

# POLÍTICAS DE AUSTERIDADE E SEUS IMPACTOS NA DESIGUALDADE SOCIAL DO BRASIL

Regis Gonçalves do Nascimento<sup>1</sup>

**Resumo:** O Brasil é um dos países do mundo que possui a renda mais concentrada no grupo dos 1% mais ricos, e esta situação de enorme desigualdade não se encontra restrita somente à esfera da renda. Os gastos sociais provam ser ferramentas essenciais para se atingir os objetivos de redução da desigualdade e pobreza, enquanto as políticas de contenção de gastos são concentradoras de renda e tendem a aumentar a pobreza existente, através da apresentação de trabalhos relacionados a este tema, tenta-se comprovar este fato. A austeridade se mostra como uma política classista, disfarçada com argumentos técnicos economicistas para defender os interesses dos capitalistas, e atua no Brasil através de medidas concretas, como por exemplo, a EC 95.

**Palavras-chave:** austeridade, desigualdade social, gastos sociais.

## AUSTERITY POLICIES AND ITS IMPACTS ON SOCIAL INEQUALITY IN BRAZIL

**Abstract:** Brazil is one of the countries in the world that has the most concentrated income in the richest 1%. Inequality, however, goes beyond the income realm. Social expenditures have proven to be essential tools for reducing inequality and poverty, while spending containment policies are income-concentrating and tend to increase existing poverty. The present paper aims to prove this through the presentation of studies related to the subject. As it turns out, Austerity arises as class politics in the guise of purely technical arguments of the economists to defend the interests of capitalists, and act in Brazil through concrete measures, such as EC 95.

**Key words:** austerity, social inequality, social expenditures.

### Introdução

A austeridade é um fenômeno econômico com respaldo na ação política que tem relação direta com a desigualdade. Ela pode ser compreendida essencialmente como uma política econômica de contenção dos gastos públicos e pela retirada da intervenção do Estado na economia. O Brasil é um dos países mais desiguais do mundo, seja pela ótica da renda ou do acesso à bens e serviços essenciais para a população. Enquanto o mundo tem visto o número de bilionários crescendo, a pobreza também vem aumentando gradativamente.

---

<sup>1</sup> Mestrando do programa de pós-graduação em Economia da UNICAMP

A recessão que o país vem vivendo nos últimos anos tem como uma de suas causas essenciais a falta do enfoque em políticas que possam dinamizar o papel da demanda agregada, variável fundamental para a retomada do crescimento. Os gastos sociais, importante instrumento de dinamização da economia e redistribuição, tem mostrado sua eficácia nos países da América Latina e da OCDE, principalmente no Brasil, onde muitas destas despesas, possuem caráter progressivo. No entanto, ainda é preciso efetuar diversos avanços no sistema tributário do país, onde ainda é verificada uma estrutura extremamente regressiva.

Os argumentos dos defensores da austeridade vão de encontro com as ideias dos que propagam que o livre mercado é a melhor forma de organização da produção, onde o Estado, caracterizado como burocrático, ineficiente e gastador, deve se retirar das suas ocupações essenciais para dar lugar a iniciativa privada, onde há um funcionamento mais eficiente da estrutura econômica. Aqui no Brasil, estas propostas vêm com a intenção de destruir o tímido pacto social configurado na Constituição de 1988. Além disto, é dito que os gastos sociais no país é um ponto fora da curva comparado a países desenvolvidos, o que é uma falácia. A utilização dos recursos públicos está longe de ser uma decisão puramente relacionada a economia. Os dirigentes políticos, lideranças empresariais e a burguesia ligada ao mercado financeiro, possuem alta influência para determinar a direção e os beneficiários das despesas públicas.

Este trabalho está dividido em três seções. Além desta breve introdução, na primeira seção se apresenta o estado das diversas desigualdades presentes, principalmente no Brasil. Na segunda, é retratada a importância da demanda agregada para a dinamização da economia e se faz uma apresentação de estudos que comprovam a eficácia do gasto social para a redução de desigualdades. Na terceira seção é discutida a austeridade em um sentido amplo, os discursos por trás dela que a legitimam, as medidas austeras tomadas nos últimos anos da história recente do Brasil, a quantia do orçamento do país que é utilizado como gasto social e se a determinação da alocação do fundo público é uma decisão estritamente econômica.

## **1 - A situação da desigualdade e da pobreza no Brasil**

O Brasil pertence ao conjunto de países mais desiguais do mundo, como apontam diversos estudos. A desigualdade de renda é somente uma das muitas faces que comprovam este fato. A concentração de renda, de terras, a mortalidade infantil e a

precária estrutura de transportes, principalmente nas regiões mais periféricas das cidades, são somente alguns dos exemplos das diversas disparidades que é possível mencionar. As causas delas são incontáveis, algumas de caráter histórico, diz respeito ao fato de que o longo passado escravocrata ao qual o país vivenciou, permanece vivo na consciência da elite nacional, a frágil experiência democrática – fator comum na maioria dos países da América Latina - e os poucos benefícios advindos da industrialização tardia para a população mais pobre, são alguns dos fatores.

De acordo com Calixtre e Fagnani (2017), o crescimento econômico e a maior abrangência da política social no Brasil entre 2001 e 2014 ocorreu em um contexto da reconstrução da ordem democrática – diferente do período da ditadura militar que perdurou até meados da década de 1980 – e início da vigência dos direitos sociais da Constituição da República. O crescimento econômico ativou o mercado de trabalho e ampliou os efeitos redistributivos dos programas sociais adotados durante os governos petistas. Ainda que no período, havia uma gestão ortodoxa na economia, houve uma melhor harmonia entre os objetivos econômicos e sociais percebida pelos reflexos positivos do crescimento em quatro núcleos da estratégia de proteção social: ampliação do gasto social; recuperação do mercado de trabalho e valorização do salário mínimo; potencialização dos efeitos redistributivos da Seguridade Social; e combate à pobreza extrema.

Desde o início dos anos 1990, há no Brasil, a estratégia de implantar um modelo neoliberal na economia. Objetivo completado parcialmente nos governos Collor, Itamar, Fernando Henrique e em parte de Lula, quando no início de seu mandato montou uma equipe que executou uma política econômica ortodoxa no país. Já no período mais recente, em 2016 o PMDB, lança o documento “Uma Ponte para o Futuro”, com o intuito de reativar as ideias da onipotência do mercado.

A partir de então, o Brasil vem vivenciando um cenário mais afrontoso de retirada de direitos e retrocessos na agenda econômica que deveria agir a favor da maioria população, terminando de remover as modestas conquistas obtidas pelas classes mais pobres, contribuindo ainda, para a intensificação dos níveis de desigualdade já imensos no país.

## **1.1 – Desigualdade de renda**

No mundo todo, o número de bilionários quase dobrou desde a crise financeira de 2007-2008 – de 1125 no ano de 2008 para 2208 em 2018, e só entre 2017 e 2018, surgiu um novo bilionário a cada dois dias. Somente em 2018, a riqueza dos bilionários do mundo aumentou em US\$ 900 bilhões, ou US\$ 2,5 bilhões por dia, enquanto a metade mais pobre do mundo teve sua riqueza reduzida em 11%. Vinte e seis bilionários possuem a mesma riqueza que a metade mais pobre do planeta, o que equivale a mais de três bilhões de pessoas (OXFAM INTERNACIONAL, 2019).

No Brasil, a concentração de riqueza não difere muito. Do ano de 2016 para 2017, o país ganhou 12 bilionários, passando de 31 para 43. O patrimônio somado dos brasileiros mais ricos chegou a R\$ 549 bilhões em 2017, num crescimento de 13% em relação ao ano anterior, enquanto os 50% mais pobres do país viram sua fatia da renda nacional ser reduzida ainda mais, de 2,7% para 2%. Há cinco bilionários no país que concentra riqueza equivalente à metade mais pobre da população brasileira (OXFAM BRASIL, 2018).

A pobreza se elevou em 19,3% no Brasil apenas no ano de 2015, configurando cerca de 3,6 milhões de novos pobres. Do final de 2014 até 2017, a proporção passou de 8,38% para 11,18% da população brasileira, o que representa um país com 23,3 milhões de pessoas em situação de pobreza, quantia maior do que o número de habitantes do Chile (NERI, 2018)<sup>2</sup>.

Na história da desigualdade – fenômeno intrinsecamente relacionado com a pobreza – no Brasil, fazendo a análise a partir do coeficiente de Gini, é possível verificar três momentos distintos: entre 1960 e 1980, onde a desigualdade aumenta de 0,54 para 0,59; entre 1980 e 2001, em que ela se estabiliza em torno de 0,60; e a partir de 2001, no qual há a queda de 0,60 para 0,51 (FAGNANI et al. (2018).

A desigualdade, apresentou estagnação no ano de 2017. O índice de Gini da renda familiar *per capita* mensurado pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), tem apresentado resultados favoráveis a uma melhor distribuição desde 2002, o que não ocorreu nos anos de 2016 e 2017, onde o índice permaneceu em 0,549. Além disso, no ano de 2017 foi verificado que a relação entre a renda média dos 40% mais

---

<sup>2</sup> A linha de pobreza adotada é a da FGV Social, em que corresponde ao valor de R\$ 233 mês por pessoa em agosto de 2018

pobres e a da renda média total, foi desfavorável para a base da pirâmide pela primeira vez nos últimos quinze anos (OXFAM BRASIL, 2018a).

