

## ANÁLISE DOS DIREITOS SOCIAIS, SAÚDE, PREVIDÊNCIA E TRIBUTAÇÃO REGRESSIVA NA CONSTITUINTE BRASILEIRA DE 1987 A PARTIR DA SOCIOLOGIA HISTÓRICA

*HISTORIC SOCIOLOGICAL ANALYSIS OF THE SOCIAL RIGHTS,  
HEALTH, SOCIAL SECURITY AND REGRESSIVE TAXATION ON  
THE BRAZILIAN NATIONAL CONSTITUENT ASSEMBLY OF 1987*

*ANÁLISIS DE LOS DERECHOS SOCIALES, LA SALUD, LA  
SEGURIDAD SOCIAL Y LA TRIBUTACIÓN REGRESIVA EN LA  
ASAMBLEA CONSTITUYENTE BRASILEÑA DE 1987 A PARTIR DE  
LA SOCIOLOGÍA HISTÓRICA*

\* Advogado. Doutorando em Direito Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Mestre em Direito - Universidade de Lisboa - Portugal.

\*\* Servidor Público Federal. Mestre em Fundamentos Constitucionais do Direito Público e Privado pela PUCRS.

\*\*\* Doutoranda e Mestre em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Bolsista CAPES.

Lucas Souto Bolzan\*  
Vinícius Letti Flores\*\*  
Deborah Dallemole\*\*\*

**SUMÁRIO:** *Introdução; 2 Aspectos Metodológicos e Justificativa: Paradoxo Entre Direitos Sociais e Tributação; 3 Direito à Saúde Universal e Igualitário: As Discussões em Torno De Seu Financiamento; 4 Previdência Social: Debate Sobre o Financiamento e Sobre a Discriminação das Mulheres no Contexto na ANC; 5 Tributação: Entre a Progressividade e a Manutenção do Status Quo; 6 Considerações Finais; 7 Referências.*

**RESUMO:** A pesquisa tem como ponto de partida o fato de que o Brasil sofre de uma desigual distribuição de renda, pretendendo-se compreender os modos pelos quais o ordenamento constitucional de 1988 buscou – e em quais falhou – garantir uma efetivação de direitos sociais, em especial a saúde e a previdência social. Utilizando-se a abordagem da sociologia histórica aplicada ao Direito, pretende-se compreender os atores, interesses e projetos trazidos na Assembleia Constituinte Nacional de 1987, identificando os impasses à criação de um sistema tributário capaz de sustentar a carga de direitos sociais reconhecidos. Conclui-se que houve uma contradição entre o modelo de direitos sociais reconhecidos e o desenho da tributação no país. Verifica-se que o sistema tributário privilegiou uma tributação regressiva, que penaliza os que detêm menor riqueza e coloca empecilhos à superação das dificuldades socioeconômicas e à concretização mais ampla dos direitos à saúde e à previdência social.

**PALAVRAS-CHAVE:** Direito Constitucional; Constituinte; Saúde; Previdência Social; Direito Tributário; Sociologia Histórica.

**ABSTRACT:** This research has as a starting point the fact that Brazil suffers from an unequal distribution of wealth, intending to understand in which ways the 1988's tried – and in which failed – to secure that the social rights were effective, especially the rights to health and to social security. Utilizing the historic sociologic approach applied to Law, to comprehend the actors, interests and projects brought to the National Constituent Assembly of 1987, identifying the impasses to the creation of a taxation system able to sustain the load of social rights recognized. In conclusion, there was a contradiction between the bill of social rights and the design

**Autor correspondente:**  
Lucas Souto Bolzan  
E-mail: lucasbolzan@gmail.com

Recebido em: 11 março 2023.  
Aceito em: 09 julho de 2023.

of the taxation system. The latter has privileged a regressive taxation, that penalizes those who have less wealth, putting difficulties to the overcoming of social inequality and to the broader effectiveness of the rights to wealth and social security.

**KEY WORDS:** Constitutional Law; Health; Social Security; Taxation Law; Historic Sociology.

**RESUMEN:** La investigación tiene como punto de partida el hecho de que Brasil sufre de una distribución desigual de ingreso, para comprender las formas en que el ordenamiento constitucional de 1988 buscó – y fracasó – garantizar la efectividad de los derechos sociales, en particular la salud y la seguridad social. Utilizando la sociología histórica aplicada al Derecho, se pretende comprender los actores, intereses y proyectos planteados en la Asamblea Nacional Constituyente de 1987, identificando los impasses para la creación de un sistema tributario capaz de sostener la carga de los derechos sociales. Se concluye que existió una contradicción entre el modelo de derechos sociales reconocidos y el diseño de la tributación en el país. Este favoreció la tributación regresiva, que penaliza a los de menor riqueza y obstaculiza la superación de las dificultades socioeconómicas y la realización más amplia de los derechos a la salud y la seguridad social.

**PALABRAS-CLAVE:** Derecho Constitucional; Constituyente; Salud; Seguridad Social; Derecho tributario; Sociología Histórica.

## INTRODUÇÃO

No presente estudo, busca-se compreender quais foram as discussões, no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) de 1987, acerca dos direitos sociais, da previdência, e do sistema tributário nacional. Para isso, parte-se de uma abordagem da sociologia histórica aplicada ao Direito, no intuito de compreender quem foram os atores, os interesses e os projetos trazidos na ANC, com o objetivo de analisar os impasses à criação de um sistema tributário efetivamente capaz de sustentar a carga de direitos sociais reconhecidos na Constituição Federal de 1988.

Assim, toma-se como fonte de pesquisa os Anais da Assembleia Constituinte, nos quais estão transcritas as reuniões de todas as comissões e subcomissões da Constituinte. Para se analisar o ponto central deste artigo – a existência de um freio tributário à efetivação de direitos sociais –, optamos por analisar: (i) o direito à saúde; (ii) a previdência social e (iii) a tributação.

