meados dos anos 90, o Brasil deixou de tributar os dividendos distribuídos à acionista de empresas, a partir de então totalmente isentos de Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF). Além disso, as pessoas jurídicas podem deduzir as despesas financeiras sobre o capital próprio.

O veto silencioso ao maior aproveitamento das oportunidades de tributação da pessoa física e da pessoa jurídica se filia ao ideário conservador de “valorização da “poupança” e de preservação do espaço de valorização do capital”. (Rossi, 2017).

Além da oportuna proposta dos autores supracitados (Afonso, Gobeth e Orair, Rossi), sobre a possibilidade de recriação da tributação sobre dividendos, o debate nacional vem acolhendo, de forma esporádica, a criação de um novo imposto sobre grandes fortunas, deixando de considerar, como prévia, a necessidade de organizar os tributos parciais sobre o patrimônio vigentes no país, e reforçar esta base de arrecadação, hoje inexpressiva e fragmentada.

A criação de um imposto geral sobre o patrimônio, no nível federal de governo, articularia a tributação existente através da interdutibilidade dos impostos vigentes. O novo imposto deduziria os tributos parciais efetivamente cobrados, avançando sobre os vazios e brechas da atual tributação e resolvendo as dificuldades subnacionais de cobrança destes impostos, como no caso do ITR.

Assim, mesmo sem criar um imposto sobre grandes fortunas, previsto na Constituição e até hoje não regulamentado, a integração dos tributos parciais sobre esta base resultaria em ampliação de sua produtividade fiscal.

No caso da criação de um imposto sobre grandes fortunas (IGF) Khair (2015) estima que, no Brasil, onde a distribuição de renda é uma das piores do mundo, “é provável que, com uma alíquota média de 1% sobre o patrimônio, esta base poderia vir a proporcionar com o tempo uma arrecadação da ordem de 4% do PIB, ou seja, três vezes o valor estimado com a recriação da CPMF”.

Desde logo, as restrições à recriação da CPMF são, em geral equivocadas. Isto porquê, alegações de progressividade desta base poderiam ser resolvidas pela isenção até um determinado volume de transações. O suposto impacto inflacionário poderia ser minimizado em cenário de juros cadentes e de revisão das taxas bancárias, que infligem os correntistas, sem ganhos para o Fisco.

Em que pese o reconhecimento generalizado do peso excessivo da tributação indireta (impostos e contribuições) no sistema tributário brasileiro, bem como de sua natureza regressiva, a discussão sobre a progressividade vem sendo exclusivamente direcionada para a redefinição da tributação direta.

Com isso, ignora-se o potencial de ganho de equidade representado por ações voltadas a garantir a seletividade da tributação indireta, pela diferenciação das alíquotas segundo a seletividade dos bens. O impacto de uma transformação dessa natureza seria maximizado na oportunidade de reformulação da tributação sobre o valor adicionado e das contribuições sociais em um único IVA. Os tributos, assim redefinidos, deveriam continuar alimentando a partilha federativa, bem como o Orçamento da Seguridade Social.

Tendo sido um dos primeiros países do mundo a adotar a tributação sobre valor adicionado nos anos 60, desde os anos 90, o Brasil instituiu e passou a depender crescentemente de contribuições sociais sobre o faturamento, centralizadas no governo federal. Tais contribuições, de natureza regressiva, incidentes em cascata, afetam mais pesadamente o consumo dos grupos de menor renda. Do ponto de vista federativo, a adoção da legislação única do IVA é absolutamente necessária, como também a combinação de contribuições sociais e tributos na mesma base.

O equilíbrio federativo deve ser mantido ou ampliado, sem revogar o papel do governo central na garantia de espaço fiscal compatível com a garantia das ações e serviços essenciais no campo das políticas públicas que ocorrem nos três níveis de governo.

## 6. CONCLUSÕES

Voltando às interrogações iniciais, tenta-se aqui hierarquizar as propostas relativas de ampliação do espaço fiscal no atual horizonte de contenção de gastos a longo prazo. Tais propostas, para fins de garantir os gastos sociais, devem enfrentar em simultâneo a desigualdade na tributação e o desequilíbrio federativo, além da possibilidade de vinculação de receita.

Tem-se claro, entre os estudiosos do tema, que a reforma tributária estrutural depende da retomada do crescimento econômico. Isto porque implica em complexo exercício de arbitragem política, entre esferas da federação, regiões, setores de atividade e grupos de interesse com forte representação política. O horizonte de crescimento acomoda melhor as tensões e conflitos, criando um cenário onde todos podem ganhar, uns mais e outros menos.