Há uma importante diferença entre os dados da Secretaria da Receita Federal, com base nas declarações de Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF) e os dados das pesquisas domiciliares, como a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua). Os dados tributários possuem a grande vantagem de captarem com maior precisão os rendimentos dos mais ricos em comparação com as pesquisas domiciliares, mais comumente utilizadas e sobre as quais há um consenso na literatura empírica de que subestimam os rendimentos mais elevados, e as remunerações de capital, por problemas de limitações amostrais, viés de subdeclaração e incompletude de informações. Porém, os registros do IRPF também possuem limitações, como a subestimação dos rendimentos pela evasão fiscal e cobertura incompleta dos declarantes que não alcança e que está na base da distribuição (MEDEIROS e SOUZA, 2014).

É considerável atentar o fato de que mesmo a fatia dos 10% mais ricos no Brasil são bastante heterogêneas entre si. Com base nos dados da SRF e da PNAD Contínua, a OXFAM Brasil (2018a) calculou que em 2017, a renda média declarada do decil mais rico do Brasil foi superior a R\$ 13.000,00. No entanto, dos mais de 12 milhões de brasileiros enquadrados nesta categoria, 75% ganham até 20 salários mínimos de renda tributável, destes, mais da metade ganham até 10 salários mínimos. O grupo dos 1% mais ricos, composto por cerca de 1,2 milhão de pessoas, tem rendimentos médios superiores a R\$ 55.000,00 ao mês. Pelos dados da PNAD Contínua, o grupo dos 1% mais ricos recebiam 36,3 vezes a média do rendimento da metade mais pobre, enquanto a mesma verificação utilizando os dados das declarações do IRPF, este número seria de 72 vezes a média.

Sempre houve no Brasil diferenças entre os ganhos dos brancos e os negros, evidenciando mais um traço do nosso passado escravocrata colonial que deixa cicatrizes até hoje. Os dados da PNAD Contínua referentes a 2017 revela que o rendimento médio da população negra foi de R\$ 1.545,30, em termos proporcionais, isto equivale a aproximadamente 53% do rendimento médio da branca, que foi de R\$ 2.924,31. Segundo OXFAM Brasil (2018a), esta razão não ultrapassa 57% desde 2011, indicando uma longa estagnação da equiparação entre as desigualdades raciais. Na cultura machista presente no nosso país, não seria diferente entre os rendimentos das mulheres e dos homens. Em 2017, a renda média das mulheres era de R\$ 1.798,72 enquanto dos

homens de R\$ 2.578,15. Proporcionalmente, as primeiras ganham aproximadamente 70% do que ganham os segundos, proporção que representava 72% em 2016, indicando o primeiro recuo em vinte e três anos.

Do ponto de vista internacional, pelos dados do World Wealth and Income Database (WID) dirigido pelo economista Thomas Piketty<sup>3</sup>, o Brasil é o segundo país com a renda mais concentrada no 1% mais rico, com 28,3% da renda total sendo apropriada por este grupo, ficando o Qatar com o primeiro lugar, concentrando 29% para o grupo mais rico do país.

Utilizando dados da SRB, segundo Gobetti e Orair (2015), em 2013, havia 71.440 declarantes que estavam no topo da pirâmide de renda no país, com rendimento igual ou maior que 160 salários mínimos. Esses declarantes representavam 0,3% do total de pessoas que declararam ao Fisco ou 0,05% da população economicamente ativa, eles detinham um patrimônio líquido de R\$ 1,2 trilhão – 22,7% do total - e obtiveram uma renda de total de R\$ 298 bilhões - 14% do total -, dos quais 96 bilhões em rendimentos isentos e R\$ 64,5 bilhões em rendimentos tributados exclusivamente na fonte. Esses indivíduos são praticamente isentos de IRPF, pois somente 34,2% pagaram esse imposto.

Pelo ranking do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Programa das Nações Unidas, o Brasil em 2017, ocupava a 79ª posição dentre 189 países com o valor de 0,759 para o índice. Em relação a desigualdade de renda, em 2017 o país piora sua posição passando de 10ª para a 9ª região mais desigual do mundo<sup>4</sup>.

O alerta para a desigualdade vem sendo respaldada até mesmo por organismos multilaterais como o Fundo Monetário Internacional (FMI). Em um estudo recente, a instituição aponta que a desigualdade aumentou em diversos países desenvolvidos e permanece seguindo alta em muitas economias em desenvolvimento, o que é motivo para gerar preocupação, pois existem evidências de que a falta de inclusão dos mais

---

<sup>3</sup> WID – WEALTH AND INEQUALITY DATABASE. 2018. Disponível em: <https://wid.world/>

<sup>4</sup> PNUD. 2018. “Tendências do IDH do Brasil com base em dados de séries temporais consistentes”. Disponível em: <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/presscenter/articles/2018/brasil-mantem-tendencia-de-avanco-no-desenvolvimento-humano--mas.html>

pobres, pode afetar a coesão social e prejudicar a sustentabilidade do próprio crescimento<sup>5</sup>.

## 1.2 – Outras faces da desigualdade

As desigualdades se revelam também no acesso à moradia, pois é possível encontrar uma enorme concentração imobiliária nas cidades brasileiras. Utilizando o município de São Paulo como exemplo, 12 1% dos donos de imóveis concentra 45% do valor imobiliário da cidade. Ao todo, somam R\$ 749 bilhões em casas, apartamentos, terrenos e outros bens registrados no nome de 22,4 mil proprietários – os mais ricos entre os 2,2 milhões de proprietários de imóveis da capital. Tirando os cerca de 8 mil imóveis registrados em nome de Prefeitura, Estado e União, há 820 mil imóveis nas mãos do 1% de proprietários mais ricos, cada um com, em média, 37 imóveis, ou R\$ 33 milhões em patrimônio<sup>6</sup>.

O subdesenvolvimento do Brasil também é refletido na sua estrutura de transporte. Ao contrário de grandes metrópoles mundiais como Tóquio, Nova York e Londres, o Brasil não investe em transporte coletivo de massa como metrô e trens urbanos na grande maioria das principais cidades brasileiras, contribuindo para a precarização da mobilidade urbana (FAGNANI, 2017).

A concentração de terras é um dos principais males que assolam nosso país. O índice de Gini para distribuição de terras no Brasil aumentou de 0,857 em 1985 para 0,872 em 2006 e grandes propriedades – maiores do que 100 hectares – são menos de 15% do total, mas constituem metade de toda terra agrícola privada. Segundo estimativas do Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola (Imaflora)<sup>7</sup>. Em 2016, do total da área ocupada por terras privadas, 25% eram de pequenas propriedades, enquanto os demais 75% são de médias e grandes propriedades. No Brasil não há limites para o tamanho de propriedades, havendo fazendas com mais de 150 mil hectares (OXFAM BRASIL, 2017).

---

<sup>5</sup> FMI. 2017. “Growth That Reaches Everyone: Facts, Factor, Tools”. Disponível em: <https://blogs.imf.org/2017/09/20/growth-that-reaches-everyone-facts-factors-tools/>

<sup>6</sup> O ESTADO DE S. PAULO/ Estadão Dados. 13/08/2016 “1% dos donos de imóveis concentra 45% do valor imobiliário de São Paulo”. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/geral,1-dos-donos-de-imoveis-concentra-45-do-valor-imobiliario-de-sao-paulo,10000069287>

<sup>7</sup> IMAFLORA. 2017. “Atlas da Agropecuária Brasileira”. Disponível em: <http://www.imaflora.org/atlasagropecuario/>

A manutenção da desigualdade na educação, é um importante fator que determina a dinâmica da exclusão e perpetuação da pobreza. Segundo dados retirados do estudo intitulado “Fases da Desigualdade no Brasil”, coordenado pela Teresa Campello, em 2015, somente 57,9% dos jovens de 15 a 17 anos frequentaram a escola no ensino médio ou etapa de ensino posterior, enquanto 18% do total da população de 18 a 24 anos frequentam escola no ensino superior – incluindo mestrado e doutorado. Além desses problemas de acesso, o país ainda se encontra distante de um ideal de igualdade de oportunidades educacionais, 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 necessariamente garante o aprendizado (WALTENBERG, 2013 *apud* FAGNANI e ROSSI, 2018).

As condições de bem-estar da população estão fortemente relacionadas também ao acesso à energia elétrica, à água encanada, à coleta de esgoto, entre outros componentes essenciais de infraestrutura habitacional. Políticas governamentais visando melhorar estas estruturas, têm impacto direto na educação, na saúde e na própria renda familiar, conseqüentemente afetando os índices de desigualdade.