Mostra-se relevante abordar tal temática, diante das reformas no sistema previdenciário brasileiro sob a justificativa de que o mesmo é deficitário e um ônus excessivo aos cofres públicos, e aos ataques aos direitos sociais, com foco especial na saúde pública – e que as discussões sobre a sua capacidade de atendimento tomaram ainda maior força no contexto da pandemia de Covid-19 em 2020, pela demanda de leitos, discussões quanto aos medicamentos receitáveis, e quanto à vacinação e a possibilidade de abri-la ao setor privado. O sistema tributário é o que une esta discussão, vez que, ditando a forma pela qual serão arrecadados recursos aos cofres públicos, pode representar um instrumento de concretização à igualdade material e à efetividade de direitos fundamentais, ou, pelo contrário, uma manutenção do *status quo* e com reduzido potencial de distribuição mais equitativa da renda.

## 2 ASPECTOS METODOLÓGICOS E JUSTIFICATIVA: PARADOXO ENTRE DIREITOS SOCIAIS E TRIBUTAÇÃO

367

A sociologia histórica é uma disciplina híbrida, que permite fazer uma análise dos processos históricos e dos atores sociais e de que forma esta dinâmica pode representar bloqueios de determinados avanços à democracia e à conquista de direitos. Nas palavras de Ansaldo e Giordano, “alude a continuidades, permanências, persistências, recorrências, a realidades que, enquanto elementos ou fatores essenciais”, os quais “operam de modo relevante, decisivamente, sem rupturas radicais, ao longo dos processos históricos, dos quais constituem fios condutores”<sup>1</sup>. De acordo com os autores, para que se possa compreender o presente, é necessário visualizar sua conexão com o passado, a partir de uma relação de continuidade nas mudanças e de mudanças nas continuidades.

Trata-se de forma de pesquisa que tem como essência a sua definição mais pelas suas perguntas de investigação, do que por metodologias e epistemologias pré-concebidas<sup>2</sup>. Nesta investigação, como se pretende compreender os bloqueios ao desenho de um sistema tributário capaz de suportar a ampla carta de direitos sociais reconhecidos na Constituição de 1988, mostra-se adequado que se pesquise nos anais da ANC, o que permite a identificação dos atores e dos discursos, e como (ou se) ocorreu a abordagem sobre esta questão.

Aponta-se que, no caso brasileiro, é possível verificar certas continuidades históricas que permitem constatar a manutenção do poder, ou de pelo menos significativa parcela deles, nas mãos da elite dominante. A transição política foi controlada pelo regime militar, de maneira que se torna necessário investigar melhor o contexto no qual se deu a elaboração da Constituição Federal de 1988, tendo-se em vista que representa um pacto social indicativo de um lugar

<sup>1</sup> ANSALDI, Waldo; GIORDANO, Verónica. Epílogo. La conformación de la matriz institucional del orden vigente. Una mirada de larga duración. In: *América Latina: la construcción del orden*. Tomo II. De las sociedades de masas a las sociedades en procesos de reestructuración. Buenos Aires: Ariel, 2012. p. 683

<sup>2</sup> BAGGIO, Roberta Camineiro; BERNI, Paulo Eduardo. *Contribuciones de la sociología histórica al constitucionalismo latinoamericano*. Mimeo. p. 25

no qual se pretende chegar<sup>3</sup>. A partir do reconhecimento de inúmeros direitos sociais no artigo 6º, pode-se pensar que se idealizou uma sociedade mais próxima da igualdade material e menos afetada pela desigualdade social, porém, na sua parte orgânica, que dispõe sobre as maneiras pelas quais o Estado arrecadará os fundos necessários à efetivação destes direitos, é possível chegar-se à mesma conclusão?

A problemática colocada, da dualidade entre os direitos reconhecidos e a inexistência de um sistema de tributação capaz de sustentar a sua plena efetivação, não é nova na doutrina. Jimenez traz importantes dados acerca dos sistemas tributários latino-americanos, tendo-se em vista se tratar da região com distribuição de renda mais desigual do mundo. Em média, o quinto mais pobre na América Latina participa em 5% dos rendimentos totais dos países, por outro lado, o quinto mais rico participa em 47%, patamar que, no Brasil, chega a 55%<sup>4</sup>. Cita o autor que a tributação patrimonial (a chamada “tributação progressiva”) na América Latina representa cerca de 0,8% do Produto Interno Bruto, ao passo que, dentre os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento (OCDE), chega-se à média de 1,9%<sup>5</sup>. Considera Jimenez que existem três fatores fundamentais que condicionam a arrecadação sobre a renda e sobre o patrimônio na América Latina, quais sejam: (i) o comportamento das alíquotas legais, caracterizadas pela reduzida taxa marginal máxima; (ii) a estreita base tributável dada pelo alto nível de deduções e isenções; e (iii) o alto índice de descumprimento, evasão e morosidade<sup>6</sup>.

Fandiño e Kerstenetzky chamaram isto de *paradoxo constitucional brasileiro*, explicando que a forma pela qual foi prevista a tributação na Constituição impede que o sistema tributário seja, efetivamente, progressivo e incida sobre a renda e o patrimônio<sup>7</sup>. Em decorrência disto, é limitada a capacidade das medidas de equidade, vez que a tributação sobre a parcela da população com maior poder contributivo é reduzida e, em consequência, o atual desenho do sistema tributário brasileiro não permite uma redistribuição de renda. De acordo com estes autores, o que houve no caso do Brasil foi um pacto social implícito, no qual as forças conservadoras consentiram com a expansão de direitos sociais, desde que não tivessem que arcar com a necessária elevação dos custos e, assim, pautaram as discussões quanto às formas de tributação e às aberturas que permitissem implementar uma tributação regressiva, ou seja, mais forte sobre o consumo<sup>8</sup>.

