

III ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

JULIA MAURMANN XIMENES

SAMYRA HAYDÊE DAL FARRA NASPOLINI

IVAN DIAS DA MOTTA

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Representante Discente:

Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

Comunicação:

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - Paraná

Eventos:

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

D597

Direitos sociais e políticas públicas I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Ivan Dias da Motta; Julia Maurmann Ximenes; Samyra Haydêe Dal Farra Napolini – Florianópolis: CONPEDI, 2021.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-316-0

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Saúde: segurança humana para a democracia

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direitos sociais. 3. Políticas públicas. III Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2021 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



III ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

Apresentação

Em virtude da Pandemia da COVID-19, o Encontro do CONPEDI em 2021 foi novamente virtual, demonstrando mais uma vez o relevante papel do Conselho na divulgação de pesquisas efetuadas sobre diferentes temas do Direito no Brasil.

Dentre os temas o Grupo de Trabalho Direitos Sociais e Políticas Públicas, que foi dividido em dois dias. Esta apresentação trata dos trabalhos do primeiro grupo, do dia 26 de julho.

A abordagem Direito e Políticas Públicas tem demandando um esforço diante da sua perspectiva multidisciplinar. As variáveis sociais, econômicas e políticas continuam sendo um desafio para os pesquisadores e neste sentido os trabalhos foram divididos em blocos.

Os primeiros dois blocos discutiram fundamentos e questões estruturantes sobre as políticas públicas, a saber:

- A FORMAÇÃO DOS SUJEITOS DE DIREITO NA ATUALIDADE E O EXERCÍCIO DA LIBERDADE SEGUNDO AMARTYA SEN apresentado por Renata Buziki Caragnatto
- O ENFOQUE DAS CAPACIDADES NA TEORIA DA JUSTIÇA DE MARTHA NUSSBAUM COMO CRITÉRIO ÉTICO PARA A TOMADA DE DECISÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS de Rogerio Luiz Nery Da Silva e Anna Christina Gris;
- POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA: O PAPEL DA POLÍCIA MILITAR NA COMUNIDADE LOCAL apresentado por Alberto Cardoso Cichella;
- OS DIREITOS SOCIAIS E ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL: ESTUDO DO PLANO PLURIANUAL FEDERAL 2020-2023 de Rogerio Luiz Nery Da Silva e Darléa Carine Palma Mattiello

A vulnerabilidade de sujeitos de direito foi o grande norteador do terceiro bloco sobre Políticas Públicas e a proteção e promoção de pessoas:

- A relevância do Conselho Municipal do Idoso na execução da Política Nacional do Idoso, apresentado por Marcos Antonio Frabetti e Ana Clara Vasques Gimenez

- IDOSOS: VULNERABILIDADE E VIOLÊNCIA? COMO GARANTIR DIREITOS E PUNIR AGRESSORES? De Emanuela Paula Paholski Taglietti

- DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA AO AUXÍLIO EMERGENCIAL: OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DIRETA DE RENDA NO BRASIL e Mayara Pereira Amorim

- ATUAÇÃO DO ESTADO COMO AGENTE PROMOTOR DE DIREITOS HUMANOS E JUSTIÇA SOCIAL NO ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS e Sthefani Pinheiro dos Passos Peres

- O mito da autonomia e a expansão das formas de trabalho escravo contemporâneo apresentado por Valena Jacob Chaves Mesquita

As pesquisas comunicadas no quarto agrupamento expressaram, em um contexto mais amplo, os debates acerca do tempo social das promessas de direitos à Educação e o tempo social dos sujeitos destinatários desses mesmos direitos à educação.

O distanciamento, ou a não concreção desses direitos, traz uma angústia social na busca:

- Do posicionamento dos tribunais superiores como expressão da judicialização da política, com os textos a) A JUDICIALIZAÇÃO NO ÂMBITO DA POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO ESPECIAL E O ESTADO SOCIAL E DEMOCRÁTICO DE DIREITO: UMA ANÁLISE QUALITATIVA DE JULGADOS CATARINENSES, dos autores Silvio Gama Farias, Reginaldo de Souza Vieira e Ulisses Gabriel, b) DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DO CONSTITUCIONALISMO SOCIAL E AS DECISÕES DO STF, dos autores Maria Eunice Viana Jotz e Marcia Andrea Bühring.

- De alternativas aos sistemas formais de creditação e certificação da educação a partir de constatações das deficiências vividas especialmente pelo sistema público e suas deficiências, bem como a preocupação com as motivações sociais e políticas de expansão do sistema privado, que se mostrou eficaz nos tempos pandêmicos, com os textos a) A (I)LICITUDE DO HOMESCHOOLING NO ENSINO BÁSICO BRASILEIRO, Wanderley Elenilton Gonçalves Santos; e b) EDUCAÇÃO PÚBLICA, MAS NÃO ESTATAL: ASPECTOS SUBJACENTES AO MODELO DE PRESTAÇÃO DO SERVIÇO, Hirminia Dorigan de Matos Diniz;

- Da responsabilidade civil do estado e mesmo dos cessionários privados pelo insucesso escolar a) A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO PELOS DANOS DECORRENTES DA INSUFICIÊNCIA DE SUAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS, com os autores Hirminia Dorigan de Matos Diniz e Vladimir Brega Filho; b) O ENSINO REMOTO NA REDE DE ENSINO PÚBLICO DURANTE A PANDEMIA: DISCUSSÃO ACERCA DA UNIVERSALIZAÇÃO DO ACESSO, com os autores Stéfani Clara da Silva Bezerra, Jose Evandro Da Costa Garcez Filho e Alexandre Antonio Bruno Da Silva.

- A questão mais gritante nos tempos pandêmicos do acesso à tecnologia da universalização do acesso e acesso de qualidade para efetivação dos direitos relacionados à educação. Os artigos trouxeram as preocupações com o faseamento das Políticas Públicas em especial o planejamento de longo prazo como Política de Estado e não de Governo, com os textos: a) ENSINO A DISTÂNCIA DIGITAL NA AREA JURÍDICA E ACESSIBILIDADE TECNOLÓGICA, com os autores Manoel Monteiro Neto, Wanderley Elenilton Gonçalves Santos e Glauco Marcelo Marques; b) O ENSINO REMOTO NA REDE DE ENSINO PÚBLICO DURANTE A PANDEMIA: DISCUSSÃO ACERCA DA UNIVERSALIZAÇÃO DO ACESSO, Stéfani Clara da Silva Bezerra, Jose Evandro Da Costa Garcez Filho e Alexandre Antonio Bruno Da Silva.

O quinto agrupamento registrou pesquisas sobre os grandes abismos sociais revelados pelos tempos pandêmicos no contexto dos DIREITOS DA SAÚDE, SANEAMENTO e Políticas Públicas de enfrentamento à COVID-19, abordando

- numa discussão mais ampla da democracia brasileira relacionada ao tema das políticas públicas, abordou-se a efetividade e o compromisso das Instituições Brasileiras para dar respostas aos desafios da COVID-19 e a saúde, com os seguintes textos: a) JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE: UM DEBATE SOBRE SUAS REPERCUSSÕES PARA O SUS, com os autores Lidia Cunha Schramm De Sousa e Sara Letícia Matos da Silva; b) A IMPRESCINDIBILIDADE DE BOAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ENFRENTAR QUESTÕES RELACIONADAS À ATUALIDADE PANDÊMICA DO NOVO CORONAVÍRUS COVID-19, com os autores Chede Mamedio Bark, Antônio Martellozzo e Tamara Cristine Lourdes Bark; c) AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MANUTENÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS DURANTE A PANDEMIA DA COVID-19, com os autores Isadora Kauana Lazaretti e Alan Felipe Provin.