É preciso reconhecer que desde o início do século XXI, o Brasil expandiu enormemente estes serviços. O acesso à energia elétrica e a água encanada são exemplos significativos. Entretanto, a cobertura dos serviços essenciais está fortemente correlacionada à renda, o que incorre em grande desigualdade de acesso a eles (ARRETCHE, 2015). É possível verificar esta ocorrência olhando os dados do estudo de Campello (2017) referente ao acesso à água, por exemplo, onde do total da população, 95,2% de domicílios particulares permanentes obtinham água por rede geral, poço ou nascente com canalização interna, enquanto fazendo o recorte pela fatia dos 5% mais pobres, este número cai para 76%.

As condições de saneamento básico são essenciais para a manutenção da dignidade humana, representando condição de habitabilidade e redução de doenças como a diarreia, verminose, enfermidades transmitidas por mosquitos como a dengue, entre outras. Do total da população, 80,6% dos domicílios particulares permanentes possuíam escoamento sanitário adequado, entre os 20% mais pobres este número cai para 62% e entre os 5% mais pobres, apenas 51,1% (CAMPELLO, 2017).

Existe desigualdade de expectativa de vida dentro do próprio país, evidenciando uma heterogeneidade, mesmo dentre regiões da mesma cidade. Em São Paulo por exemplo, Pinheiros, um dos bairros paulistas mais nobres, a idade média ao morrer é de 79,67 enquanto em Cidade Tiradentes, um dos subúrbios mais pobres, é de 53,85<sup>8</sup>.

A mortalidade infantil foi outra questão que voltou a ascender em 2016, onde de 13,3 mortes por mil habitantes em 2015, passou para 14. Foi a primeira vez que este índice subiu desde 1990 (OXFAM BRASIL, 2018a). Para se ter uma noção do avanço deste indicador nos últimos anos, segundo o estudo de Campello (2017), de 2002 a 2015 ele caiu de 23,4 por mil nascidos vivos para 12,9.

É necessário avançar em propostas de avanço democrático para ditar os rumos da economia e da política, em que estes não sejam ditados por um grupo minoritário da elite política, mas sim pela ampla maioria da população. Devem ser tomadas medidas para promover uma sociedade menos injusta e desigual, em que a inclusão dos avanços do progresso técnico para a população mais pobre, o rompimento de preconceitos históricos contra a população negra, indígena, LGBT e outras minorias oprimidas, além da completa erradicação de pessoas vivendo em situação desumanas na margem da pobreza, e que tais medidas, sejam tratadas como prioridade.

## **2 - A efetividade do gasto social**

A insuficiência da demanda agregada vem se mostrando como a principal variável para responder a recessão vivenciada no Brasil nos últimos anos. O modelo teórico kaleckiano ainda se mostra bastante atual para responder as adversidades da conjuntura. Diversos estudos mostram que o gasto social é um importante fator para a redistribuição e o crescimento. Esta seção tem como objetivo explicitar estas questões.

### **2.1 – Considerações teóricas**

De acordo com Kalecki (1975), a demanda agregada tem papel central para explicar o processo de crescimento econômico. As ações do governo são fundamentais para a determinação da demanda, assim, os gastos sociais tem relação direta com o compromisso social que o governo adota. As despesas governamentais com a prestação de bens e serviços à população assim como as transferências monetárias, permitem

---

<sup>8</sup> Rede Nossa São Paulo. (2017). Mapa das Desigualdades de São Paulo 2016. Disponível em: <https://www.nossasaopaulo.org.br/arqs/mapa-da-desigualdade-completo-2016.pdf?v=1>

alterar a distribuição pessoal e funcional da renda. Em sociedades com grande presença de desigualdade, como a brasileira, quanto maiores forem as rendas destinadas às parcelas mais pobres, maior a ampliação da demanda agregada em função da maior propensão a consumir destes, assim, aumentando as chances de sucesso para a dinamização de um mercado interno de consumo. No entanto, é importante atentar para algumas restrições. Com a melhor distribuição de renda e ampliação da demanda de bens dos trabalhadores, a expansão da demanda agregada só geraria um crescimento sustentável, caso fosse ampliada também a capacidade de oferta destes bens. A política fiscal – os impostos e os gastos sociais – são então, uma importante ferramenta para a redução das desigualdades. O gasto social é o instrumento que mais contribui para a redistribuição dos rendimentos, funcionando como um “multiplicador de renda”, gerando efeitos positivos sobre o PIB e a renda das famílias.

Para este processo ser então sustentável, é preciso que haja capacidade ociosa de oferta da economia, pois caso esta esteja funcionando em pleno emprego, a expansão da demanda gerará pressões inflacionárias, anulando o processo de distribuição pela corrosão do salário real dos trabalhadores devido a inflação. Uma possível solução seria o aumento da demanda por importados – produtos estrangeiros -, o que poderia constituir uma questão de fragilidade para economias emergentes que tradicionalmente possuem escassez de divisas, pois esta situação poderia contribuir para desequilíbrios no Balanço de Pagamento, prejudicando o processo desenvolvimento.

As medidas de gastos e regulação dos mercados adotadas pelo governo, são ferramentas fundamentais para determinar a distribuição de renda – seja ela funcional ou pessoal – e, é um dos importantes componentes para dinamizar a demanda agregada, elemento essencial para gerar crescimento. A maioria dos gastos sociais são referentes as transferências de renda para as parcelas mais pobres da sociedade, onde realizando a compra de bens e serviços no mercado, contribuem para a expansão da economia. Neste processo, há a multiplicação de renda no circuito econômico, pois estes estratos da população tendem a ter maior propensão a consumir – pois consomem menos importados e poupam menos -, o que gera mais vendas, mais produção e conseqüentemente mais empregos são gerados. Desta forma, existem dois fatores que fazem com que os gastos com políticas sociais possuem caráter estritamente econômico: i) pelo efeito do multiplicador de renda para o crescimento do PIB e; ii) pelo efeito na renda das famílias (CASTRO, 2018).

Feito estas breves considerações teóricas, o problema passa a ser a prática de tais políticas ao redor do mundo, pois cada país possui suas especificidades históricas construídas ao longo de seu processo de desenvolvimento econômico e luta política, que configurarão o modo e a abrangência com que os Estados agirão através de seus programas sociais em cada sociedade.

## **2.2 – Estudos que apontam a importância do gasto social**

Um estudo feito pelo FMI (2017) discute como a política fiscal pode ajudar na redistribuição, focando o debate em três tipos de políticas públicas: impostos diretos sobre os mais ricos, transferências sociais monetárias e o papel do gasto público na saúde e educação. Em 2015, na média, em uma amostra de países desenvolvidos da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), a política fiscal é responsável pela queda do coeficiente de Gini de 0,49 para 0,31. Nestas economias, os impostos diretos e as transferências são responsáveis, na média, por um terço da redução da desigualdade de renda. Aproximadamente dois terços dessa redistribuição são alcançados pelos efeitos das transferências monetárias, sendo que cerca da metade dessa redistribuição foi proporcionada pelos benefícios de aposentadoria e pensão.

Bova et al. (2018) analisando episódios de ajuste fiscal em 17 países da OCDE no período de 1978 a 2009, encontram resultados em que as políticas de contenção tendem a aumentar a desigualdade, inclusive pelo efeito do aumento do desemprego. Na média, um ajuste de 1% do PIB está associado a um aumento no coeficiente de Gini do rendimento disponível de cerca de 0,4% a 0,7% nos dois anos seguintes. Os ajustes baseados em cortes de gastos, tendem a piorar a desigualdade mais do que os ajustes baseados em mudanças nos impostos. E ainda, os autores dizem que cerca de 15% a 20% do aumento da desigualdade devido ao ajuste fiscal, parece advir do efeito do aumento do desemprego.

Para o conjunto de países da América Latina, estudo da CEPAL (2015) mostra a efetividade da política fiscal para a redução da desigualdade de renda. Em uma parte do trabalho, há uma comparação dos países da OCDE com os da União Europeia. Analisando o efeito redistributivo desde a renda de mercado (o rendimento gerado exclusivamente pelo sistema produtivo), passando pela renda disponível em espécie (descontando os impostos diretos e somando as transferências de renda) até chegar a

renda disponível estendida (incluindo os bens e serviços públicos gratuitos, como os de saúde e educação), o coeficiente de Gini declina de 0,51 para 0,42 na América Latina; de 0,47 para 0,24 nos países da OCDE; de 0,49 para 0,23 na EU. O estudo conclui que na América Latina, essencialmente, o papel redistributivo do gasto social é o mais eficaz dentre os instrumentos de política fiscal, incluindo a tributação direta, evidenciando a estrutura regressiva de muitos sistemas tributários no continente.

O Brasil ocupa a 38ª posição do ranking mundial no ano de 2019 em relação a gastos sociais de acordo com o Índice de Compromisso com a Redução de Desigualdades (CRII)<sup>9</sup>. Em 2016, estes gastos haviam sofrido uma redução de 13% em relação ao orçamento estabelecido em anos anteriores, resultando em um retrocesso para os níveis de 2001. Isto equivale a um retorno de dezessete anos da priorização de investimentos sociais na redução da desigualdade (OXFAM BRASIL, 2018a).