Sonia Fleury, analisando a questão da Seguridade Social, chega a uma conclusão semelhante. A autora aponta que a constitucionalização da Seguridade Social se mostrou uma possibilidade de pacto social, mas que não teve construídas as bases necessárias à sua consolidação<sup>9</sup>. Identifica-se que, no texto constitucional, não parece haver uma conclusão organizacional, financeira, e do padrão de benefícios e de cobertura. A solução para este quadro seria um verdadeiro pacto fiscal, no qual se indique claramente quem pagará a conta da inclusão social, e se restrinjam o patrimonialismo, clientelismo e corrupção no uso dos serviços e benefícios sociais por grupos da elite política ou corporativa<sup>10</sup>. Ou seja, faltou na Constituição que se fizesse uma “arquitetura” da previdência social que impedisse sua

<sup>3</sup> BAGGIO, Roberta Camineiro; BERNI, Paulo Eduardo. *Contribuciones de la sociología histórica al constitucionalismo latinoamericano*. Mimeo. p. 25

<sup>4</sup> JIMENEZ, Juan Pablo. Desigualdade, concentração de renda e elites econômicas na América Latina: o papel da política fiscal. In: AFONSO, José Roberto [et. al.] (orgs.). *Tributação e Desigualdade*. Belo Horizonte: Letramento, 2017. pp. 43-82. p. 48

<sup>5</sup> JIMENEZ, Juan Pablo. Desigualdade, concentração de renda e elites econômicas na América Latina: o papel da política fiscal. In: AFONSO, José Roberto [et. al.] (orgs.). *Tributação e Desigualdade*. Belo Horizonte: Letramento, 2017. pp. 43-82. p. 71

<sup>6</sup> JIMENEZ, Juan Pablo. Desigualdade, concentração de renda e elites econômicas na América Latina: o papel da política fiscal. In: AFONSO, José Roberto [et. al.] (orgs.). *Tributação e Desigualdade*. Belo Horizonte: Letramento, 2017. pp. 43-82. p. 63

<sup>7</sup> FANDINO, Pedro. KERSTENETZY, Celia Lessa. O paradoxo constitucional brasileiro: direitos sociais sob tributação regressiva. In: *Revista de Economia Política*, vol. 39, nº 2 (155), pp. 306-327, abril-junho/2019.

<sup>8</sup> FANDINO, Pedro. KERSTENETZY, Celia Lessa. O paradoxo constitucional brasileiro: direitos sociais sob tributação regressiva. In: *Revista de Economia Política*, vol. 39, nº 2 (155), pp. 306-327, abril-junho/2019.

<sup>9</sup> FLEURY, Sonia. Seguridade Social: um novo patamar civilizatório. In: DANTAS, B.; CRURÊN E.; SANTOS, F.; LAGO, G. Ponce de Leo. (Orgs.). *A Constituição de 1988: o Brasil 20 anos depois. Os cidadãos na carta cidadã*. Brasília: Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro, 2008. pp. 1-27.

<sup>10</sup> FLEURY, Sonia. Seguridade Social: um novo patamar civilizatório. In: DANTAS, B.; CRURÊN E.; SANTOS, F.; LAGO, G. Ponce de Leo. (Orgs.). *A Constituição de 1988: o Brasil 20 anos depois. Os cidadãos na carta cidadã*. Brasília: Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro, 2008. pp. 1-27.

análise meramente financeira, que permita consecutivas reformas sob um discurso de déficit atuarial.

Assim, pretende-se analisar esta questão a partir de uma visão do que ocorreu na Assembleia Nacional Constituinte, as discussões dos bastidores, para além do resultado final do texto constitucional. Por isso, parte-se neste trabalho de uma investigação nos anais da ANC, na qual se analisam: (i) Comissão da Ordem Social; (ii) Subcomissão da Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente; (iii) Comissão da Ordem Econômica; (iv) Comissão de Sistematização.

Nas transcrições das reuniões das Comissões e Subcomissões indicadas, o que se busca é identificar os principais atores, suas filiações e históricos político e pessoal, para se compreender quem foram as pessoas discutindo as temáticas e qual o contexto de onde falam. Também pretende-se identificar os projetos em cada pasta, tanto vencedores quanto derrotados, para entender quais eram as concepções de sociedade ideal em disputa.

### 3 DIREITO À SAÚDE UNIVERSAL E IGUALITÁRIO: AS DISCUSSÕES EM TORNO DE SEU FINANCIAMENTO

Os direitos sociais reconhecidos no artigo 6º da Constituição Federal de 1988 são a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados. Logo, vê-se que é um rol amplo e com muitas potenciais discussões quanto às possibilidades de efetivação. Aqui, dadas as limitações, do debate, esta pesquisa detém-se à análise do direito à saúde, por compreender-se este como sendo um dos mais representativos quando se pensa no tocante aos aspectos financeiros aos cofres públicos.

Já nas eleições para Presidência e para Primeira e Segunda Vice-Presidências da Comissão da Ordem Social, é possível verificar as tensões entre ideais democráticos e no respeito completo ao Regimento Interno. Mansueto de Lavor (PMDB/PE)<sup>11</sup>, na reunião de abertura dos trabalhos da Comissão, faz um discurso quanto à importância da Comissão da Ordem Social, como sendo aquela que daria o passo da nova ordem constitucional. Passa, então, à crítica ao fato de que o cargo de Relator não era escolhido por votação, mas sim por indicação do presidente:

Mas, Sr. Presidente, Srs. Líderes e colegas Constituintes e colegas de Comissão, os trabalhos iniciais desta Comissão já começam, a meu ver, distorcidos e com o ressaibo antidemocrático que ainda não foi superado nesta fase de transição política que vive o País. (...) Eu posso replicar que nada impede que o Presidente a ser eleito aqui se comprometa a submeter à votação do Plenário dessa Assembleia a escolha do cargo mais importante da Comissão, que é o cargo de Relator<sup>12</sup>.