- as deficiências estruturais do ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO e situações emergenciais, com os textos a) O DIREITO ECONOMICO NA PANDEMIA COVID-19

COMO GARANTIA DOS DIREITOS HUMANOS, dos autores Marcelo Benacchio e Murillo Eduardo Silva Menzote; b) REFLEXÕES SOBRE A DEMOCRACIA BRASILEIRA EM TEMPOS DE CRISE DA PANDEMIA DA COVID-19, com os autores Gabriel Dil e Marcos Leite Garcia, c) AUXÍLIO EMERGENCIAL NA PANDEMIA DE COVID-19: ANÁLISE SOBRE O CONTEXTO DA REGRESSIVIDADE DA MATRIZ TRIBUTÁRIA BRASILEIRA, com os autores Leticia Rabelo Campos, Paulo Roberto de Araujo Vago e Paulo Campanha Santana;

- os sujeitos de direito cujo tempo social de existência é de vulnerabilidade e urgência, que foi exposta e muitas vezes extintas pelos impactos diretos e indiretos do COVID-19 no Brasil, com os textos: a) PANDEMIA, DESIGUALDADES E O AGRAVAMENTO DA INSEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL, com os autores Patrícia da Luz Chiarello e Karen Beltrame Becker Fritz; b) COVID-19 E DIREITOS FUNDAMENTAIS: UM OLHAR PARA GRUPOS VULNERÁVEIS, com os autores Rubens Beçak e Bruno Humberto Neves; c) PROTEÇÃO ÀS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA: (IN)EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS E A PANDEMIA, como autoras Julieth Laís do Carmo Matosinhos Resende e Maria Luiza Guimarães Dias dos Santos; d) A VACINAÇÃO COMPULSÓRIA CONTRA A COVID-19 NO BRASIL, com os autores Gleycyelle Pereira da Silva, Caroline Regina dos Santos e Nivaldo Dos Santos; e e) SERIA O SARS-COV-2 UM VÍRUS RACISTA?, apresentado por Vivianne Lima Aragão.

Os debates e as intencionalidades de pesquisa apontam para um olhar de indignação e uma busca por um lugar de fala das identidades que apareceram ora para evidenciar a falta de planejamento de longo prazo das políticas de Estado, até dívidas sociais geracionais na história brasileira.

AUXÍLIO EMERGENCIAL NA PANDEMIA DE COVID-19: ANÁLISE SOBRE O CONTEXTO DA REGRESSIVIDADE DA MATRIZ TRIBUTÁRIA BRASILEIRA

EMERGENCY AID IN THE COVID-19 PANDEMIC: ANALYSIS ON THE CONTEXT OF THE REGRESSIVITY OF THE BRAZILIAN TAX MATRIX

Leticia Rabelo Campos ¹
Paulo Roberto de Araujo Vago ²
Paulo Campanha Santana ³

Resumo

O objetivo do presente artigo é analisar o impacto tributário nos benefícios concedidos no atual momento pandêmico. O auxílio emergencial representa mais de 40% das ações socioeconômicas governamentais na pandemia. Portanto, a problemática da pesquisa é: em que medida a estrutura da matriz tributária brasileira impacta os benefícios do Programa de Auxílio Emergencial instituído no contexto da Covid-19? Para tanto, utilizou-se uma metodologia quantitativa e dedutiva, com ampla pesquisa bibliográfica. Por fim, pode-se concluir que o auxílio emergencial tem a sua efetividade substancialmente reduzida em virtude da regressividade da matriz tributária, não repercutindo incremento do conjunto capacitário básico dos beneficiados.

Palavras-chave: Pandemia da covid-19, Auxílio emergencial, Matriz tributária, Regressividade, Efetividade

Abstract/Resumen/Résumé

The purpose of this article is to analyze the tax impact on benefits granted in the current pandemic moment. Emergency aid represents more than 40% of government socioeconomic actions in the pandemic. Therefore, a research problem is: how the structure of the Brazilian tax matrix affects the benefits of the Emergency Aid Program instituted in Covid-19 pandemic? For this, a quantitative and deductive methodology is used, with extensive bibliographic research. Finally, it can be conclude that the emergency aid is reduced due to the regressiveness of the tax matrix, not reflecting the increase in the basic capacity of the beneficiaries.

¹ Advogada. Graduada em Direito na Universidade de Brasília (2018). Pós-graduada em Direito do Trabalho (2020). Mestranda em direito das relações sociais e trabalhistas no Centro Universitário do Distrito Federal.

² Assessor de Juiz no TJDFT. Graduado em Direito na Universidade de Brasília (2016). Pós-graduado em Direito Tributário e Finanças Públicas no Instituto de Direito Público (2018).

³ Advogado. Mestre e Doutor em Direito. Coordenador da Graduação em Direito e do Programa de Mestrado em Direito das Relações Sociais e Trabalhistas do Centro Universitário do Distrito Federal (UDF).

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Emergency aid program, Covid-19 pandemic, Brazilian tax matrix, Regressivity, Effectiveness

1. INTRODUÇÃO

A comunidade internacional atravessa uma nova crise ocasionada pela Pandemia do Coronavírus. Tudo começou em dezembro de 2019, na China, quando noticiários já informavam sobre a nova variante; seus efeitos e velocidade de propagação eram até então desconhecidos. Após centenas de casos de contaminação e mortes decorrentes, estudos diversos foram publicados a respeito dos impactos que o caótico cenário trouxe à comunidade internacional nas mais diversas áreas.

A quantidade de crianças órfãs voltou a ser pauta mundial; a violência doméstica contra a mulher se acentuou; inúmeros foram acometidos por crises psicológicas; o desemprego aumentou e autônomos viram suas rendas despencarem, de tal modo que as pessoas economicamente vulneráveis estavam diante de um cenário sem perspectivas de melhora a curto prazo. Diante desse panorama, o Estado percebeu a necessidade de promover políticas públicas emergenciais de amparo social e econômico; entre as instituídas, o presente artigo se restringirá ao auxílio emergencial de proteção social a pessoas de vulnerabilidade, que visa à transferência direta de renda de quantias pré-determinadas em Lei a pessoas de baixa de renda.

A presente pesquisa justifica-se pela atualidade e pela necessidade de uma abordagem – até então relegada a um segundo plano – da interconexão de programas de transferência direta de renda, tal como o Programa de Auxílio Emergencial (PAE), com a matriz tributária brasileira. Diversos trabalhos analisam o programa sob a estrita ótica da renda e do orçamento familiar, sem levar em consideração os fatores socioeconômicos e os aspectos da matriz tributária em que está inserido.

Foram, então, comparados dados da carga tributária com os padrões de consumo das famílias de baixa renda a fim de avaliar se a atual conformação da matriz tributária, predominantemente regressiva e concentrada em tributos indiretos, reduz ou não a efetividade dos potenciais benefícios que o PAE poderia proporcionar à sociedade. Para tanto, parte-se da premissa de que a pobreza não se reduz a com quanto se sobrevive por dia, mas o quanto se consegue alcançar após garantidas as capacidades básicas elementares, sendo Amartya Sen o principal expoente teórico.

O método utilizado foi o quantitativo e o dedutivo, com ampla pesquisa bibliográfica. Quanto ao procedimento, optou-se pela utilização da pesquisa doutrinária, dados gráficos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e SIGA-Brasil (Senado), da Constituição Federal, de leis

infraconstitucionais, de dissertações de mestrado, de teses de doutorado, de artigos de periódicos.

O presente trabalho será organizado de modo a tratar inicialmente do contexto em que o auxílio emergencial fora inserido. Em seguida, serão apresentadas as características da matriz tributária brasileira, bem como os dados de consumo das famílias de baixa renda. Por fim, a partir da noção de desenvolvimento como liberdade de Amartya Sen, será analisado em que medida a matriz tributária se correlaciona com o auxílio emergencial, concluindo se há ou não impactos sobre a efetividade do programa.

2. AUXÍLIO EMERGENCIAL DE PROTEÇÃO SOCIAL A PESSOAS EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE

Em 31 dezembro de 2019, a Organização Mundial da Saúde (OMS) foi informada sobre a alta incidência de casos de pneumonia na cidade de Wuhan na China. Em 07 de janeiro, a China alertou sobre o surgimento de um novo Coronavírus: SARS-CoV-2, responsável pela Covid-19 (OPAS/OMS, 2021). Em poucos meses, o vírus já havia sido disseminado mundialmente, sendo 11 de março o dia da declaração de Pandemia do Coronavírus pela OMS (OPAS/OMS, 2020).

A propagação do novo vírus deixou todos os países em alerta. Hospitais e profissionais de saúde eram e são insuficientes diante da alta demanda por tratamento. Até a data de 29 de março de 2021, segundo a OMS, o mundo possuía quase cento e vinte e sete milhões de casos confirmados e aproximadamente três milhões de mortes ocasionadas pela Covid-19 (WHO, 2021). O Brasil já ultrapassou as trezentas mil mortes pela Covid-19, segundo dados do Ministério da Saúde, em 29 de março de 2021. Infelizmente esses números tendem a subir devido a nova onda de disseminação e novas variantes do vírus. O Brasil registrou o maior índice de mortes em vinte e quatro horas, em 26 de março de 2021, em que foram três mil e mortes, confirmando uma nova onda de propagação do vírus no Brasil (BRASIL, 2021).