Dentre os países analisados da América Latina, o Brasil ocupa a melhor posição em relação a eficácia da política fiscal, onde há uma queda de 16,4% no coeficiente de Gini. A educação apresenta o maior impacto redistributivo, logo em seguida vindo as aposentadorias, pensões públicas e gastos com saúde. O sistema tributário brasileiro - principalmente pela via dos impostos diretos - ainda é muito pouco eficaz no sentido da redistribuição, assim, sendo caracterizado pela sua regressividade, enquanto o gasto público social apresenta progressividade (FAGNANI et al. 2018).

Importante também enfatizar a Seguridade Social brasileira como importante mecanismo de proteção social e seu papel redistributivo. Além das transferências monetárias às famílias – através da Previdência Urbana e Rural, Assistência Social, Seguro-Desemprego – há a oferta de serviços essenciais universais como o Sistema Único de Saúde (SUS), o Sistema Único de Assistência Social (Suas) e o Sistema Único de Segurança Alimentar e Nutricional (Susan). Segundo Fagnani et al. (2018), estima-se que direta e indiretamente, a Seguridade Social transferiu renda para 140,6 milhões de indivíduos, com benefícios próximos ao piso do salário mínimo, transformando este programa nacional em um dos exemplos de sucesso para a proteção nacional de países não desenvolvidos no mundo.

---

<sup>9</sup> <http://inequalityindex.org/>

Um estudo interessante abordando os impactos distributivos dos gastos sociais é o do Ipea (2010), onde obteve o multiplicador da renda de cada um dos grupos de famílias analisadas, agrupando-as conforme a área de moradia delas e a escolaridade do chefe do domicílio, conseguindo então fazer a análise de como cada incremento de um determinado tipo de política social – Programa Bolsa Família e Previdência por exemplo - afetaria a variação da distribuição de renda.

Como pode ser observado na Tabela 1 gastos que não possuem função social como as exportações de commodities e o investimento em construção civil possuem efeitos praticamente neutros na redução de desigualdades, contribuindo até mesmo para a uma pequena ampliação da desigualdade, no entanto, estes contribuem para o crescimento econômico. No caso da saúde e educação, foi constatado que estes tipos de gastos incorporados à renda familiar são progressivos, com um incremento de 1% do PIB no gasto com educação causando uma redução de 1,09% no índice de Gini, já no caso da saúde, este mesmo efeito causa uma diminuição de 1,5%. A previdência tem efeitos positivos na redução da desigualdade, reduzindo o índice em 1,2%. Liderando como as políticas que mais redistribuem estão as transferências, com o BPC contribuindo com 2,33% de redução do Gini para cada ponto percentual de aumento no PIB e o PBF com 2,15%. Já o pior gasto público realizado na ótica da redução da desigualdade de renda são os gastos com juros da dívida pública, estes contribuindo para a elevação do índice em 0,11%.

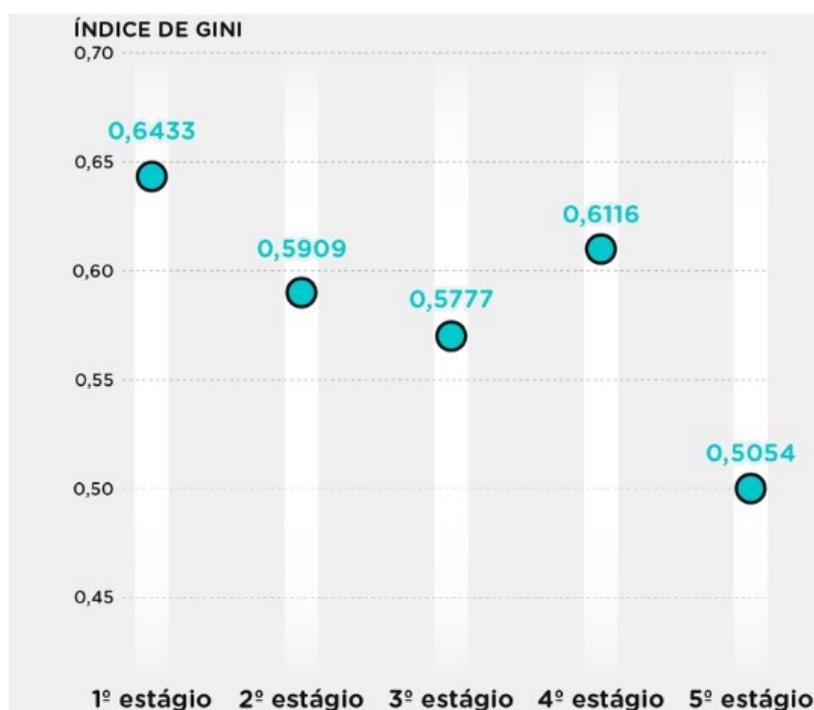
**Tabela 1: Desigualdade de Renda entre grupos de famílias segundo o tipo de gasto**

TIPO DE GASTO	GINI DA RENDA INICIAL (G0)	GINI ENTRE OS GRUPOS (G1)	VARIAÇÃO DO GINI EM RELAÇÃO À RENDA INICIAL = (G1 - G0) / G0
Renda inicial total	0,3805	0,3805	-
Benefício de Prestação Continuada		0,3716	-2,33%
Programa Bolsa Família		0,3723	-2,15%
Saúde		0,3749	-1,47%
Previdência (RGPS)		0,3759	-1,22%
Educação		0,3764	-1,09%
Investimento em construção civil		0,3806	0,04%
Exportações de <i>commodities</i>		0,3807	0,05%
Juros sobre a dívida pública		0,3809	0,11%

Fonte: Ipea (2010) e Castro (2018).

Silveira e Passos (2017) fazem um estudo sobre os impactos da política fiscal na desigualdade do Brasil, efetuando a análise também em cinco estágios da renda<sup>10</sup>. Os resultados do trabalho encontram-se expostos na Figura 1. Os gastos públicos contribuem para a redistribuição de renda, principalmente em saúde e educação, no entanto, é possível verificar que o sistema tributário praticamente não contribui para a redução da desigualdade, pois a tributação indireta anula todo o ganho das transferências e dos baixos impostos diretos.

**Figura 1: Estágios da política fiscal e índice de Gini no Brasil**



Fonte: POF (2008/2009); Silveira e Passos (2017); Rossi et al. (2019)

Os benefícios sociais contribuem para a redução do Gini com relação à renda de mercado, porém não afetam significativamente em relação à renda final. Entre os benefícios, existem ainda aqueles que são progressivos e os que são regressivos. O Bolsa Família, o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e o Benefício de

<sup>10</sup> O primeiro estágio seria a renda originada do mercado, o segundo denominado “renda monetária inicial” é a renda de mercado somada com as transferências monetárias governamentais (pensões, auxílios, seguro desemprego, entre outros), o terceiro estágio, “renda disponível”, seria esta última, descontando-se os impostos diretos, o quarto estágio subtrai se os impostos indiretos e no último e quinto estágio, é acrescentado o valor dos gastos governamentais em saúde e educação.

Prestação Continuada pertencem ao grupo de benefícios que reduzem as desigualdades, enquanto outros como o Regime de Previdência dos Servidores Públicos (RPPS), contribuem para o aumento dela (SILVERA e PASSOS, 2017).

Os impactos dos gastos sociais efetuados pelo governo não só alteram a dinâmica desigualdade, mas também a do crescimento econômico. Utilizando uma simulação de choques de despesas deste tipo, segundo Castro (2018), um aumento hipotético de 1% do PIB com gastos sociais, acarretaria um multiplicador do PIB de aproximadamente 1,37%, ou seja, a cada R\$ 1,00 gasto pelo governo com políticas sociais são gerados R\$ 1,37 de PIB após se completar o ciclo econômico.

Como comprovado por estes estudos, os gastos sociais se mostram um importante instrumento no propósito da redução das desigualdades, gigantescas ainda aqui no Brasil. Porém, os avanços a serem obtidos ainda devem ser muitos. Em relação a política fiscal, no geral, deve-se dar maior atenção nos gastos que se apresentam progressivos, e ainda, combater a regressividade do sistema tributário, elemento que contribui para manter os atuais níveis de distribuição de renda presentes no Brasil.

### **3 – Austeridade**

Por mais que se reconheça a importância dos gastos público, o atual governo vem se pautando e legitimando medidas austeras. O discurso que tem como intuito legitimar as medidas de cortes de gastos tomadas no Brasil, a falácia de que os gastos sociais no Brasil são um ponto fora da curva e que o orçamento não cabe no PIB além de que, as tomadas de decisões referentes ao fundo público no Brasil não serem medidas puramente técnicas, mas sim políticas, são pontos a serem analisados nesta seção.

#### **3.1 – O discurso por trás da tesoura de gastos**

Após o colapso do mundo financeiro e o advento da crise internacional em 2008, a palavra “austeridade” era utilizada e posta em prática por praticamente todos os governos da Europa, de forma ainda mais aprofundada nos países periféricos. O “argumento moderno” da austeridade é desenvolvido por um grupo de acadêmicos, no qual tem como figura principal o economista italiano Alberto Alesina (BLYTH, 2017). O argumento se baseia na ideia de que políticas fiscais restritivas - corte de gastos ou aumento de impostos – podem gerar efeitos expansionistas de crescimento econômico.