É sabido que o gasto universal em saúde e educação tem impacto sobre a redução das desigualdades no Brasil. Não obstante, ele deveria ser combinado com uma tributação progressiva, tanto nos impostos diretos como nos impostos indiretos, estendendo-se esta progressividade pelas várias modalidades de renda e riqueza, tributadas na pessoa física ou na pessoa jurídica. Não se deve perder de vista que a composição da receita e do gasto devem ser norteadas pelos princípios da justiça tributária e da garantia de direitos da cidadania consubstanciados no acesso universal à Saúde e Educação.

Para o momento atual, cabe destacar algumas propostas, de indiscutível mérito, e capazes de gerar valores estimados em cerca de R\$ 40 bilhões anuais, como a tributação dos dividendos e a CPMF. O imposto sobre grandes fortunas teria maior potencial de arrecadação, podendo vira a representar de duas a três vezes a arrecadação sobre dividendos ou CPMF.

Seriam estas propostas passíveis de implementação nesta longa transição? Como garantir sua vinculação aos gastos que queremos assegurar, no campo da Saúde, da Educação e de outras políticas sociais?

A história das contramarchas do financiamento fiscal dedicado à Seguridade Social seria suficiente para nos desencorajar. Mas a própria extensão da crise atual vem reforçando a essencialidade das políticas públicas para um número crescente de brasileiros, expulsos do mercado pelo desemprego e pela redução de sua renda.

Esta é, portanto, uma nova oportunidade de afirmação de direitos de cidadania, materializados em ações e serviços, e de materialização de recursos que os viabilizem. No desenrolar deste embate, será decidido também o destino das propostas de ampliação do espaço fiscal e dos recursos a ele associados.

## 7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFONSO, JOSÉ ROBERTO. Imposto de Renda e Distribuição de Renda e Riqueza: as estatísticas fiscais e um debate premente no Brasil. **Revista de Estudos Tributários e Aduaneiros**, Brasília-DF, ano I, n.01, p. 28-60, ago. /dez. 2014.
- DAIN, SULAMIS. Os vários mundos do financiamento da Saúde no Brasil: uma tentativa de integração. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 12, supl. p. 1851-1864, Nov. 2007. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81232007000700008&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232007000700008&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 08 Dez 2016.
- DAIN, SULAMIS e CASTRO, KLEBER, Alternativas para o Financiamento da Saúde pela União: espaço fiscal e oportunidades para as próximas duas décadas. In Gadelha, Paulo, Noronha, José Carvalho, Dain, Sulamis e Pereira, Telma Ruth (orgs.), **Brasil Saúde Amanhã: população, economia e gestão**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2016.
- GOBETTI, SERGIO WULF e ORAIR, RODRIGO OTÁVIO. Distribuição e Tributação da Renda no Brasil: novas evidências a partir das declarações fiscais das pessoas físicas. **Working Paper** número 136, International Policy Center for Inclusive Growth. Disponível em: <[http://www.ipc-undp.org/pub/port/WP136PT\\_Tributacao\\_e\\_distribuicao\\_da\\_renda\\_no\\_Brasil\\_novas\\_evidencias\\_a\\_partir\\_das\\_declaracoes\\_tributarias\\_das\\_pessoas.pdf](http://www.ipc-undp.org/pub/port/WP136PT_Tributacao_e_distribuicao_da_renda_no_Brasil_novas_evidencias_a_partir_das_declaracoes_tributarias_das_pessoas.pdf)>. Acesso em 09 Dez 2016.
- KHAIR, AMIR. O imposto sobre Grandes Fortunas. Disponível em [http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/akhair190308\\_2.pdf](http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/akhair190308_2.pdf). Acesso em: 07 Dez 2016.
- ROSSI, PEDRO e DWECK, ESTHER. Impactos do Novo Regime Fiscal na saúde e educação. **Cad. Saúde Pública**, 32(12), 2016, :e00194316. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csp/v32n12/1678-4464-csp-32-12-e00194316.pdf>>. Acesso em: 10 Dez 2016.
- ROSSI, PEDRO (org.). **Austeridade e Retrocesso: finanças públicas e política fiscal no Brasil**. São Paulo: Fórum, 21; Fundação Friedrich Ebert Stiftung (FES); GT de Macro da Sociedade Brasileira de Economia Política (SEP); e Plataforma Política Social, setembro, 2016.
- SERRALHA, FERNANDA PIM NASCIMENTO. **A Autonomia Financeira e a Rigidez Orçamentária nas Capitais Brasileiras entre 1995 e 2010: o difícil encontro**. 2018. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) - Universidade Estadual de Campinas, São Paulo.