Os impactos da pandemia na saúde, na economia, nos empregos, na desigualdade social, entre outros setores são imensuráveis. No entanto, o Banco Mundial acredita que cerca de 150 (cento e cinquenta) milhões de pessoas passarão para a linha da extrema pobreza, até 2021, devido à Pandemia, isso é, passarão a viver com menos de um dólar e noventa por dia (WORLD BANK, 2020).

Um dos grandes impactos da pandemia na sociedade foi refletido no desemprego. Afinal, o trabalho é a principal fonte de renda da maioria dos brasileiros, no entanto, com a

pandemia muitos se viram desempregados e sem condições mínimas de sobrevivência familiar. Segundo o IBGE, a taxa de desemprego no Brasil no terceiro trimestre de 2020 foi de 13,1%, ou seja, uma porcentagem significativa da população ativa se viu em um cenário obscuro, sem trabalho e sem perspectivas de melhora a curto prazo (IBGE, 2020). Vale ressaltar que a média de desocupação no ano de 2014, no Brasil, foi de 4,8%, porcentagem, essa é uma porcentagem considerada excelente para países desenvolvidos (IBGE, 2015).

Ao analisar os dados do IBGE, as desigualdades regionais ficam evidenciadas, uma vez que estados das regiões norte e nordeste possuem uma maior taxa de desocupação e menores remunerações em comparação com outras regiões (IBGE, 2020). Em outras palavras, estados com melhores índices de desenvolvimento não foram tão impactados com a queda na taxa de desemprego e rendimento de sua população durante a pandemia. O estado que apresentou o maior índice de desocupação (21,7%) e o menor rendimento (R\$ 1.403,00) foi o Maranhão, este possui o IDH em 0,639, índice que o coloca em penúltimo lugar entre os estados brasileiros. Já o Distrito Federal possui o melhor IDH entre os estados brasileiros (0,824) e contabiliza o maior rendimento médio no período (R\$ 3.745,00), mas apresenta uma alta taxa de desocupação de 15,4%; dados que demonstram a alta desigualdade no DF, pois apesar da taxa de desocupação ser elevada conseguiu manter, na média, o maior rendimento (IBGE, 2010).

A alta taxa de desemprego aliada às restrições impostas pela pandemia teve como consequência o surgimento de diversos auxílios com o fim de garantir as condições mínimas aos brasileiros, a manutenção empregos, a folha salarial entre outros, os quais totalizaram, até o 17 de março de 2021, o total de investimentos no valor de R\$ 553,95 bilhões (SENADO, 2021).

O auxílio emergencial de proteção social a pessoas em situação de vulnerabilidade representa a maior porcentagem dentre as ações efetivadas pelo governo nos anos de 2020/mar.2021, totalizando o montante de R\$ 242,9 bilhões ou 43,76% do valor despendido em ações sociais/econômicas de contenção da pandemia (SENADO, 2021). Frisa-se que o auxílio emergencial foi recebido por mais de 66 (sessenta e seis) milhões de brasileiros, considerando a abrangência familiar do auxílio. Assim, o governo estima que mais de 60% (sessenta por cento) da população brasileira fora beneficiada (BRASIL, 2020).

A partir destes dados, percebe-se a relevância do auxílio emergencial no combate às desigualdades sociais exaltadas pela pandemia. Dessa forma, o artigo se restringirá a abordagem e a análise ao auxílio emergencial de proteção social a pessoas de vulnerabilidade.

O auxílio emergencial como qualquer outro auxílio, política pública ou direito tem como consequência o gasto orçamentário e o custo social (HOLMES; SUNSTEIN, 2019, p.10). No caso do auxílio emergencial, a atuação do governo federal era e é essencial na contenção da transmissão e mortes pelo coronavírus. O auxílio tem como objetivo básico garantir a sobrevivência dos beneficiários no período em que não podem trabalhar, foram demitidos ou tiveram redução salarial, dentre os requisitos para a concessão do auxílio. Ou seja, essas pessoas não poderiam ser negligenciadas pelo Estado em um momento anômalo na história mundial; elas necessitavam e necessitam de amparo social para a manutenção de sua sobrevivência; aqui não se entra no mérito do princípio da dignidade da pessoa humana, pois a sua efetivação estaria, talvez, inalcançável neste momento.

Stephen Holmes e Cass Sunstein ressaltam a importância de um Estado presente e sensível às questões permanentes e/ou transitórias da sociedade com o fim de se utilizar dos instrumentos disponíveis pelo Estado na manutenção do bem-estar social, assim, “[...] o Estado é um implemento indispensável para mobilizar e canalizar com eficácia os recursos difusos da comunidade, aplicando-os a problemas pontuais sempre que estes surgem” (HOLMES; SUNSTEIN, 2019, p. 5)

Isto posto, é necessário ter em mente que os recursos utilizados pelo Estado em políticas públicas advêm, em sua maioria, dos tributos, os quais são limitados. Portanto, o mesmo ocorre com o pagamento do auxílio emergencial, no qual o Estado teve por objetivo a proteção dos cidadãos fragilizados pela Pandemia e, de forma indireta, movimentar a economia, almejando o bem-estar coletivo. A não concessão do auxílio emergencial pelo governo colocaria os beneficiários em uma condição de “pessoas sem nacionalidade”, pois estariam abandonados pelo Estado e sem condições mínimas de sobrevivência durante a Pandemia (HOLMES; SUNSTEIN, 2019, pp. 35, 76 e 174).

Assim, quando o estado definiu pela concessão do auxílio emergencial, foi necessário um estudo sobre os valores, as parcelas e as condições do benefício. Dessa maneira, o Estado levou em consideração algumas ponderações como: (1) qual o valor estaria disponível para a utilizar no programa de auxílio emergencial; (2) qual o valor seria desembolsado para a efetivação do auxílio; (3) como o auxílio seria melhor implementado com o fim de não desproteger outros programas e direitos relevantes para a manutenção da sociedade; (4) qual seria a melhor forma de conceder o auxílio com o custo mínimo (HOLMES; SUNSTEIN, 2019, p. 194).

Portanto, após essas análises, em 6 de fevereiro de 2020, foi publicada a Lei nº 13.979, a qual dispôs sobre as medidas de enfrentamento à Pandemia. Em 2 de abril de 2020, foi

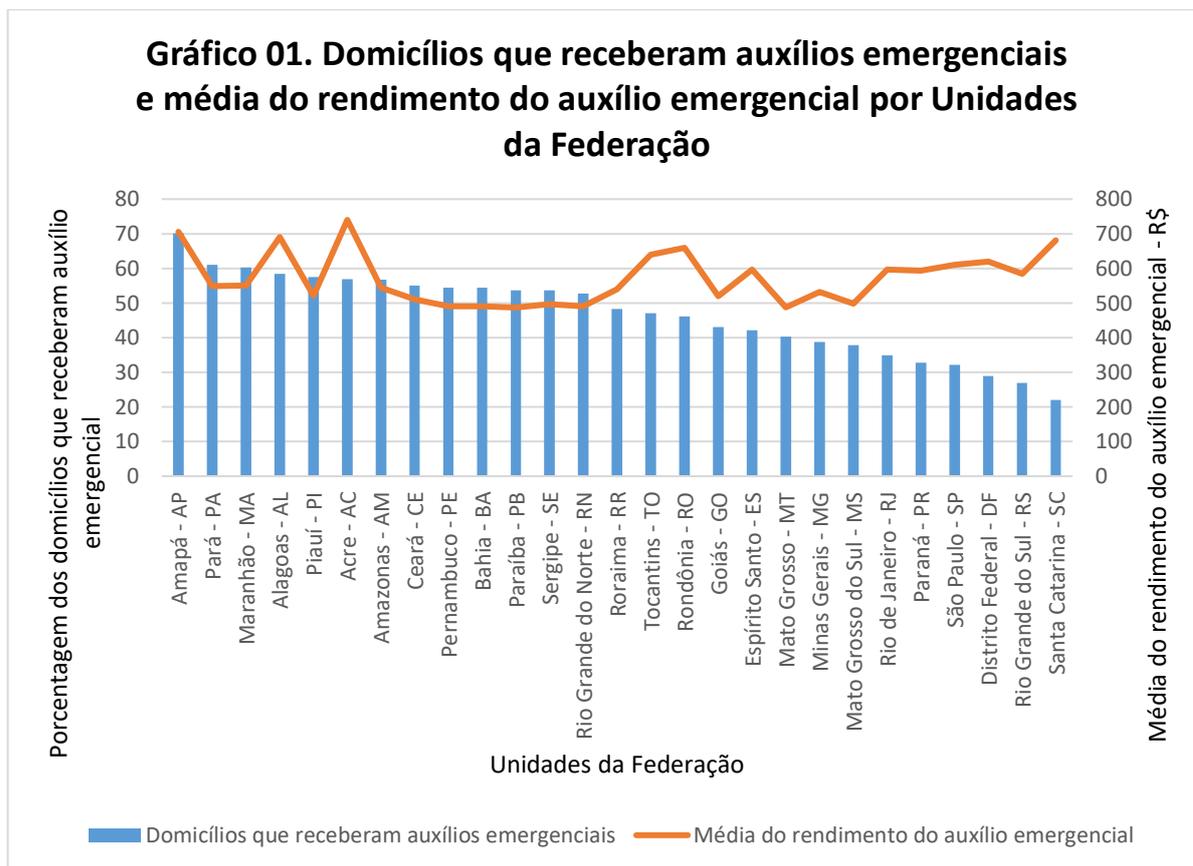
publicada a Lei nº 13.982, a qual estabeleceu medidas excepcionais de proteção social, e em seu art. 2º dispôs sobre o auxílio emergencial. Sendo assim, o auxílio emergencial foi concedido, inicialmente, em três parcelas no valor de R\$ 600,00 (seiscentos reais) e de R\$1.200,00 (um mil e duzentos) para mães de família monoparental aos quais cumpram os seguintes requisitos, que serão avaliados mensalmente pelo DATAPREV: serem maiores de dezoito anos, salvo mães adolescentes; não possuir emprego formal; não ser beneficiário de auxílio previdenciário, assistencial, seguro-desemprego ou de programa de transferência de renda federal (salvo o Bolsa-Família); não possuir renda familiar mensal de até meio salário mínimo por pessoa ou renda familiar de até três salários mínimos; seja microempreendedor individual, contribuinte individual da previdência que contribua na forma do caput ou que contribua na forma do caput ou do inciso I do § 2º do art. 21 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, ou trabalhador informal, seja empregado, autônomo ou desempregado, de qualquer natureza, inclusive o intermitente inativo, inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo até 20 de março de 2020; por fim, o beneficiário não pode ter tido rendimentos tributáveis superiores a R\$ 28.559,70 no ano de 2018 (art. 2º da Lei nº 13.982).