A austeridade seria então, a política que através de um ajuste fiscal, gera equilíbrio na economia, e assim, promove crescimento<sup>11</sup>.

Este processo ocorreria da seguinte forma: com o governo mostrando “responsabilidade” em relação às suas finanças, o mesmo ganharia credibilidade frente aos agentes econômicos, melhorando assim a confiança destes, e diante da melhora das expectativas, haveria a elevação dos investimentos dos empresários, do consumo das famílias e da atração dos capitais externos, conduzindo desta forma, a uma melhora da situação da economia, reduzindo a dívida pública e garantindo a retomada do crescimento.

De acordo com a teoria econômica convencional, isto decorreria do fato de que o setor público disputa recursos, ou poupança, com o setor privado, logo, uma redução no dispêndio público abre mais oportunidades para o ingresso de investimentos privados, fenômeno conhecido também como *crowding out*. O que ficou conhecido como tese da contração fiscal expansionista, se baseava na ideia de austeridade relacionada a este processo, pois devido a maior eficiência do gasto privado, a contração do gasto público gera um efeito ainda mais expansionista do gasto privado.

O modo de como a austeridade é apresentada tanto pelos políticos quanto pelos meios de comunicação ligados à burguesia – onde haveria uma elevada dívida a ser paga por causa dos altos gastos do Estado no decorrer dos anos – é uma representação equivocada do que realmente acontece. No caso da Europa por exemplo, a chamada “crise da dívida soberana”, incluindo a crise dos mercados de títulos, começaram com os bancos e acabaram com os bancos, e há uma convincente “propaganda enganosa” em ação para convencer de que a tal dívida é uma responsabilidade de todos (BLYTH, 2017).

O gasto de alguém no circuito econômico é a renda de outra pessoa. Quando há queda das despesas do governo, muitas pessoas passam conseqüentemente a ganhar menos, o que gera impactos negativos na renda privada. Na prática, isto pode ser percebido quando há um corte de gastos em transferências monetárias do governo através de políticas sociais, assim, aqueles que iriam receber o dinheiro de um determinado benefício não irá mais, desta forma, reduzindo sua demanda por bens e

---

<sup>11</sup> Geralmente, autores que compartilham desta visão preferem um corte de gastos sociais ao invés de um aumento de impostos.

serviços na economia, desacelerando o circuito da renda. Contabilmente, o gasto público é receita do setor privado, assim como a dívida pública é ativo privado e o déficit público é superávit do setor privado. Logo, se o governo buscar superávits em momentos de crise, esta busca se dará às custas de déficits do setor privado, prejudicando a estabilidade econômica em um sistema capitalista. Também é intuitivo pensar porque um ajuste fiscal não necessariamente irá melhorar a confiança dos agentes econômicos privados; um empresário não investe porque o governo cortou despesas, mas sim, quando há demanda por seus produtos e perspectivas de conseguir lucrar (ROSSI et. al, 2018).

Existe um termo utilizados pelos críticos das políticas de austeridade conhecido como “fada da confiança”, que é a ideia de que com a restauração da confiança dos agentes do mercado, a economia retomaria sua trajetória de crescimento. Esta retórica é utilizada internacionalmente, sendo aqui no Brasil, facilmente encontrada em declarações feitas pelas lideranças políticas e ministros de áreas ligadas à economia<sup>12</sup>.

A analogia do orçamento das famílias com o orçamento público é muito comum nos argumentos favoráveis à austeridade, dizendo que um governo não deve gastar mais do que arrecada. Em um momento de elevação das dívidas governamentais, o mesmo deve realizar um corte de gastos, no intuito de elevar a poupança, que seria o principal responsável pela retomada da expansão econômica. Muito comum no caso brasileiro os economistas liberais argumentarem que os excessos praticados nos governos anteriores – leia-se aumento dos gastos sociais, valorização do salário mínimo, entre outros - não cabem mais no PIB, e por isso, seria inevitável uma política de contenção de despesas.

Essa comparação feita pelos ideólogos do mercado não passa de uma falácia por desconsiderar três fatores. O primeiro fator é que famílias e governo são diferentes na capacidade de definir seu orçamento. Existe uma decisão política sobre quanto e como serão arrecadados os impostos, cabe ao governo decidir se vai priorizar uma tributação mais progressiva ou regressiva, enquanto as famílias não possuem este poder. O segundo está no fato de que, quando o governo realiza gastos, parte dessa renda retorna sobre a forma de impostos, logo, quando há políticas de estímulo econômico através do

---

<sup>12</sup> Ver por exemplo esta notícia em que Bolsonaro diz no Fórum Econômico de Davos que o Brasil precisa reverter déficit e fazer reformas para recuperar a confiança da economia: <https://br.reuters.com/article/domesticNews/idBRKCN1PI17S-OBRDN>

gasto público, o governo está também elevando suas receitas, além de que estes mesmos gastos em momentos de crise econômica, podem auxiliar na redução do desemprego, ocupar a capacidade ociosa e gerar crescimento. O terceiro fator é que o governo tem capacidade de emitir moeda, títulos da dívida pública em sua própria moeda e definir taxas de juros, ao contrário do que podem fazer as famílias (ROSSI et al. 2018).

Milios (2015) defende que a austeridade se constitui uma estratégia para o aumento da taxa de lucro do capital, através da redução de custos de mão de obra no setor privado para o empresariado, assim, aumentando a taxa de lucro por trabalho utilizado. A austeridade é considerada o pilar das políticas neoliberais, tendo cunho de política classista, onde constantemente promove os interesses do capital contra o dos trabalhadores, pensionistas, desempregados e grupos vulneráveis no geral. No longo prazo, seu objetivo é criar um modelo de trabalho com poucos direitos e baixa proteção social, com menores e flexíveis salários e o enfraquecimento do poder de barganha dos trabalhadores.

Uma ideia que foi repetidamente tentada e teve enormes fracassos empíricos ao redor do mundo, ainda paira nos ares dos ambientes acadêmicos e políticos. Em parte, isto ainda decorre do senso comum de que não se paga dívida se endividando ainda mais e, em parte, porque concede aos conservadores, a tentativa de acabar com o Estado de Bem-Estar Social. De acordo com Blyth (2017), há três razões do porque a austeridade ser uma ideia perigosa: na prática ela não funciona; depende de os pobres pagarem os erros dos ricos e se baseia no conceito de uma “falácia de composição”, pois o que é verdade em relação ao todo não necessariamente é verdade em relação às partes.

A austeridade não é uma medida irracional, por mais que sua primeira impressão possa não ser esta. Ela coloca a crise como uma oportunidade para a mudança da correlação de forças em prol dos interesses dos capitalistas, contribuindo para a disseminação das ideias do livre mercado e colocando a maior parte da carga da crise na classe trabalhadora (MILIOS, 2015).

### **3.2 - A austeridade praticada no Brasil**

Há tentativas de implantar medidas de cortes de gastos sociais do Estado na economia vindas de organismos multilaterais como aponta o estudo do Banco Mundial (2017) e mesmo de órgãos ligados à política nacional, como o trabalho do Ministério da Fazenda (2017). Neste estudo da Fazenda, tentam demonstrar que o quinto quintil de

renda – os 20% domicílios mais ricos – se apropriam de 55% da renda total, dizendo eles, que os gastos em previdência e pensões no Brasil contribuem para a elevação da desigualdade.

Segundo Dweck et. al (2018), não há como entender os gastos previdenciários focando a análise da concentração dos benefícios segundo estratos de renda e desconsiderando a grande heterogeneidade que existe no sistema previdenciário entre regimes e internamente aos regimes. É necessário situar os benefícios que são pouco progressivos ou regressivos frente à experiência internacional. Criticando os aspectos metodológicos do trabalho do Ministério da Fazenda, ao restringir a análise ao efeito de deslocamento que a previdência social realiza, desconsidera-se que os benefícios de 1 salário mínimo “levam” uma pessoa das posições iniciais da distribuição (renda de mercado igual a zero) para o sexto décimo da renda.

No final de 2018, a Fazenda lança outro estudo com o mesmo intuito, afirmando que o gasto público é um forte mecanismo concentrador de renda. Os argumentos se baseiam no fato de que vários tipos de gastos públicos, principalmente os da previdência, beneficiam as parcelas mais ricas do Brasil, como por exemplo, afirmando que os 20% mais ricos do país recebem 40% da renda provenientes da previdência. Pelas críticas de Rossi et al. (2019), há quatro pontos em que torna o documento tecnicamente discutível. O primeiro seria a análise *ex-post* parcial e tautológica, pois o trabalho verifica a distribuição após a transferência dos benefícios, e não o que aconteceria caso não houvesse previdência e os gastos fossem realizados. O segundo diz respeito a análise por quintil que é empregada, devido a grande desigualdade brasileira, quem recebe R\$ 1.603 já está nos 20% mais ricos, enquanto o verdadeiro problema da concentração está nos últimos percentis, onde, aproximadamente 15% das transferências da previdência vão para os 2% mais ricos e destes, 9% somente para o 1% do topo da pirâmide de renda. A terceira crítica diz respeito ao fato de que é preciso entender a natureza de cada tipo de gasto público, o trabalho da Fazenda induz a uma comparação inapropriada entre o impacto distributivo do Bolsa Família, da Previdência e do gasto com pessoal, pois cada um destes gastos cumpre objetivos diferentes referente a redução da desigualdade e pobreza. Por último, é omitido os impactos que o gasto social causa na redução da desigualdade, fato já demonstrado neste artigo.