Ao terminar sua fala, desde logo informa que retira sua candidatura para a posição de Relator, como forma de demonstrar que não possui interesse individual na discussão colocada, e sim pura preocupação quanto aos aspectos democráticos dos trabalhos dos constituintes. Mansueto é respondido por Mario Covas<sup>13</sup>, líder do PMDB, ressaltando os pontos do Regimento, e informando que não lhe cabe discutir se o mesmo é ou não correto, mas sim que as suas determinações demandaram acordos entre os partidos num prazo de 24 horas para a distribuição dos cargos pretendidos e alianças. Mario Covas prossegue seu discurso narrando o acordo firmado com o PLF e o PDS, no qual o PMDB comprometeu-se a votar para Presidente em Edme Tavares (PFL), e em Adylson Motta (PDS) para Segunda Vice-

<sup>11</sup> O constituinte em questão, natural de Barbalha, Pernambuco, iniciou sua carreira política na oposição, eleito deputado estadual em 1978 pelo PMDB. Em 1982, foi eleito deputado federal, e, em 1986. Sua formação acadêmica é ampla, com Licenciatura em Teologia, Bacharel em Sociologia e Política, cursadas na Bahia, e Licenciatura em Filosofia (PUCPE) e Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais (PUCPE).

<sup>12</sup> BRASIL. **Comissão da Ordem Social**. Anais da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília: 1987. Disponível em [http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/7\\_Comissao\\_De\\_Ordem\\_Social.pdf](http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/7_Comissao_De_Ordem_Social.pdf). Acesso em 28 out. 2021. Pp. 01-02

<sup>13</sup> Mario Covas era engenheiro civil e químico de formação, tendo sido filiado ao PST (1959-1965), ao MDB (1966-1988), e PSDB (1988-2001). Foi o líder da bancada de oposição na Câmara dos Deputados em 1968, e teve seu mandato cassado em 1969, com o AI-5, ficando 10 anos com os direitos políticos suspensos. Em 1986, Covas foi eleito senador com 7,7 milhões de votos, sendo o líder da bancada do PMDB no Senado durante a Assembleia Constituinte.

Presidência. Porém, na sequência, declara que “por outro lado, se puder contar com a anuência do Senador Mansueto de Lavor, ele será o nosso Primeiro-Vice-Presidente”<sup>14</sup>.

Ao fim e ao cabo, a Presidência fica com Edme Tavares<sup>15</sup>. Domingos Leonelli, do PMDB, concorreu também à Presidência, pois sentiu-se contrariado com a fala de Mario Covas, inclusive solicitando suspensão da reunião (o que foi negado) para permitir que o PMDB discutisse com seu líder, a fim de que o acordo celebrado com os demais partidos fosse cumprido de forma integral. Para Primeiro Vice-Presidente, Mansueto retirou a sua candidatura indicada por Covas, e o eleito foi Hélio Costa<sup>16</sup>, do PFL/MG. Para a Segunda Vice-Presidência, concorreu somente Adylson Motta, deputado federal pelo PDS/RS<sup>17</sup>.

Assim, vê-se que o PMDB adotou posição estratégica. O Relator, conforme acordado entre os partidos, foi o Senador Almir Gabriel, do PMDB/PA<sup>18</sup>. Com o conhecimento do Regimento e dos apertados prazos para a formação de alianças, o PMDB celebrou acordo com outros partidos, cedendo a Presidência da Comissão, um cargo eleito, para buscar a Relatoria, que era indicada, cujo titular possuía a importante tarefa de redigir os textos a serem enviados à Comissão de Sistematização, bem como o controle dos prazos para as discussões e votações de textos.

Na Comissão da Ordem Social, Alcení Guerra, do PFL/PR, manifesta-se no sentido de vincular-se o financiamento da saúde à receita tributária, porém em patamar superior, “porque é claro que o Produto Interno Bruto é maior do que a arrecadação que o Governo faz através de seus impostos”, e conclui que “parece-me que seria de melhor senso que nós o amarrássemos à arrecadação como é feito com a educação”<sup>19</sup>.

Na Comissão da Ordem Social, a partir das propostas iniciais da Subcomissão da Saúde, Edmilson Valentin, do PCdoB do Rio de Janeiro, ao abordar a questão da inclusão da saúde como um dever do Estado e um direito de todos, traz preocupações sobre como se dará a estruturação da garantia de que estes serviços terão os recursos necessários à sua implementação:

Qual é o percentual de recursos que hoje é destinado à saúde do povo brasileiro, e investido realmente na saúde do povo brasileiro? Realmente a falta de um projeto trabalhado, uma perspectiva responsável por parte do Estado, nesta questão, e esse relatório, serão resgatados com um projeto claro e sério esta questão. (...) Não se pode, de maneira nenhuma,

<sup>14</sup> BRASIL. **Comissão da Ordem Social**. Anais da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília: 1987. Disponível em [http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/7\\_Comissao\\_De\\_Ordem\\_Social.pdf](http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/7_Comissao_De_Ordem_Social.pdf). Acesso em 28 out. 2021. p. 03

<sup>15</sup> Natural de Cajazeiras, na Paraíba. Graduado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Faculdade Brasileira de Ciências Jurídicas do Rio de Janeiro. Foi vice-presidente e presidente do diretório acadêmico. Foi subchefe da Casa Civil da Paraíba, entre 1966 e 1971, iniciando no governo de João Agripino (ARENA). Filiado à ARENA em 1970, elegendo-se para deputado estadual reeleito em 1974 e 1978. Nesta legislatura, integrou as comissões de Redação de Leis, de Constituição, Legislação e Justiça e a de Finanças, Orçamento e Tomada de Contas. Em 1972 se tornou membro da Comissão Executiva do Diretório Regional da ARENA na Paraíba (1973 a 1975). Afastou-se do mandato de deputado em 1979, para tomar posse do comando da Secretaria de Trabalho e Serviços Sociais da Paraíba. Filiou-se ao Partido Democrático Social (PSD). Em 1982 foi eleito deputado por este novo partido. À época da constituinte, era deputado federal pelo Partido da Frente Liberal (PFL), e vice-líder na Câmara dos Deputados.