Ademais, o benefício foi restringido a dois membros por família, sendo que aqueles que também fossem beneficiários do Bolsa Família receberiam o benefício mais vantajoso. Conseqüentemente, o auxílio emergencial foi concedido às pessoas que atenderam aos requisitos mencionados e que realizaram o cadastro na plataforma digital, CadÚnico (art. 2º, §4º), sendo o pagamento realizado pelo banco Caixa Econômica por meio de conta do tipo poupança social digital.

No entanto, devido à permanência da Pandemia, em setembro de 2020, o auxílio de caráter emergencial foi prorrogado pela Medida Provisória nº 1.000, sendo concedidas mais quatro parcelas no valor de R\$ 300,00 (trezentos reais) e R\$ 600,00 (seiscentos reais) para mães de família monoparental, sendo denominado auxílio emergencial residual, desde que respeitassem os requisitos impostos pela Medida Provisória.

Em 2021, os altos índices de contaminação e mortes no Brasil fez com que a medida provisória nº 1.039, de 18 de março de 2021, fosse aprovada, prorrogando, novamente, o auxílio emergencial por mais quatro parcelas, as quais variam entre R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais) e R\$ 375,00 (trezentos e setenta e cinco reais). Em seu art. 2º, a medida provisória estipula que famílias unipessoais receberão o valor de R\$ 150,00, famílias pluripessoais não chefiadas por mulheres o valor de R\$ 250,00 (art. 1º) e mães monoparentais o valor de R\$ 375,00. Portanto, até o momento, o governo federal irá conceder, ao máximo, onze parcelas de auxílio emergencial.

O IBGE analisou a porcentagem dos domicílios que receberam o auxílio emergencial e a média dos valores recebidos. Confira:



Fonte: Elaboração própria a partir dos microdados da PNAD-IBGE. Novembro 2020.

Percebe-se que, por meio do gráfico, as desigualdades regionais, mencionadas no capítulo, novamente são ressaltadas, uma vez que o gráfico demonstra que os estados das regiões norte e nordeste foram os que mais necessitaram do auxílio durante a pandemia (IBGE, 2020).

Considerando que todas as políticas públicas necessitam da contrapartida da disponibilidade de orçamento público e que esse advém, em sua maior parte, dos tributos, constata-se a relevância do estudo da matriz tributária e da justiça distributiva para o aprofundamento e análise do impacto efetivo do auxílio emergencial aos beneficiários da política pública, as quais serão abordadas no próximo capítulo.

3. REGRESSIVIDADE DA MATRIZ TRIBUTÁRIA BRASILEIRA

Contextualizado o panorama que permeou o cenário de COVID-19 no Brasil, passa-se a traçar as linhas gerais a respeito da matriz tributária brasileira; tal ponto é relevante à compreensão e análise de como a estruturação dos tributos numa dada sociedade impacta os

benefícios a título de auxílio emergencial auferidos pelas famílias desprovidas de renda – e inclusive da forma de obtê-la: o trabalho.

Segundo Gassen (GASSEN, 2012, p. 29) a terminologia sistema tributário define “um conjunto composto por normas jurídicas que regulam a atividade tributária no campo das relações jurídicas entre o contribuinte e o ente tributante”. Para o autor, a referida expressão limita e afasta as incontáveis correlações que fenômeno tributário exerce com diversos outros objetos de análise do campo, como a desigualdade social e a justiça distributiva.

Alfredo Augusto Becker (2010, p. 4 e 5), no mesmo sentido, tece severas críticas à forma como se consolidou o sistema tributário brasileiro; sustenta a falta de correspondência entre as obras tributárias e a realidade social, intitulando-o de “manicômio jurídico tributário”. De tamanha grandiosidade, faz-se mister a reprodução do seguinte excerto:

[...] a maior parte das obras tributárias que pretendem ser jurídicas, quando não padecem daquela hibridez, são simples coletâneas de leis fiscais singelamente comentadas à base de acórdãos contraditórios e paupérrimos de argumentação cientificamente jurídica, cuja utilização prática está condicionada à curta vigência da lei fiscal, por natureza a mais mutável das leis. O consultante sente-se orientado mais pela quantidade física e autoridade hierárquica dos acórdãos, que pela análise verdadeiramente jurídica do problema. A adição dos acórdãos determina a soma dos dinheiros para a satisfação do débito fiscal e a ciência jurídica tributária converte-se numa operação aritmética de nível primário.

Toda teoria constitui apenas uma parcela representada e simplificada da realidade sob a ótica do operador de modo a torna-la compreensível; por essa razão é que valoriza determinados temas e olvida-se de outros. Assim, embora as assertivas dos autores acima mencionados representem críticas contundentes à forma com que o positivismo jurídico trata o sistema tributário, não se exime de crítica o marco teórico que será aqui adotado em prol de aproximar o direito tributário da realidade socioeconômica – afinal, é outra perspectiva que também abandonará aspectos relevantes da ciência (dogmática, por exemplo) para enfatizar outros que, todavia, será imprescindível ao propósito em epígrafe.

A premissa adotada é a de que as decisões políticas tomadas no âmbito do sistema tributário repercutem na organização da sociedade em termos econômicos, jurídicos, culturais, políticos e sociais, pois não só influenciam o produto interno bruto, como também o nível de corrupção existente, a concentração ou distribuição das riquezas produzidas, a sonegação fiscal, o nível de inclusão ou exclusão social (GASSEN, 2009, p. 3).

Daí que advém o conceito de “matriz tributária”, designada por Valcir Gassen (GASSEN, 2012, p. 32) para identificar:

as escolhas feitas em um determinado momento histórico no campo da ação social, no que diz respeito ao fenômeno tributário. Incorpora, portanto, a noção de matriz tributária não só o conjunto de normas jurídicas regulando as relações entre o ente tributante e o contribuinte; não só a escolha feita das bases de incidência (renda,

patrimônio e consumo) e sua conseqüente participação no total da arrecadação; não só as questões dogmáticas pertinentes à obrigação tributária; não só as opções que se faz no plano político de atendimento de determinados direitos fundamentais; não só a estrutura do Estado a partir das suas condições materiais de existência, no caso, das condições de financiamento do Estado ofertadas pela arrecadação de tributos.