O exemplo mais emblemático das práticas de austeridade efetuadas no Brasil na história recente é a Emenda Constitucional 95/2016 (EC 95) aprovada em dezembro de

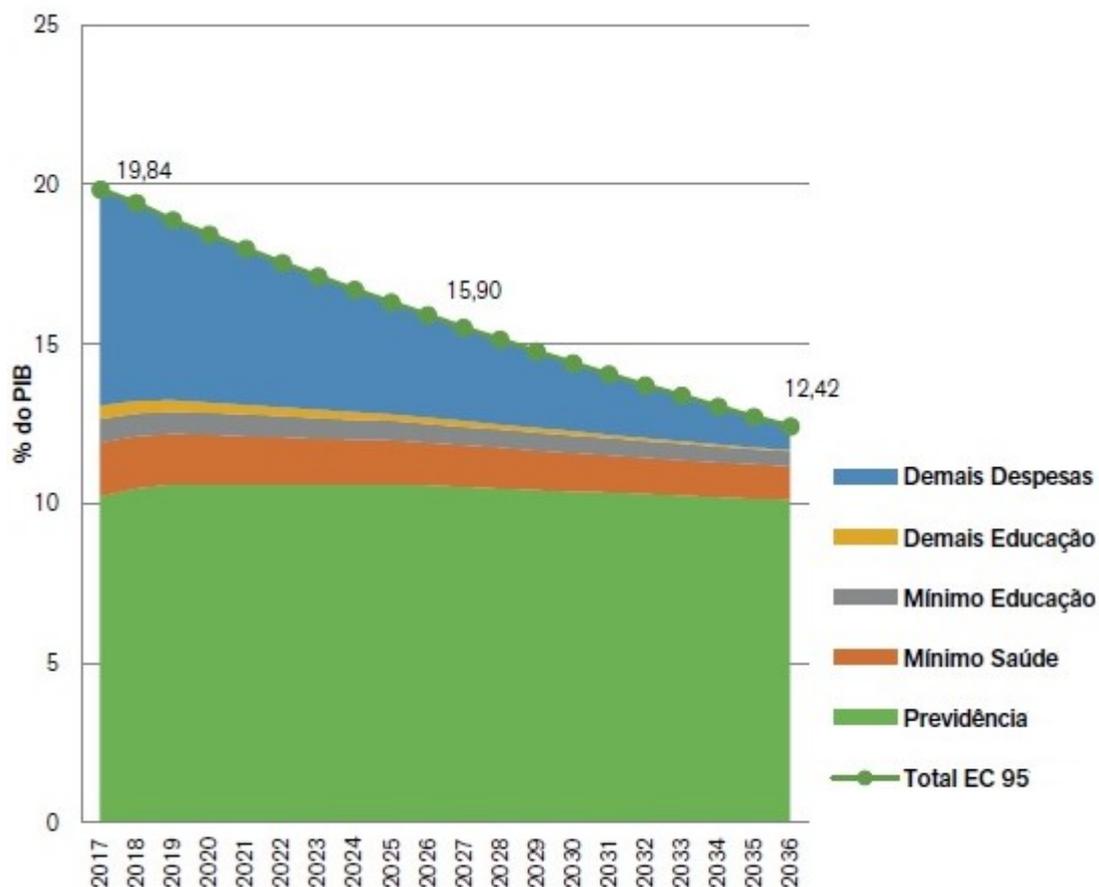
2016. Com esta nova regra para os gastos públicos, as despesas primárias do governo federal ficam limitadas por um teto definido pelo montante máximo realizado no ano anterior, sendo reajustada pela inflação acumulada de 12 meses atrás, calculada com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor (IPCA). Este “Novo Regime Fiscal” teria a duração de vinte anos, com possibilidades de revisão, restrita aos índices de correção, passados dez anos.

Esta medida vai reduzir os gastos em relação ao PIB e vai cair também em termos *per capita*, pelo simples fato de que enquanto a economia e a população crescer, os gastos primário federais terão crescimento real zero, prejudicando a oferta de bens e serviços públicos e reduzindo as políticas sociais redistributivas.

O gasto primário do governo federal ficou em torno de 20% do PIB em 2017. De acordo com simulações realizadas por Dweck et. al (2018) para vinte anos, do período de 2017 a 2037, considerando uma taxa de crescimento do PIB de 1,7% para 2018 e 2,5% para os demais anos, com a EC 95, espera-se que esta despesa passe a representar, aproximadamente, 16% em 2026 e 12% em 2036 (Figura 2).

Demais gastos como Bolsa Família, salário de servidores, custeio e investimento em infraestrutura, que representam 7% do PIB em 2017, caíra para 0,75% em 2036. Gastos com educação e saúde devem se ater ao novo mínimo que, desvinculado das receitas de impostos, devem cair de 2,41% do PIB em 2017 para 1,5% do PIB em 2036. Despesas obrigatórias como os da Previdência Social devem crescer por motivos demográficos, ou sendo otimista, se manter estáveis em aproximadamente 10% do PIB. Percebe-se nesta política, uma clara intenção da redução do Estado na economia, originando um novo pacto social no país, onde se transfere a responsabilidade do fornecimento de bens e serviços essenciais à população para a mão do mercado privado.

**Figura 2. Simulação das despesas primárias do governo federal com a EC**



Fonte: Tesouro Nacional e Dweck et al. (2018).

A EC 95 vem com o objetivo de reduzir as despesas governamentais com a intenção de aumentar o superávit primário, ideia já muito bem difundida pelos economistas liberais para estabelecer o equilíbrio macroeconômico. No entanto, essa mesma redução de gastos abre espaço para a redução da arrecadação, pois segundo Rossi et. al (2018), em uma economia em crise, a austeridade pode gerar um círculo vicioso em que o corte de gastos reduz o crescimento, agravando ainda mais o quadro fiscal, o que pode levar a novas contenções de despesas, logo, neste cenário, a austeridade é contraproducente e tende a gerar pressão para a elevação da dívida pública e a queda no crescimento, tendo resultados contrários ao que se propõe.

### 3.3 - O gasto social no Brasil vem crescendo?

No debate econômico do *mainstream*, a ideia do Estado Mínimo Liberal anda com bastante força. De acordo com os ditames dos economistas liberais, os gastos constitucionais obrigatórios – como a previdência social, assistência social, seguro-desemprego, entre outros – teriam crescido num ritmo maior do que o crescimento da

renda nacional, com isso comprometendo a solvência fiscal e o equilíbrio macroeconômico, assim, valendo-se alterar as “benesses” concedidas a determinados grupos sociais, tendo como prioridade, estabilizar e manter intacto o mecanismo de pagamento da dívida pública, com os juros exorbitantes praticados aqui no Brasil<sup>13</sup>.

Porém, o comportamento do gasto social no Brasil não constitui “um ponto fora da curva” das nações industrializadas e democráticas como tantos que advogam a favor da economia ortodoxa repetem incansavelmente. O crescimento deste tipo de despesa é fenômeno global e observado desde o final do século XIX nos países desenvolvidos. O que houve no país após a Constituição de 1988 se assemelha à história de muitos países da Europa e da América desde 1880, e de forma mais intensa, a partir de 1945 (FAGNANI et al. 2018).

Numa comparação internacional, o Ministério da Fazenda em estudo realizado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), reconheceu este fato de que o gasto social do Brasil não é considerado elevado. Analisando grupos de países compostos por Ásia Emergente, Europa Emergente, Zona do Euro, Países Nórdicos e América Latina Emergente, segundo STN (2016), o gasto social do Governo Central destes países aumentou mais de 11% entre 2002 e 2013, com exceção da Ásia emergente. O trabalho explicita que o nível do gasto social no Brasil não é alto comparado a níveis internacionais, sendo maior do que o verificado nos países emergentes da Ásia e encontrando-se em um patamar próximo ao encontrado na América Latina. Como o próprio documento menciona:

(...) Em relação aos países europeus e seu estado de bem-estar social, o gasto social brasileiro ainda é relativamente baixo (STN, 2016, p.59).