<sup>16</sup> Natural de Barbacena, Minas Gerais. Possui carreira como jornalista, tendo sido repórter no Estado de Minas e Diário da Tarde, apresentador de televisão. Trabalhou na rádio internacional Voz da América (Washington), e foi convidado para implantar a sucursal internacional da Rede Globo nos EUA. Em 1986, quando retornou ao Brasil, foi eleito deputado federal, e como constituinte com 115 mil votos, o quarto mais votado. Depois de ter sido eleito governador de Minas, sem sucesso, em 1990 e 1994, retornou à Câmara de Deputados em 1998 pelo PFL (atual DEM), legislatura na qual foi vice-líder do PMDB na Câmara de 1999 a 2001, ano em que passou a ser presidente da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. Em 2002, foi eleito senador pelo PMDB, e em julho de 2005 foi nomeado Ministro das Comunicações, retornando ao Senado em março de 2010.

<sup>17</sup> Nascido em São Luiz Gonzaga, no Rio Grande do Sul. Formado em Odontologia (1960) e em Direito (1976) pela PUCRS. Era vinculado à Secretaria de Saúde do Estado. Era vinculado à Secretaria de Saúde do Estado. Trabalhou na Assembleia Legislativa do RS, como Secretário da Presidência (1961-1962), e Diretor de Pessoal e Diretor-Geral (1968-1970). Foi Chefe de Gabinete do Instituto Gaúcho de Reforma Agrária no RS (1964-1965), Chefe de Gabinete e Secretário de Saúde e Meio Ambiente substituído no Rio Grande do Sul (1971-1978). Ainda, foi Chefe da Casa Civil do Governo do RS (1983-1986). Elegeram-se deputado estadual pela ARENA, em 1978. Em 1982 foi reeleito, pelo PDS. Em 1986, elegeram-se deputado federal, sendo reeleito ainda mais uma vez e exerceu a legislatura até janeiro de 1999, quando renunciou para assumir o cargo de Ministro do Tribunal de Contas da União, assumindo em 20 de janeiro de 1999.

<sup>18</sup> Natural de Belém, Pará. Possui formação em Medicina. Filiações políticas ao ARENA (1966-1979), PDS (1980-1984), PMDB (1984-1989), PSDB (1989-2011), PTB (2011-2013). Além de senador, foi prefeito de Belém e governador do Pará. Foi durante seu mandato no executivo estadual que a Polícia Militar causou uma chacina no meio rural, em 17 de abril de 1997, quando atirou em trabalhadores rurais e matou 19 pessoas o Massacre de Eldorado do Cajarás. No caso, a Polícia Militar recebeu ordens do governador Almir e do secretário de Segurança, Paulo Sette Câmara, para desocupar a estrada entre Marabás e Parauapebas, obstruída por cerca de 1,5 mil trabalhadores sem-terra. O saldo foi de 19 trabalhadores mortos, pelo menos dez com sinais de execução à queima-roupa, sete mortos por foices e facões, e mais, pelo menos, cinquenta feridos.

<sup>19</sup> BRASIL. **Comissão da Ordem Social**. Anais da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília: 1987. Disponível em [http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/7\\_Comissao\\_De\\_Ordem\\_Social.pdf](http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/7_Comissao_De_Ordem_Social.pdf). Acesso em 28 out. 2021. p. 65

colocar a saúde, a educação, que representam o desenvolvimento do povo, o desenvolvimento de uma sociedade, colocar essas questões como objeto de lucro, como objeto de uma sociedade, colocar essas questões como objeto de lucro, como objeto de progresso econômico de determinados grupos. Quando se coloca, e nós tivemos saúde como mercado, como um método de se obter lucros, sempre e a grande maioria das vezes, porque tem fins lucrativos. A qualidade cai, porque começa realmente a prática de atendimento rápido, pois cada leito representa um determinado percentual<sup>20</sup>.

Hélio Costa apresenta à Comissão o que ele chama de “sugestão que estabelece princípios e normas para o sistema único de saúde”, no sentido de que

[...] é garantido atendimento médico-hospitalar, prioritário nos casos de emergência a toda a criança, da fecundação até aos 13 anos de idade, e a todas as pessoas com mais de 60 anos. **O Estado contribuirá com 12% do PIB para financiar o sistema de saúde** e caberá aos municípios e distritos, através das ações integradas de saúde administrar e fiscalizar os serviços de saúde<sup>21</sup>.

Eduardo Jorge, do PT/SP, também na Comissão, respondendo a Alcení Guerra, traz suas contribuições acerca da discussão sobre o financiamento deste sistema de saúde estatizado e universal. Manifesta-se no sentido de que “a questão dos 10% do PIB [...] é um referencial internacional. Alguns países que têm um bom sistema de saúde gastam com saúde 10, 11, 12, são países desenvolvidos”, e que este seria um patamar adequado para se fixar o dispêndio mínimo com a saúde<sup>22</sup>.

Na Subcomissão de Seguridade, Saúde e Meio Ambiente, o Presidente foi José Elias Murad, do PTB de Minas Gerais<sup>23</sup>. Carlos Mosconi<sup>24</sup>, que foi o Relator, na primeira oportunidade possível, qual seja, na terceira reunião, leva à Subcomissão proposta de texto na qual se reconhece o direito universal à saúde, enquanto um dever do Estado e contemplando condições dignas de trabalho, saneamento, moradia, alimentação, educação, transporte e lazer, respeito ao meio ambiente, informações sobre riscos de doenças e sobre condições individuais e coletivas de saúde, dignidade, gratuidade e qualidade das ações de saúde, com direito à escolha e à recusa, recusa a trabalhos que representem risco, opção quanto à quantidade de filhos<sup>25</sup>. Ainda neste projeto, tem-se como deveres do Estado a implementação de políticas econômicas e sociais de prevenção à saúde, assegurar a existência de uma rede pública de serviços de saúde, com acesso universal e igualitário. O financiamento, neste projeto de Mosconi, se daria através do volume mínimo de 12% das receitas tributárias anuais da União, Estados, Territórios, Distrito Federal e Municípios.