Matriz tributária, é, em suma, o recorte epistemológico da ciência do direito que trata das normas jurídicas tributárias não como um fim em si mesmas, mas como conformadoras de uma dada ordem social e econômica, de modo a repercutir inclusive na forma como as pessoas e os poderes se relacionam entre si. Com esta perspectiva é possível enxergar que as distorções de uma matriz tributária desencadeiam impactos até então não mensurados sobre o potencial de benefícios que o auxílio emergencial, no contexto da pandemia de Covid-19, poderia vir a desempenhar frente à sociedade brasileira.

Para tanto, há de se entender que o tributo pode assumir – além da arrecadatória que é de conhecimento difundido – outras funções não menos importantes. Fala-se, portanto em fiscalidade e extrafiscalidade, termos que representam, segundo Carvalho (2019, p. 300), os “valores finalísticos que o legislador imprime na lei tributária, manipulando as categorias jurídicas postas à sua disposição”.

Fiscalidade é a organização jurídica do tributo voltada ao fim exclusivo de arrecadar receitas públicas para o financiamento dos propósitos da máquina estatal; nesta, não há interferência de interesses sociais, políticos ou econômicos no direcionamento da atividade impositiva (CARVALHO, 2019, p. 300).

Na extrafiscalidade, palavras de Carvalho (2019, p. 301), o tributo é organizado de modo a prestigiar certas situações definidas como social, política ou economicamente valiosas por intermédio de fórmulas jurídico-tributárias que visam à obtenção de metas que prevalecem sobre os fins simplesmente arrecadatórios de recursos monetários.

Destaca-se a função redistributiva do tributo, que – em busca de justiça fiscal – tem por primazia a transferência de uma porção da renda da população mais abastada àquela desprovida de recursos para a própria subsistência por intermédio de políticas públicas ou por meio da tributação progressiva, esta consistente na diferenciação das contribuições voltadas ao financiamento dos bens públicos (MURPHY; NAGEL, 2005, p. 118).

De acordo com Murphy e Nagel (2005, p. 18 e 19), para que haja uma distribuição socialmente justa da carga tributária, devem ser consideradas a equidade vertical que consiste nas “exigências da justiça quanto ao tratamento tributário de pessoas com níveis diversos de renda” e a equidade horizontal que “são as exigências da justiça quanto ao tratamento de pessoas com rendas iguais”.

Considerando que parte dos recursos das políticas redistributivas são também financiados pelos beneficiários diretos (MURPHY; NAGEL, 2005, p. 118), é compreensível que as duas estratégias apontadas estão intimamente ligadas: para que a transferência de renda possa surtir os impactos desejáveis pelos postulados de justiça fiscal, é necessário que a estruturação da matriz tributária se dê de forma a onerar mais os ricos em detrimento dos pobres. Em adição, é imponível que tal comparação não se dê em termos absolutos, mas sim relativos, pois é o percentual tributável da base econômica que deve ser considerado; com efeito, uma alíquota de 20% sobre o patrimônio do rico – embora matematicamente possa equivaler à mesma proporção – não será sinônimo de igualdade se o mesmo percentual incidir sobre o do pobre.

Deve-se levar em conta a capacidade contributiva de cada indivíduo, regra-princípio de repercussão internacional (Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, art. 13) e elevada à estatura constitucional em 1988, em seu art. 145, § 1º, o qual dispõe que sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, cabendo à administração tributária identificar o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas especialmente para conferir efetividade a esses objetivos. A capacidade contributiva é, portanto, a possibilidade econômica de pagar tributos, sendo subjetiva quando leva em conta a pessoa (capacidade econômica real), e objetiva quando toma em consideração manifestações objetivas da pessoa (ter casa, carro do ano, sítio numa área valorizada, etc. (CÔELHO, 2020, p. 118).

Os tributos não podem exceder a capacidade econômica do contribuinte, sob pena de se tornar confiscatório, e atingir o núcleo essencial dos direitos fundamentais: o mínimo existencial ou princípio da salvaguarda do núcleo essencial. Segundo Canotilho (2003, p. 459), tal princípio visa a assegurar que de forma alguma pode ser sacrificado o direito subjetivo de uma pessoa a ponto de este direito deixar de ter qualquer significado; deve-se evitar restrições que conduzam à aniquilação do direito fundamental.

Segundo Aliomar Baleeiro (2005, p. 574), deve haver relação de compatibilidade entre as prestações pecuniárias compulsórias definidas em Lei e o signo presuntivo de riqueza posto na hipótese de incidência. Para o tributarista, a capacidade econômica de contribuir inicia-se após a dedução dos gastos necessários à aquisição, produção e manutenção da renda e do patrimônio, assim como do mínimo indispensável a uma existência digna para o contribuinte e sua família.

O salário mínimo, com previsão no art. 7º da Carta Constitucional, deve ser suficiente para atender às necessidades vitais básicas e às da família com moradia, alimentação, educação,

saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social. É, portanto, um indicativo do legislador constituinte originário daquilo que se acredita serem os sustentáculos para a vida digna, que, uma vez tidos em abundância, passam a compor bases para incidência dos tributos.

Tem-se então duas espécies de tributos: os diretos e os indiretos. Enquanto aqueles incidem sobre a renda e o patrimônio, estes, sobre o consumo de bens e serviços. Nos diretos, há percepção imediata de que se está a pagar um tributo; tem como exemplos o Imposto de Renda, o IPVA e o IPTU. Nos indiretos, ocorre a translação econômica; ou seja, o contribuinte de direito – embora a ele o ordenamento jurídico tenha imputado a responsabilidade pessoal pelo tributo ante a ocorrência da hipótese de incidência – transfere o ônus da carga tributária ao contribuinte de fato que o suporta (BARRETO, 2017); exemplos são o ICMS, IPI, ISS, PIS/COFINS.

Na medida em que associada à falta de transparência fiscal, os tributos indiretos iludem o contribuinte ao embutir no preço final do produto a repercussão econômica da exação. É o que Baleeiro (2005) denominou de “anestesia fiscal”, decorrente da falta de consciência dos cidadãos acerca do fenômeno, que impacta não só o contribuinte de fato, como também os de direito que acreditam falsamente repassar todo o gravame aos consumidores, e que, por consequência, retira aos pobres maior porcentagem de recursos do que aos ricos

A matriz tributária brasileira é estruturada da seguinte maneira: 44,79% da carga tributária total no ano de 2018 corresponde à incidência sobre bens e serviços, à medida que 21,62% incide sobre a renda, 27,34% sobre a folha de salários e apenas 4,64% sobre a propriedade:

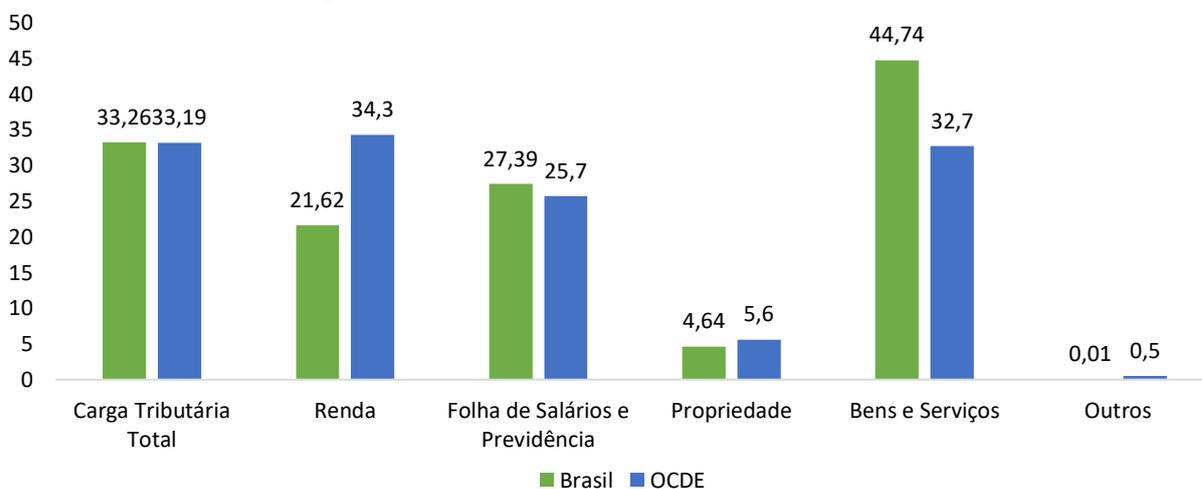
Tabela nº 01. Carga Tributária e Variações por Incidência – 2018 x 2017

Tipo de Base	Arrecadação [R\$ milhões]			% PIB			% da Arrecadação	
	2017	2018	Variação	2017	2018	Var (p.p. do PIB)	2017	2018
Total:	2.128.612,84	2.291.407,08	162.794,24	32,33%	33,26%	0,93	100,00%	100,00%
Renda	462.886,33	495.355,23	32.468,90	7,03%	7,19%	0,16	21,75%	21,62%
Folha de Salários	589.308,86	626.446,84	37.137,98	8,95%	9,09%	0,14	27,69%	27,34%
Propriedade	97.512,32	106.362,95	8.850,63	1,48%	1,54%	0,06	4,58%	4,64%
Bens e Serviços	943.983,43	1.026.336,00	82.352,57	14,34%	14,90%	0,56	44,35%	44,74%
Trans. Financeiras	34.683,11	36.617,97	1.934,86	0,53%	0,53%	0,00	1,63%	1,60%
Outros	238,79	288,09	49,30	0,00%	0,00%	0,00	0,01%	0,01%

Fonte: STN, Carga Tributária 2018. Disponível em: <https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil>.