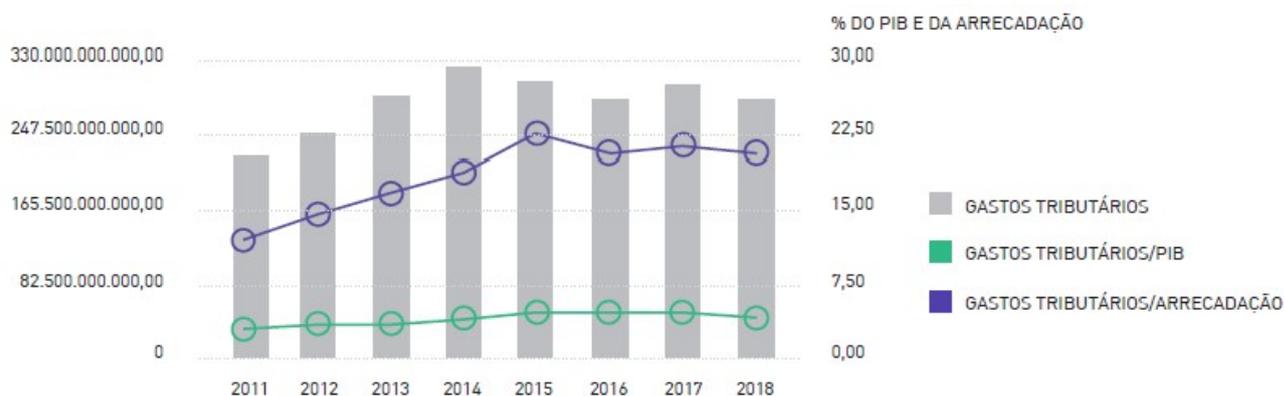
Além do mais, muitas oportunidades de receitas são abdicadas por parte do governo por meio de isenções, deduções, abatimentos e outros benefícios de natureza tributária, conhecidos também como gastos tributários, por causa das despesas indiretas que poderiam estar sendo alocadas com algum gasto público social.

---

<sup>13</sup> Um exemplo que teve ampla repercussão deste tipo de ideia pode ser encontrado nesta matéria publicada no jornal Folha de São Paulo: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrissima/226576-ajuste-inevitavel.shtml>

Segundo estudo do Inesc (2018), os gastos tributários aumentaram de R\$ 222,9 bilhões em 2011 para R\$ 283,4 bilhões em 2018, representando um aumento de 27% em termos reais. Em 2011, a relação do gasto tributário com o PIB era de 2,65%, já em 2018, essa mesma relação ficou em 3,97%. Em termos de porcentagem da arrecadação total da União, os gastos tributários em 2011 representavam 11,68% em 2011 e 20,7% em 2018 (Figura 3). A absoluta maioria destas despesas está relacionada com benefícios concedidos a empresas, onde estes mesmos gastos, nem sempre tem a melhor qualidade de transparência de informações para o público e uma objetiva avaliação de seus resultados.

**Figura 3. Gastos tributários no Brasil: total, em proporção da arrecadação e do PIB, 2011 a 2018**



Fonte: Inesc (2018).

As contribuições que mais sofreram renúncias ao longo deste período analisado no estudo foram a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e a Contribuição para a Previdência Social. Estes dois tributos são essenciais para o financiamento do orçamento da Seguridade Social e principalmente das políticas públicas de saúde, Previdência Social e Assistência Social, que estão incluídas neste mesmo programa.

Importante também apontar alguns dos setores que estes gastos tributários estão sendo alocados, o que mostra que o governo anda subsidiando a proliferação de doenças e a destruição do meio ambiente. Ainda segundo o trabalho de Inesc (2018), o Brasil subsidiou mais de R\$ 7 bilhões entre 2001 a 2016 na compra de agrotóxicos, por estimativa modesta da Receita Federal. Grandes fabricantes de refrigerantes recebem de R\$ 0,15 a R\$ 0,20 de subsídios para cada lata consumida, e para as garrafas de dois

litros este valor fica entre R\$ 0,45 e R\$ 0,50. Estima-se que cada brasileiro contribua com R\$ 35 ao ano em incentivos que beneficiam principalmente empresas como Ambev e Coca-Cola. Entre 2007 e 2014, foram concedidos R\$ 16,5 bilhões de subsídios para a Superintendência do Desenvolvimento na Amazônia (SUDAM), incentivos para gigantes corporações que lucram a partir da exploração dos recursos minerais da região amazônica. O estudo ainda verifica que empresas nacionais e transnacionais como a Vale e a Hydro Norsk, são beneficiadas com isenção de 75% do Impostos de Renda, cabe mencionar que são corporações envolvidas com violentos crimes ambientais como o rompimento da barragem de rejeitos em Mariana (MG) e Brumadinho (MG) e a poluição desmedida em Barcarena (PA) da Hydro.

Nos últimos anos, o governo tem realizado gastos tributários sem a medição posterior de sua real efetividade, isto inclui governos ditos de esquerda que estiveram no poder durante vários anos da história recente brasileira. A adoção da Agenda Fiesp pelo segundo mandato de Dilma Rousseff, por exemplo, concedia a desoneração da folha de pagamentos com o intuito de gerar um aumento do investimento privado nas indústrias com geração de emprego e assim, conseqüentemente, crescimento econômico. No entanto, o resultado desta política catastrófica foi somente a redução da arrecadação sem contrapartida nenhuma dos empresários para a geração de empregos, o que só contribuiu para o fortalecimento da crise econômica em 2015.

### **3.4 – O orçamento como decisão política**

O controle sobre o orçamento referentes a efetuação das despesas públicas e formas de obtenção de receitas não é uma questão neutra do ponto vista ideológico, tampouco puramente técnica. A correlação das forças sociais é importante para se compreender a composição do fundo público no Brasil. Dito de outro modo, a partir da definição do montante de recursos de que o Estado dispõe para o desempenho de suas tarefas, determinadas socialmente e historicamente, a questão central passa a ser a distribuição desse ônus aos membros da sociedade (SALVADOR, 2014).

A definição de como o orçamento vai ser alocado tem relação direta sobre como é formado a classe política dirigente de um Estado e como destaca Oliveira (2018):

(...) o orçamento desempenha funções que vão muito além de seu uso como mero instrumento de registro contábil das contas do

governo. Além de servir como peça de escrituração contábil, considerando que o governo deve prestar contas à sociedade sobre o uso dos recursos que dela retira, por meio da tributação, para o financiamento de suas atividades, ele representa, na sua origem, uma arena onde é negociado o montante da riqueza que será transferida para o Estado, definindo o seu tamanho, a distribuição entre os membros da sociedade dos custos que representa, bem como os setores que se beneficiarão com os seus gastos. Nessa visão, o orçamento pode ser visto como o espelho da vida política de uma sociedade, uma vez que registra e revela, em sua estrutura de gastos e receitas, as classes e/ou frações de classes que arcarão com o maior ou menor ônus da tributação, assim como as que mais se beneficiam com a destinação destes recursos (OLIVEIRA, 2018, p. 164).

A utilização do orçamento pode ter como prioridade os gastos destinados a favorecer a parcela mais pobre da sociedade, com a finalidade de reduzir as desigualdades sociais e econômicas, ou, ser alocado para beneficiar as camadas mais ricas da população, por meio de gastos que são regressivos – como o pagamento dos juros da dívida pública por exemplo -, desta forma, aprofundando a desigualdade. A forma de estabelecimento destes gastos não é neutra do ponto de vista ideológico, ou meramente uma questão técnica, como muitos economistas representantes da ortodoxia ditam repetidamente nos meios de comunicação e na mídia em geral. Isto vai ser determinado principalmente pelas forças sociais que estão sendo representadas na política institucional, pois seus representantes, eleitos através do voto da população, é quem irão decidir este ponto.

As classes mais ricas, geralmente, conseguem colocar no poder político para melhor representá-los, maior número de candidatos no poder Legislativo e Executivo, assim, exercendo grande influência sobre o orçamento e conseqüentemente, expressando mais os interesses desta fatia da sociedade. Isto forma uma má representação do verdadeiro conjunto de necessidades que devem ser atendidas para a maioria da população através das ações do Estado. A estrutura de obtenção de receitas e dos gastos do governo são formados a partir da expressão das classes que possuem maior influência sobre a esfera do poder político. Desta forma, o Estado se torna um refém da classe dominante, pois este é interpenetrado pelos interesses destes, desfavorecendo a correlação das forças sociais que são capturados por estas elites mais

poderosas, assim, tendo mais poder de atuação para ditar as políticas econômicas conforme seus próprios benefícios.

Idealmente, o orçamento deveria ser usado como um instrumento funcionando a favor da sociedade, porém, na prática ele tende a se tornar um instrumento beneficiador dos interesses da parcela mais privilegiada da população que exerce maior controle sobre o Estado, seja na definição da forma como os impostos serão cobrados ou nas decisões de gastos do governo. Por isso, é necessário ampliar a participação popular, principalmente daqueles excluídos do poder econômico e político, melhor se organizando para criar meios próprios para representa-los, com medidas como um orçamento participativo e audiências públicas onde irá ser decidido estas questões do Estado.

No capitalismo, os governantes não podem ignorar totalmente os interesses das classes dominadas, pois são o segmento da sociedade que rege o equilíbrio, mesmo que instavelmente, entre as classes sociais, sendo uma necessidade atender suas demandas – pelo menos parte delas – para manter a coesão social e a legitimação política. Porém, nada impede que os membros da classe dominante situados no poder, com vários interesses em minimizar o atendimento de tais demandas, tomem medidas de austeridade, no caso de considerar que a elite arcará com os custos ou que tais medidas supostamente, prejudicarão o funcionamento da economia. A retórica que prevalece geralmente é a dos detentores do poder político, existindo vantagens para frear as políticas que seriam benéficas para a maioria pobre da população, o que tende a acentuar ainda mais os conflitos sociais.