Muitas discussões cercaram a questão da forma pela qual seriam arrecadados os recursos para o financiamento da saúde – a partir da receita tributária, ou com base no Produto Interno Bruto (PIB). Porém, há tentativas de desviar-se deste tema, como foi o caso de Oswaldo Almeida<sup>26</sup> que, na Subcomissão, no momento em que se discutia proposta de recursos de 10% do PIB, manifestou-se no sentido de que “entendemos que esse é um assunto que deverá ficar

<sup>20</sup> BRASIL. **Comissão da Ordem Social**. Anais da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília: 1987. Disponível em [http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/7\\_Comissao\\_De\\_Ordem\\_Social.pdf](http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/7_Comissao_De_Ordem_Social.pdf). Acesso em 28 out. 2021. p. 72

<sup>21</sup> BRASIL. **Comissão da Ordem Social**. Anais da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília: 1987. Disponível em [http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/7\\_Comissao\\_De\\_Ordem\\_Social.pdf](http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/7_Comissao_De_Ordem_Social.pdf). Acesso em 28 out. 2021. p. 67

<sup>22</sup> BRASIL. **Comissão da Ordem Social**. Anais da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília: 1987. Disponível em [http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/7\\_Comissao\\_De\\_Ordem\\_Social.pdf](http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/7_Comissao_De_Ordem_Social.pdf). Acesso em 28 out. 2021. p. 65

<sup>23</sup> José Elias Murad possuía uma posição forte no sentido de vedar a participação de empresas estrangeiras no sistema de saúde brasileiro – somente nos setores em que o país se mostrasse deficitário, o que não seria o caso da saúde e dos medicamentos. Também concordava com a proposta de Hélio Costa sobre a necessidade de uma lista da RENAME com 360 fármacos produzidos nacionalmente (produzia somente 56 na época).

<sup>24</sup> Natural de Andradadas, Minas Gerais. Deputado Federal Constituinte pelo PMDB/MG. Formação em Medicina (UnB/1971), com residência médica em nefrologia e urologia na USP. Trabalhou como professor de Medicina em Itajubá e Alfenas. Em 1991, foi convidado por Itamar Franco para presidir o INAMPS, instituição que, em sua gestão, foi extinta, para viabilizar a implementação do SUS. Em 1997 foi convocado por Eduardo Azeredo para ser Secretário de Estado de Assuntos Municipais, em Minas Gerais. Foi também o autor da Emenda Constitucional 29, que buscou trazer maiores recursos financeiros à saúde pública.

<sup>25</sup> BRASIL. **Comissão da Ordem Social**. Anais da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília: 1987. Disponível em [http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/7\\_Comissao\\_De\\_Ordem\\_Social.pdf](http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/7_Comissao_De_Ordem_Social.pdf). Acesso em 28 out. 2021. Pp. 06-07

<sup>26</sup> Deputado Federal Constituinte pelo PL/RJ. cursou Educação Física no Exército/RJ, Economia na FCE/RJ, Pós-Graduação em Economia pela FGV/RJ. Possui Curso de Formação de Oficiais do Exército Brasileiro pela Academia Militar das Agulhas Negras/RJ. Realizou atividades sindicais ligadas à produção de cana-de-açúcar, tanto no Rio de Janeiro, quanto a nível nacional. Conta com carreira no Exército, chegando a exercer o cargo de Major em 1974.

mais restrito à área tributária, e não prever 10%. Pode ser que 9% do Produto Interno Bruto seja suficiente”<sup>27</sup>.

Houve também na Subcomissão a proposta de Alarico Abib, do PMDB/RJ, que apresentou proposta de que “anualmente, a União aplicará nunca menos de 12%, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, nunca menos de 20% dos recursos fiscais e parafiscais para o setor da saúde”<sup>28</sup>, a qual foi aprovada por 12 votos a 11. O relatório final aprovado, entretanto, diminuiu o percentual mínimo a ser destinado à saúde para 10% do PIB, e determinando que o SUS fosse financiado por um Fundo Nacional de Saúde, com recursos provenientes da receita tributária.

Ao fim, o texto final aprovado pela Comissão, quanto ao financiamento da saúde, foi no sentido de um Fundo Nacional da Seguridade Social – e não somente da saúde. Ou seja, diferentemente da proposta aprovada na Subcomissão, em que se colocava a saúde como capítulo autônomo no texto constitucional, a proposta final da Comissão da Ordem Social apresentava-a como a Seção I do Capítulo “Da Seguridade Social”. Quanto ao financiamento, não mais a saúde isoladamente, mas sim a seguridade social, seriam financiadas por meio de um fundo de contribuição compulsória por toda a sociedade.

O que se pode tirar disto é que, apesar de ser possível verificar um consenso dos Constituintes quanto à estatização da saúde, e o seu reconhecimento enquanto um direito universal, houve importantes lacunas no debate quanto ao seu financiamento. À leitura dos anais da ANC, verificam-se discussões sobre a vinculação dos recursos à saúde a percentual sobre o Produto Interno Bruto, ou sobre a receita tributária anual – e até, em determinado momento, sugestões que este debate fosse deixado à cargo da Comissão que tratasse sobre o sistema tributário. Mesmo na saúde, direito social que contou com importantes debates sobre o financiamento, não foi possível verificar-se uma articulação mais séria com Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças, o que permitiria um texto constitucional mais amarrado e coeso quanto aos recursos que seriam necessários à efetividade da carta de direitos reconhecidos.

#### 4 PREVIDÊNCIA SOCIAL: DEBATE SOBRE O FINANCIAMENTO E SOBRE A DISCRIMINAÇÃO DAS MULHERES NO CONTEXTO NA ANC

O debate sobre a previdência social no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte pode ter seu recorte estabelecido, em *primeiro plano*, quanto ao respectivo financiamento. Sempre se falou sobre a existência de recursos para, por exemplo, ampliar a cobertura, ainda que, muitas vezes, esse argumento de escassez tenha por objetivo não só manter o *status quo*, mas estabelecer discriminações - aqui é o recorte em *segundo plano*.