Ao comparar a carga tributária por base de incidência no Brasil com a média dos países da OCDE, observa-se que a matriz tributária dos países integrantes da OCDE (que não é composta apenas por países desenvolvidos) tende a tributar relativamente mais a renda e o patrimônio em detrimento do consumo, ao contrário do Brasil, em que quase metade da arrecadação tributária é composta por tributos anestésiantes:

Gráfico 02. Carga Tributária Brasil x Média OCDE (2018)



Elaboração própria. Fonte: OECD (2020), Revenue Statistics 2020, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/8625f8e5-en> (Acesso em 24 de março de 2021), comparado com o gráfico STN, Carga Tributária 2018.

Os dados são preocupantes, haja vista que – segundo a Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018, a mais recente divulgada pelo IBGE (2019, p. 46) – as famílias com rendimento de até dois salários mínimos (R\$ 1.908,00, naquela época) comprometiam 92,6% do orçamento em despesas de consumo, tais como alimentação, transporte, habitação e assistência à saúde, comparado aos 66,3% daquelas com rendimentos superiores a 25 salários mínimos (R\$ 23.850,00).

Considerando que os tributos indiretos são repercutidos ao preço final do produto, é possível concluir que é a sociedade (contribuintes de fato) quem paga os tributos incidentes sobre a cadeia de produção dos bens e serviços. Ocorre que tal estrutura de tributação não leva em conta a capacidade contributiva de cada indivíduo; afinal, ao adquirir bens e serviços, tanto o pobre como o rico pagarão o mesmo preço, sobre o qual teve a incidência da mesma alíquota, da qual ambos só terão conhecimento após receber a nota fiscal.

Não bastasse isso, na Nota Técnica nº 89/2020 da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do IPEA, ao cotejar os dados da POF 2017/2018, concluiu-se que a camada mais pobre da população destina 3,1% da sua renda para o pagamento dos impostos diretos, enquanto o décimo mais rico 10,6%. Perceberam então que mesmo os tributos diretos oneram

proporcionalmente mais uma camada da população do que outra: a participação do IPVA e do IPTU no total de impostos diretos pagos pelo décimo mais pobre é de 41% e de 19%, ao passo que a do décimo mais rico é de 9% e 7%, respectivamente. Outro apontamento é o de que o décimo mais pobre e o décimo mais rico destinam a mesma parcela de sua renda ao pagamento das contribuições previdenciárias: 27% (SILVEIRA *et al.*, 2020, p. 17–18).

Os dados da carga tributária nos anos que se seguiram sugerem que a disparidade e distorção se acentuaram, ante o fenômeno inflacionário associado à elevação dos tributos indiretos.

Esses são traços de uma matriz tributária regressiva, o que traz ainda mais desigualdade social, concentração de renda, e, por conseguinte, efeitos adversos decorrentes destas duas. Explica-se: a carga tributária sobre o orçamento familiar, embora possa ser equivalente em termos nominais e absolutos, tem um peso maior na renda daquele que possui menos – e isto não é tratar os desiguais na medida de sua desigualdade.

Assim sendo, a matriz tributária brasileira não é condizente com os mais variados ditames de justiça fiscal preconizada pelos escritos acadêmicos; é regressiva, e tende fortemente a impor obstáculos quase que intransponíveis àqueles que são a base da estrutura social, ainda mais impactados durante a pandemia de Covid-19. Mas o que então o auxílio emergencial tem a ver com referida conclusão? Ora, o auxílio tem sido utilizado quase que integralmente para o consumo de bens e serviços essenciais, que são tributados de forma indireta. As características, pois, da matriz implicam distorções sobre os benefícios auferidos, do que se passa a dispor a seguir.

4. A RELAÇÃO DA MATRIZ TRIBUTÁRIA BRASILEIRA COM A RENDA DOS BENEFICIÁRIOS DO AUXÍLIO EMERNGIAL

Para compreensão acerca da eficácia do programa, a análise sob a estrita ótica da renda é por demais reducionista, pois se abandona a correlação de uma série de variáveis com o Programa de Auxílio Emergencial, tais como os fatores socioeconômicos e sobretudo a conformação da matriz tributária.

Portanto, neste capítulo, buscar-se-á realizar uma comparação do volume dos recursos disponibilizados com o efetivamente gasto, a fim de verificar se as distorções da matriz tributária já apresentadas exercem alguma influência sobre a efetividade do uso dos recursos; analisar em que grau o auxílio emergencial foi efetivo em reduzir a perda dos rendimentos, do consumo e de impostos; por fim, avaliar se os critérios de elegibilidade foram atendidos,

estimando o alcance da política pública. Em virtude da limitação de dados atualizados disponíveis a respeito do PAE, e diante da complexidade não só para obtê-los como também para mensurá-los, o presente artigo se valeu de informações e estatísticas produzidos em estudos com referência a períodos passados.

Há de se reconhecer, primeiramente, que todo direito tem seu custo. A deliberação acerca das políticas públicas deve, segundo Holmes e Sustain (2019, p. 194) levar em consideração acerca de quanto se pretende gastar com cada direito; de qual é o melhor custo de oportunidade, tendo em vista que os recursos utilizados para proteger um direito não estarão mais disponíveis para proteger os demais; de quais são os melhores formatos para fornecer a máxima proteção de direitos com o mínimo custo; e, por fim, de responder à seguinte indagação: “os direitos, tal como são atualmente definidos e impostos, redistribuem a riqueza de maneira justificável do ponto de vista público”?

Aqui a análise parte do pressuposto teórico de que a pobreza deve ser vista como privação de capacidades básicas, o que não nega a ideia de que a baixa renda é uma de suas causas principais (SEN, 2010, p. 120). A abordagem difere das mais tradicionais baseada em variáveis tais como bens primários (John Rawls), recursos (Dworkin), ou renda real (análises que focalizam o PIB, PNB), pois enquanto essas tratam de instrumentos para realizar o bem-estar, as capacidades fazem parte dos elementos constitutivos do bem-estar (SEN, 2001, p. 81).

Capacidade é a liberdade substantiva para o exercício de funcionamentos factíveis para a pessoa (SEN, 2010, p. 105). Amartya Sen (2010, p. 106) ilustra tal conceito com a seguinte passagem: “jejuar não é a mesma coisa que passar fome. Ter a opção de comer faz com que jejuar seja o que é: escolher não comer quando se poderia ter comido”. Logo, embora uma pessoa abastada em jejum possa realizar o mesmo funcionamento de “não comer” de uma pessoa forçada à fome extrema, há de se concordar que o conjunto de capacidades da primeira é diferente do da segunda: enquanto aquela o faz por liberdade, esta, por não ter outra opção.

A liberdade é o meio e o fim de si mesma: é o caminho para se poder escolher entre diversas alternativas aquela que mais inspira o indivíduo a incluir-se no seio comunitário com dignidade e felicidade. Não obstante os ideais possam ser distintos para cada pessoa (o que Sen denomina de “heterogeneidades pessoais”), todas devem ser dotadas de um conjunto capacitário básico, que reflete a liberdade da pessoa para escolha entre a diversidade de coisas que considera valioso fazer ou ter. Elas podem variar desde coisas elementares como estar nutrido adequadamente, estar em boa saúde, livre de doenças e da morte prematura até realizações sociais mais complexas tais como tomar parte na vida da comunidade, ser capaz de aparecer em público sem envergonhar e ter respeito próprio (SEN, 2010, p. 104 e 105).