O Brasil está recheado de exemplos de como a definição do orçamento é utilizado para favorecer as classes dominantes. A EC 95 que congela os gastos primários por vinte anos, as seguidas propostas com a intenção de extinguir as vinculações de receitas para financiar as áreas sociais, a reforma da previdência colocada em pauta e seu caráter excludente, o repetido argumento dos defensores do Estado mínimo liberal de que “os direitos sociais não cabem no PIB” e que é necessário realizar cortes nas despesas públicas para a economia voltar a crescer são alguns deles. Enquanto isso, nunca se colocou para uma discussão séria na alta cúpula política os mecanismos de transferência de renda para os mais ricos, como por exemplo, as altas taxa reais de juros praticadas, as isenções fiscais concedidas com retornos duvidosos para a sociedade e a sonegação de impostos, que seriam algumas medidas a ser

incluídas para quem quisesse realmente efetuar um ajuste fiscal. Logo, o que parece estar ocorrendo no Estado brasileiro, não é a intenção de manter “saudáveis” as finanças públicas, mas sim, garantir os interesses da classe dominante, principalmente às vinculadas ao capital financeiro em detrimento das políticas sociais e da parcela mais vulnerável da sociedade.

## **Conclusão**

A carência da sustentabilidade democrática é um fato recorrente no Brasil, e também consequência da cultura herdada dos colonizadores. O longo passado escravocrata em que grande parte dos países da América Latina foram submetidos é mais um fator que agrava as grandes disparidades encontradas ainda atualmente. Infelizmente, parece carecer a reação popular contra políticas em que a própria população, seria a principal beneficiada, por não terem sido planejadas, executadas e monitoradas conjuntamente.

Em uma economia capitalista, a maioria da sociedade depende da renda obtida através do mercado de trabalho para prover seu sustento, assim, vendo-se obrigado a ofertar sua mão de obra em troca de um salário. Porém, as vagas de emprego ofertadas na economia não são garantidas a todos os indivíduos com capacidade de trabalhar, pois nesse modo de produção, a quantidade de ocupações é derivada do volume de produção, cujo nível é determinado não pelos trabalhadores, mas pelas decisões de investimento dos empresários.

As políticas de austeridade, reduzindo direitos e aumentando desigualdades, aqui no Brasil, principalmente via EC 95, mostra que na maioria das vezes, os interesses de uma minoria política privilegiada, está acima da vontade da maioria, principalmente dos mais pobres e vulneráveis. Isto tudo, encoberto por argumentos técnicos economicistas, que tendem a ludibriar a opinião pública através da mídia hegemônica.

Longe de representar uma solução definitiva, uma reforma tributária ou a retomada do aumento dos gastos sociais não vão mudar estruturalmente a sociedade em que vivemos. Porém, tais medidas, já significariam avanços em comparação ao atual cenário desastroso que as políticas de austeridade têm colocado para a vida das pessoas.

## Referências Bibliográficas

ARRETCHE, M. 2015. “Trazendo o conceito de cidadania de volta: a propósito das desigualdades territoriais”. In Arretche, M. “Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos”. Centro de Estudos da Metrópole – CEM. Editora Unesp. São Paulo.

BANCO MUNDIAL (2017) Um Ajuste Justo - Análise da Eficiência e Equidade do Gasto Público no Brasil, Banco Mundial, Working Paper, nov.

BOVA et. al (2018) Austerity and inequality: The size and composition of fiscal adjustment matter, Vox - CEPR Policy Portal.

BLYTH, M. (2017) Austeridade: a história de uma ideia perigosa. São Paulo. Ed. Autonomia Literária

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

CAMPELLO, T. (org.) (2017) “Fases da Desigualdade no Brasil: Um olhar sobre os que ficam para trás”. Agenda Igualdade. FLACSO e CLACSO Disponível em: [http://flacso.org.br/files/2017/11/fases\\_da\\_desigualdade\\_no\\_brasil\\_online\\_2018.pdf](http://flacso.org.br/files/2017/11/fases_da_desigualdade_no_brasil_online_2018.pdf)

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

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

DWECK, E.; SILVEIRA, F. G.; ROSSI, P. 2018. “Austeridade e desigualdade social no Brasil”. In: DWECK, E.; ROSSI, P.; OLIVEIRA, A. L. M. 2018; “Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil”. São Paulo. Autonomia Literária.

FAGNANI, E. (2017). Mobilidade urbana e subdesenvolvimento: soluções paliativas para problemas estruturais. Campinas: Instituto de Economia (Texto para Discussão, 302). Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=3531&tp=a>

FAGNANI, E.; FLÁVIO T. V.; CASTRO, J. A.; MOREIRA, J. D. D. 2018. “Reforma tributária e financiamento da política social” In: ANFIP & FENAFISCO. FAGNANI, E. (org.). 2018. A reforma tributária necessária: diagnóstico e premissas.

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

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

GOBETTI, S. W.; ORAIR, R. Distribuição e tributação da renda no Brasil: novas evidências a partir das declarações fiscais das pessoas físicas. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 38. Salvador: Anpec, 2015.

IBGE. 2018. Informativo PNAD Contínua 2017 – Rendimento de todas as fontes. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101559\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101559_informativo.pdf)

INESC. 2018. “Gastos tributários de empresas no Brasil: 2011 a 2018”. Brasília.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). Efeitos econômicos do gasto social no Brasil. In: Perspectiva da política social no Brasil. Brasília: Livro 8, dezembro, 2010.

KALECKI, M. Crescimento e Ciclo das Economias Capitalistas. São Paulo: Hucitec, 1975

MEDEIROS, M.; SOUZA, P. H. (2014) The Rich, the affluent and the top incomes: a literature review. IRLE Working Paper No. 105-14.

MILIOS, J. (2015) Austerity Isn't Irrational, Jacobin Magazine, Setembro de 2015.

MINISTÉRIO DA FAZENDA (2017). Efeito redistributivo da Política Fiscal no Brasil. Disponível em: [http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/boletim-de-avaliacao-de-politicas-publicas/arquivos/2017/efeito\\_redistributivo\\_12\\_2017.pdf](http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/boletim-de-avaliacao-de-politicas-publicas/arquivos/2017/efeito_redistributivo_12_2017.pdf)

MINISTÉRIO DA FAZENDA (2018). Teto de gastos: o gradual ajuste para o crescimento do país. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/analises-e-estudos/arquivos/2018/teto-de-gastos-o-gradual-ajuste-para-o-crescimento-do-pais.pdf>

NERI, M. 2018. “Qual foi o impacto da crise sobre a pobreza e a distribuição de renda?”. FGV Social. Disponível em: [https://cps.fgv.br/Pobreza\\_Desigualdade](https://cps.fgv.br/Pobreza_Desigualdade)

OLIVEIRA, F. A. 2018. “O orçamento como instrumento da democracia e da cidadania: a importância das vinculações” In: ANFIP & FENAFISCO. FAGNANI, E. (org.). 2018. A reforma tributária necessária: diagnóstico e premissas.

OXFAM BRASIL. 2017. “A distância que nos une”. São Paulo.

OXFAM BRASIL. 2018. “País estagnado: um retrato das desigualdades brasileiras”. São Paulo.

OXFAM INTERNACIONAL. 2018. “Recompensem o trabalho, não a riqueza”. Disponível em: [https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/2018\\_Recompensem\\_o\\_Trabalho\\_Nao\\_a\\_riqueza\\_Resumo\\_Word.pdf](https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/2018_Recompensem_o_Trabalho_Nao_a_riqueza_Resumo_Word.pdf)

OXFAM INTERNACIONAL. 2019. “Bem público ou riqueza privada?”. Disponível em: [https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/2019\\_Bem\\_Publico\\_ou\\_Riqueza\\_Privada\\_pt-BR.pdf?utm\\_source=site&utm\\_medium=social&utm\\_campaign=davos2019\\_davos201](https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/2019_Bem_Publico_ou_Riqueza_Privada_pt-BR.pdf?utm_source=site&utm_medium=social&utm_campaign=davos2019_davos201)

9leadssite&utm\_content=visitantes-site&utm\_term=botao-baixe\_botao-baixe\_cpc\_botao-site\_baixar

ROSSI, P. DWECK, E.; ARANTES, F.; 2018. “Economia política da austeridade”. In: DWECK, E.; ROSSI, P.; OLIVEIRA, A. L. M. 2018; “Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil”. São Paulo. Autonomia Literária.

ROSSI, P. DWECK, E.; WELLE, A.; 2019. “Malabarismos estatísticos da Fazenda com gasto público e desigualdade”. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/ensaio/2019/Malabarismos-estat%C3%ADsticos-com-gasto-p%C3%ABblico-e-desigualdade>

SALVADOR, Evilasio. “As implicações do sistema tributário brasileiro nas desigualdades de renda”. Brasília: Inesc, 2014.

SILVEIRA, F. G.; PASSOS, L. Impactos distributivos da tributação e do gasto social – 2003 a 2008. In: AFONSO, J. R.; LUKIC, M. R.; ORARI, R. O; SILVEIRA, F. G. (Orgs). Tributação e desigualdade. Belo Horizonte (MG).

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

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).