Ainda que se possa, é verdade, reconhecer avanços, grande parte envolvendo a cobertura propriamente dita (cito, entre outras conquistas, a equiparação do trabalhador urbano e rural e o menor benefício equivalente ao salário mínimo), observa-se que muitas também foram as derrotas constituintes, entre elas e também convém citar, (i) a não vinculação do valor real da aposentadoria ao salário mínimo; (ii) a aposentadoria não envolvendo o valor integral e (iii) insucesso para redução da idade e do tempo de contribuição para a aposentação.

Mas isso é senso comum. Convém esquadrihar os debates propriamente ditos, iniciando com a avaliação do tratamento dado ao financiamento da previdência social – *primeiro plano* de análise.

Destaca-se, por exemplo, a discussão envolvendo a vinculação da aposentadoria ao valor do salário mínimo e a intervenção do Constituinte Francisco Rossi<sup>29</sup>:

Peço aos Companheiros, aos Colegas da Comissão de Sistematização, que meditem sobre esse problema que vamos

<sup>27</sup> BRASIL. Comissão da Ordem Social. Anais da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília: 1987. Disponível em [http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/7\\_Comissao\\_De\\_Ordem\\_Social.pdf](http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/7_Comissao_De_Ordem_Social.pdf). Acesso em 28 out. 2021. p. 271

<sup>28</sup> BRASIL. Comissão da Ordem Social. Anais da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília: 1987. Disponível em [http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/7\\_Comissao\\_De\\_Ordem\\_Social.pdf](http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/7_Comissao_De_Ordem_Social.pdf). Acesso em 28 out. 2021. p. 271

<sup>29</sup> BRASIL. Comissão de Sistematização. Anais da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília: 1987. Disponível em <https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/sistema.pdf>. Acesso em 14 out. 2021, p. 2162.

colocar aqui. Quem, aqui dentro deste recinto, não tem um parente que, há alguns anos, recebia uma aposentadoria correspondente a determinado número de salários mínimos, e que, com o decorrer do tempo, essa aposentadoria foi-se consumindo, foi sendo corroída, e hoje, decorridos alguns anos, significa um valor correspondente aos salários mínimos muito inferior à época da concessão. Trocando em miúdos, aposentadoria que, há alguns anos, valiam 10 salários mínimos hoje valem 10, 5, 4, e são milhares, talvez milhões de casos.

### O Constituinte José Serra replica<sup>30</sup>:

Se se amarra ao salário mínimo, qualquer 10% que aumente o salário mínimo será o custo para a Previdência de 800 milhões de dólares, algo do gênero. Então, o salário mínimo fica amarrado. Temos que olhar o conjunto das coisas quando fazemos propostas. Uma das coisas mais importantes no Brasil é recuperar o poder aquisitivo do salário mínimo, que é insuficiente para que uma pessoa possa viver, além da condução e do cafezinho, não dá para comer, não dá para a casa, não dá para nada. Pusemos na Constituição que o salário mínimo tem que servir para uma família de 3 ou 4 pessoas, se é isto que temos de levar a sério, esse salário mínimo vai ter que ser muito mudado. Se se quadruplicar o salário mínimo, como é que se vai quadruplicar os gastos da Previdência? É impossível.

O embate se repete, por exemplo, na discussão sobre a aposentadoria com salário integral, tendo o Constituinte Alcení Guerra, na oportunidade, destacado que o projeto é economicamente inviável<sup>31</sup>.

Para além desse aspecto financeiro, pode-se perceber que os argumentos ditos técnicos se misturavam com outros, de cunho discriminatório - *segundo plano* de análise.

Abre-se um parêntese: para além das ideias de igualdade formal (que está identificada com a prevalência da lei, “todos são iguais perante a lei”) e de igualdade material (que equivaleria à noção de proibição de arbítrio do legislador), há a igualdade como proibição de discriminação, conceito esse que deve ter por norte a proibição de subjugação<sup>32</sup>.

Percebe-se, permeando os anais, uma insistência de alguns constituintes com uma igualdade meramente formal, sem atentar-se às distinções, para citar um exemplo, entre as diversas categorias de trabalhadores. Veja-se, *v.g.*, manifestação do Constituinte Geraldo Alckmin quando afirma, quanto à idade inferior de aposentadoria do trabalhador rural, que “devemos colocar que deve haver uma previdência social única entre o trabalhador rural e o urbano”<sup>33</sup>, no que é contestado pelo Constituinte Eduardo Jorge, que destaca que “o trabalhador rural, no entanto, pelas condições peculiares em que vive, altamente precárias, deve ter um tratamento diferenciado”.

Mas a mais patente discriminação ocorreu, no âmbito da Previdência Social, com a mulher e a idade mínima diferenciada em relação ao homem.

Antes de avançar, convém destacar que a legislação anterior (CLPS), já estabelecia, no art. 37, § 1º, a diferenciação nos seguintes termos: aposentadoria por velhice aos 65 anos de idade, se homem, e aos 60 anos de idade, se mulher. Não se trata, portanto, de uma inovação constitucional.

Embora isso, a ANC foi palco de discriminação ao debater a redução dos patamares até então estabelecidos para 60 anos, se homem, e 55 anos, se mulher. Veja-se, por todos, a manifestação do Constituinte Gerson Peres na Comissão de Sistematização<sup>34</sup>:

Sr. Presidente, um famoso francês já dizia que Deus colocou a cabeça acima do coração para que a inteligência humana domine os baixos ímpetus da irracionalidade. E digo aos cidadãos que vieram à Assembléia Nacional Constituinte assistir a este debate de parlamentares democratas que o apuro não me atemoriza, porque, como democrata, defendo este ponto

<sup>30</sup> BRASIL. **Comissão de Sistematização**. Anais da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília: 1987. Disponível em <https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/sistema.pdf>. Acesso em 14 out. 2021, p. 2162.

<sup>31</sup> BRASIL. **Comissão de Sistematização**. Anais da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília: 1987. Disponível em <https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/sistema.pdf>. Acesso em 14 out. 2021, p. 2173.