Os beneficiários do auxílio – repentinamente e sem planejamento – viram-se desprovidos de capital e da força de trabalho para conquistá-lo; inúmeros foram despejados de seus empregos, e se encontraram numa encruzilhada: ou morrer de fome, ou dos potenciais efeitos até então pouco conhecidos do coronavírus arriscando-se no inevitável desrespeito às regras de confinamento em prol da própria sobrevivência. O desemprego, além da perda de renda, também gera danos psicológicos, perda de motivação para o trabalho, perda de habilidade e autoconfiança, aumento de doenças e morbidez, eleva o índice das taxas de mortalidade, provoca perturbação das relações familiares e da vida social, intensifica a exclusão social e acentua tensões raciais e assimetrias entre os sexos (SEN, 2010, p. 130).

Como medida de enfrentamento a essa guerra contra um inimigo invisível, incontrolável e fatal, o Governo brasileiro injetou mais de R\$ 242,9 bilhões de reais na economia por meio da transferência direta de renda a fim de evitar o colapso socioeconômico e inclusive estatal (BRASIL, 2020c).

Ocorre que a vultosa monta de dinheiro foi utilizada pelas pessoas físicas primordialmente com alimentação, transporte, moradia e assistência à saúde – necessidades básicas de sobrevivência para garantir o mínimo existencial, o conjunto capacitário básico. E, rememorando-se, referidos bens e serviços são tributados de forma indireta, sem qualquer distinção de alíquota por capacidade econômica de cada contribuinte.

Em estudo coordenado por Maria Helena Zockun *et al.* (2007), demonstrou-se que, em 2008, enquanto às famílias cuja renda mensal era de até 2 salários mínimos era imputada uma carga tributária média de 48,8%, àquelas com mais de 30 salários mínimos, somente 26,3% (ZOCKUN *et al.*, 2007, p. 23). Isso significa que a menor faixa de renda teria de trabalhar 178 dias para adimplir os tributos; a maior, por sua vez, 96 dias. O estudo conclui que a matriz tributária brasileira faz o contrário do que se prega: tributa mais os mais pobres.

Por sua vez, em estudo publicado pelo IPEA (2021), verificou-se que a variação acumulada da inflação por faixa de renda em 2020 foi de 6,22% e 5,43% para famílias de renda muito baixa e baixa, respectivamente; na outra ponta, impactou com 3,37% e 2,74% as classes de renda média-alta e alta. Isso ocorre sobretudo em virtude da aceleração no preço dos produtos de gênero alimentício, com destaque para arroz, carnes, frango, leite e óleo de soja, bem como nas tarifas de energia elétrica e gás de botijão.

Assim – considerando os dados da POF 2017-2018 de que as famílias com rendimento de até dois salários mínimos (R\$ 1.908,00) comprometiam 92,6% do orçamento em despesas de consumo, e que 44,74% da carga tributária arrecadada se refere a bens e serviços; que há também tributos diretos que são regressivos; e que, por fim, não houve flexibilização tributária

(embora haja projetos de lei nesse sentido ainda em trâmite na Câmara dos Deputados, vide Projeto de Lei Complementar 279/2020 que visa reduzir a zero as alíquotas de ICMS, IPI e PIS e Cofins incidentes sobre produtos alimentares que compõem a cesta básica nacional) – é possível concluir que mais da metade do Auxílio Emergencial retorna para o Estado em forma de tributos e uma parte é abocanhada pelo mercado em virtude do fenômeno inflacionário. Isso significa, no mínimo, que dos R\$ 242,9 bilhões transferidos, cerca de R\$ 109 bilhões viram receita estatal apenas a título de carga tributária incidente sobre consumo pelas famílias da faixa de menor renda.

Embora o Programa Auxílio Emergencial tenha contribuído com a elevação temporária da renda das famílias, isso não lhes repercutiu o aumento das capacidades básicas; afinal, o valor transferido já não mais é suficiente para adquirir as mesmas quantidades de arroz, feijão e carne quando do início da pandemia.

Um indivíduo situado na linha da indigência (extrema pobreza), ao auferir o atual benefício mensal de R\$ 375,00 reais (maior faixa de concessão), acaba por devolver aproximadamente R\$ 168,00 reais ao Estado sob a forma de pagamento de tributos, sem considerar o fenômeno inflacionário e aqueles tributos que potencialmente também se comportam como diretos.

Pontua-se que o Banco Mundial classifica as pessoas em condições de extrema pobreza quando elas sobrevivem com até U\$ 1,90 por dia ou cinquenta e sete dólares mensais. Considerando que a cotação atual do dólar equivale a R\$ 5,76, teremos a quantia de R\$328,32 por mês. Ou seja, pessoas que recebem até esse valor são consideradas em extrema pobreza. Em outras palavras, o valor do auxílio emergencial não supre as necessidades básicas dos beneficiários, tampouco os retira da linha da pobreza. Vale ressaltar que a pandemia fez com que 27 milhões de brasileiros fossem enquadrados na extrema pobreza, segundo dados do FGV Social (FGV, 2021).

O simples aumento da renda decorrente do auxílio emergencial, embora possa aliviar as frustrações e angústias cotidianas daqueles que não possuem o mínimo para sobreviver, não proporciona aumento da autonomia e independência das pessoas para perseguirem os próprios sonhos.

As diretrizes da política tributária (identificação da base econômica, da presença ou ausência de progressividade, da existência de isenção geral, renda mínima universal, ou crédito tributário conferido ao pessoal de baixa renda) são escolhas que definem a concepção de justiça social e econômica de uma sociedade (MURPHY; NAGEL, 2005, p. 223). Ao contrário do idealizado, a matriz tributária brasileira é regressiva, discriminatória e perversa; fere

frontalmente os pressupostos de equidade vertical, já que trata de forma igual os que se situam em posição de desigualdade.

E, “quando a discrepância entre o luxo e a miséria destrói a noção de que todos os cidadãos estão de algum modo no mesmo barco, o governo perderá a capacidade de contar com a cooperação social necessária para sua ação política” (HOLMES; SUSTEIN, 2019, p. 176). O Estado passa a ter sua legitimidade questionada, sua democracia posta em cheque, do que desencadeia uma série de manifestações sociais, algumas até violentas. Nesse sentido, Stiglitz (2013, p. 258) sustenta que – devido a essa desigualdade – a reivindicação de uma justiça para todos tem sido substituída para uma “justiça para aqueles que podem pagar”; ocorre que a quantidade de pessoas que podem pagar está diminuindo gradualmente.

Há de se almejar uma reforma que vise a otimização da matriz tributária, de modo a não só arrecadar receita suficiente para os custos da máquina administrativa e dos serviços públicos, como também a promover os anseios de justiça socioeconômica. A justiça na tributação não consiste simplesmente em garantir uma determinada distribuição de cargas tributárias medidas de acordo com uma distribuição pré-tributária do bem-estar, mas depende, *a priori*, da promoção de um resultado geral justo (MURPHY; NAGEL, 2005, p. 151) que de um lado não confisque os bens dos ricos, e de outro não onere demasiadamente mais os pobres.

A concentração do embate político sobre os benefícios do programa pela estrita ótica da renda, por ser limitada e cega, acaba por desprezar as interconexões macroeconômicas, e torna ainda mais invisíveis as famílias de baixa renda sob o pretexto de se estar redistribuindo renda, quando em verdade está a emprestar dinheiro com incidência de juros; afinal, a quantia injetada retorna ao Estado em forma de tributos somada ao aumento dos preços pelo fenômeno inflacionário. Nesse sentido, Amartya Sen (SEN, 2010, p. 125 e 126) pondera que a redistribuição de renda não pode ser a motivação última das políticas de combate à pobreza, pois se estaria confundindo os meios com os fins; afinal, o auxílio emergencial é tão somente mais um meio a ser interligado com outras respostas às privações de liberdades para aumentar enfim as capacidades humanas.

Portanto, o auxílio emergencial sob contexto de Pandemia de Covid-19 teve a sua efetividade substancialmente reduzida em virtude da regressividade da matriz tributária, haja vista terem sido os recursos majoritariamente gastos com o consumo de bens e serviços, sobre os quais incidem tributos indiretos sem qualquer discriminação da capacidade econômica dos contribuintes. Além de não ter retirado as famílias da pobreza, o PAE não lhes repercutiu incremento do conjunto capacitário básico; afinal, o dinheiro retorna aos cofres do Estado em forma de tributos, o que as dificulta – ou mesmo impede – a caçada dos próprios sonhos.

5. CONCLUSÃO

O estudo analisou o auxílio emergencial de proteção social a pessoas de vulnerabilidade sob a ótica da matriz tributária brasileira, a partir de dados relativos ao consumo das famílias de baixa renda extraídos do Programa de Orçamento Familiar do IBGE nos anos de 2017 e 2018, conjugado com a carga tributária por base econômica também do mesmo período.

Segundo dados da POF 2017/2018, as famílias de baixa renda comprometem quase que a totalidade do orçamento em despesas de consumo, tais como alimentação, transporte, habitação e assistência à saúde, sobre os quais incidem os tributos indiretos – ditos “anestésiantes”, já que repassados ao preço final dos produtos sem o contribuinte ter ciência do quanto se está pagando.

Devido à predominância dos tributos indiretos na carga da matriz tributária brasileira, verificou-se que esta é regressiva, e acaba por onerar demasiadamente mais os pobres em detrimento dos ricos, ao contrário do estabelecido pela média dos países da OCDE e do ponderado pelas teorias de justiça distributiva.

Com o cruzamento dos dados, foi possível concluir que as características da matriz tributária surtem impactos negativos à efetividade do programa de auxílio emergencial, pois quase metade da importância recebida retornou ao Estado em forma de tributos e outra parte foi direcionada ao fenômeno inflacionário.

Assim, considerando o parâmetro do Banco Mundial a respeito do valor diário com o qual vive uma pessoa em extrema pobreza, o resultado é que o programa não retirou pessoas da linha de extrema pobreza, tampouco se mostrou suficiente para prover as capacidades básicas elementares das famílias de baixa renda; ao contrário, nunca na história brasileira houve tantas famílias sem ter acesso à nutrição adequada e à saúde de qualidade.

Ao se planejarem políticas de distribuição direta de renda, o Estado – na medida em transfere renda – deveria reduzir ou mesmo extirpar os tributos incidentes sobre produtos da cesta básica, bem como sobre serviços essenciais de saúde e de transporte, ou mesmo adotar estratégias específicas (como o imposto de renda negativo) a fim de alcançar a efetividade desejada.

A conclusão sinaliza a importância em se desenvolverem estudos sobre os programas de transferência de renda – tal qual o Programa de Auxílio Emergencial – levando-se em consideração os impactos que uma matriz tributária regressiva, injusta e não transparente repercute sobre a finalidade da política pública. Deve-se ir além da estrita ótica da renda, de

modo a investigar se está sendo assegurado aos destinatários o conjunto capacitário básico para que com liberdade possam escolher o destino que lhes melhor aprouver.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AUXÍLIO Emergencial chega a 60% da população brasileira. **Governo do Brasil**, 21 de agosto de 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/financas-impostos-e-gestao-publica/600-dias/arquivos-de-600-dias/cidadania-auxilio-emergencial-chega-a-60-da-populacao-brasileira>. Acesso em: 19 mar. 2021.

BALEEIRO, Aliomar. **Limitações constitucionais ao poder de tributar**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2005.

BARRETO, Simone Rodrigues Costa. Translação. **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Tributário. Paulo de Barros Carvalho, Maria Leonor Leite Vieira, Robson Maia Lins (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/289/edicao-1/translacao>.

BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria Geral do Direito Tributário**. 5. ed. São Paulo: Noeses, 2010.

BRASIL. **Lei 13.982**, 2020a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113982.htm. Acesso em: 22 mar. 2021.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.000**, 2020b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv1000.htm#:~:text=MEDIDA%20PROVIS%C3%93RIA%20N%C2%BA%201.000%2C%20DE%202%20DE%20SETEMBRO%20DE%202020&text=Institui%20o%20aux%C3%ADlio%20emergencial%20residual,6%20de%20fevereiro%20de%202020. Acesso em: 22 mar. 2021.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª ed. Coimbra - Portugal: Edições Almedina, 2003.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 30ª ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

CÔELHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de Direito Tributário Brasileiro**. 17ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense Ltda., 2020.

CORONAVIRUS disease (COVID-19) pandemic. **World Health Organization**, c2021. Página inicial. Disponível em: https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019?gclid=Cj0KCQiA-aGCBhCwARIsAHD15x8HYYrI4xEQtUugK_JEt7CS0jox8lMAapnCvxQ0Gx4jMkJerjwZQaAvXyEALw_wcB. Acesso em: 29 mar. 2021.

COVID-19 pode levar mais 150 milhões de pessoas para a extrema pobreza até 2021. **The World Bank**, 07 de outubro de 2020. Disponível em: <https://www.worldbank.org/pt/news/press-release/2020/10/07/covid-19-to-add-as-many-as-150-million-extreme-poor-by-2021>. Acesso em: 28 mar. 2021.

COVID-19 no Brasil. **BRASIL, Ministério da Saúde**, c2020. Página inicial. Disponível em: https://susanalitico.saude.gov.br/extensions/covid-19_html/covid-19_html.html. Acesso em: 10 mar. 2021.

DESEMPREGO. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)**, 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/desemprego.php>. Acesso em: 10 mar. 2021.

DEZ pontos que fazem do Auxílio Emergencial do Governo Federal uma iniciativa sem precedentes. **BRASIL, Ministério da Cidadania**, 2020c. Dado extraído de: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/dez-pontos-que-fazem-do-auxilio-emergencial-do-governo-federal-uma-iniciativa-sem-precedentes>. Acesso em: 13 mar. 2021.

EM dezembro, taxa de desocupação fica em 4,3% e fecha 2014 com média de 4,8%. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)**, 29 de janeiro de 2015. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/15432-em-dezembro-taxa-de-desocupacao-fica-em-4-3-e-fecha-2014-com-media-de-4-8>. Acesso em: 23 mar. 2021.

FOLHA informativa COVID-19. **Organização Mundial da Saúde (OPAS)**, 12 de fevereiro de 2021. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/covid19>. Acesso em: 10 mar. 2021

GASSEN, Valcir. **A tributação do consumo**. Florianópolis: Momento Atual, 2004.

GASSEN, Valcir. Matriz Tributária Brasileira: uma perspectiva para pensar o Estado, a Constituição e a tributação no Brasil. In: GASSEN, Valcir (org.). **Equidade e eficiência da matriz tributária brasileira: Estado, Constituição e Direito Tributário**. Brasília: Consulex, 2012. p. 27–48.

HOLMES, Stephen; SUSTEIN, Cass R. **O custo dos direitos: por que a liberdade depende dos impostos**. Tradução Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2019.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017 - 2018: primeiros resultados**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

ÍNDICE de Desenvolvimento Humano. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)**, 2010. Página “pesquisas”. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ac/pesquisa/37/30255?tipo=ranking>. Acesso em: 10 mar. 2021.

MURPHY, Liam; NAGEL, Thomas. **O mito da propriedade: os impostos e a justiça**. 1ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

PAINEL do cidadão do Siga Brasil: Coronavírus - enfrentamento da pandemia de Covid-19. SENADO, Siga Brasil, 2021. Disponível em:

http://www.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil/paineis/PainelCidadao_000960.html. Acesso em: 19 mar. 2021.

PANDEMIA acentua pobreza e é tema de debate na FGV. **Fundação Getúlio Vargas (FGV)**, 2021. Disponível em: <https://portal.fgv.br/noticias/pandemia-acentua-pobreza-e-e-tema-debate-fgv>. Acesso em: 29 mar. 2021.

PESQUISA Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD-COVID). **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)**, 2020. Página inicial. Disponível em: <https://covid19.ibge.gov.br/pnad-covid/trabalho.php>. Acesso em: 10 mar. 2021.

SEN, Amartya Kumar. **Desigualdade Reexaminada**. Tradução Ricardo Doninelli Mendes. Rio de Janeiro: Record Editora, 2001.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta. 8ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVEIRA, Fernando Gaiger; *et al.* **NT DISOC 89 - Impactos Redistributivos das Transferências Públicas Monetárias e da Tributação Direta: Evidências Com a POF 2017-2018**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.38116/ntdisoc89>.

SOUZA JÚNIOR, José Ronaldo de Castro et al. Carta de Conjuntura nº 50 – Nota de Conjuntura 12. **Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA)**, 2021. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/210211_indicador_faixa_de_renda.pdf. Acesso em: 28 mar. 2021.

STIGLITZ, Joseph E. **The price of inequality: how today's divided societyen dangers our future**. New York: W. W. Norton & Company Ltd. 2013.

ZOCKUN, Maria Helena *et al.* **Simplificando o Brasil: propostas de reforma na relação econômica do governo com o setor privado**. São Paulo: Educação Instituto de Pesquisas Econômicas, 2007.