<sup>32</sup> RIOS, Roger Raupp. **Direito da antidiscriminação**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008, p. 36 e seguintes.

<sup>33</sup> BRASIL. **Subcomissão da Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente**. Anais da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília: 1987. Disponível em [http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/7b\\_Subcomissao\\_De\\_Saude\\_Seguridade\\_E\\_Meio\\_Ambiente.pdf](http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/7b_Subcomissao_De_Saude_Seguridade_E_Meio_Ambiente.pdf). Acesso em 28 out. 2021, p. 232.

<sup>34</sup> BRASIL. **Comissão de Sistematização**. Anais da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília: 1987. Disponível em <https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/sistema.pdf>. Acesso em 14 out. 2021, p. 2190.

de vista em prol dos interesses do meu País. Não queremos mulheres vadias, ociosas ou prostituídas neste País, que precisa de mão-de-obra para o trabalho, que precisa desenvolver-se no campo econômico e social.

Sr. Presidente, a emenda do nobre Constituinte Vicente Bogo é paternalista, é um convite à vadiagem, ao irreal; é um atentado aos nossos princípios democráticos. Que homens e mulheres novas, com 55 anos, saiam de suas casas e vão trabalhar, para que o País possa progredir e dar melhores dias aos seus filhos, à sua sociedade.

Com essas palavras, Sr. Presidente, peço aos meus colegas que votem contra a emenda do Sr. Constituinte Vicente Bogo, por ser a expressão do paternalismo do Estado. (sem grifo no original).

Em suma: a nominada Constituição Cidadã, ao passo que trouxe importantes conquistas no campo do direito previdenciário, também consolidou estruturas pretéritas e perdeu a oportunidade de evoluir, ainda mais, no campo dos direitos sociais. Nas palavras de BOSCHETTI<sup>35</sup>, “as forças de oposição à criação da seguridade social, já reveladas durante a Assembleia Constituinte, agiram de forma ainda mais contundente para evitar a sua reestruturação e aplicação”.

## 5 TRIBUTAÇÃO: ENTRE A PROGRESSIVIDADE E A MANUTENÇÃO DO STATUS QUO

Seguindo na análise proposta, observar-se-á a questão tributária na Constituinte. Como introdução ao tema, já no âmbito da comissão de sistematização, disse o Constituinte Victor Faccioni<sup>36</sup>:

Esta é a colocação que fazemos, crendo que este é o fórum adequado – a Assembleia Nacional Constituinte – porque e o momento adequado para se repor, nos devidos termos, a efetiva igualdade de todos os cidadãos nesta Pátria, que queremos, cada vez mais voltada para a democracia, uma democracia que se aperfeiçoa e se consolida, e, consequentemente, dar condições de se estabelecer, de uma vez por todas, a justiça social; e a justiça tributária e uma condição para executarmos a justiça social<sup>37</sup>.

Na mesma linha, ressaltando a premência do debate sobre o tema, disse o Constituinte Francisco Dornelles<sup>38</sup>:

Quem examinou, quem acompanhou todos os simpósios e todas as reuniões sobre assuntos tributários, nos últimos 20 anos, no País, quem examina o programa de todos os partidos políticos, quem assistiu às últimas campanhas eleitorais pode verificar que a sociedade brasileira desejava um sistema tributário que atendesse a 4 princípios: Em primeiro lugar, ao princípio da progressividade; em segundo lugar, que permitisse uma melhor distribuição regional de renda; em terceiro lugar, que fortalecesse as finanças dos Estados e Municípios; e em quarto lugar, que desse maiores garantias aos contribuintes<sup>39</sup>.

Apesar da carga “emotiva” dos discursos, não se observa que isso tenha ocorrido. Observou-se, com relação à temática<sup>40</sup>, de forma inicial, no âmbito da Comissão de Tributação<sup>41</sup>, duas vertentes distintas. A primeira, respeitando a

<sup>35</sup> BOSCHETTI, Ivanete. *Seguridade Social e trabalho*. Brasília: Editora UNB, 2016, p. 178.

<sup>36</sup> Deputado Federal Constituinte pelo PDS/RS. Advogado, economista e jornalista.

<sup>37</sup> Grifos nossos. 3º Reunião Extraordinária da Comissão de Sistematização. Comissão de Sistematização em 18 de maio de 1987, p. 85 <https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/sistema.pdf>. Acesso em 02. Nov. 2021.

<sup>38</sup> Deputado Federal Constituinte pelo PFL/RJ. Professor e servidor público.

<sup>39</sup> 21.ª Reunião Ordinária da Comissão de Sistematização, p. 769. <https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/sistema.pdf>. Acesso em 02. Nov. 2021.

<sup>40</sup> Para fins da presente pesquisa, nessa temática, os conceitos operativos utilizados junto à base de dados do senado federal, nos anais da Constituinte, foram os seguintes: “tributação regressiva”; “tributação progressiva”; “imposto sobre patrimônio líquido”; “Imposto Sobre Doações e Heranças”; e “imposto Sobre a Renda e Proventos”.

<sup>41</sup> Sem prejuízo de que o tema também foi debatido, como um todo, em outras comissões, visto que o financiamento da máquina pública é importante no processo constituinte. Em especial, resalta-se os debates na Comissão da Ordem Social, de Sistematização e de Redação.

herança dos governos militares, capitaneada pelas ideias do então Presidente José Sarney<sup>42</sup>, dizia que eram necessários pequenos ajustes no sistema vigente à época, mantendo-se o tradicional. A segunda, propunha uma transformação substancial no sistema vigente, para fins de modernizá-lo. Oriunda da CRETAD (Comissão da Reforma Tributária e Descentralização Administrativo-Financeira), que foi apresentada na Constituinte pelos técnicos que a criaram, tinha como diretriz aumentar a chamada progressividade do sistema. Duas eram as metas principais: a promoção da equidade fiscal e a autonomia federativa. Ou seja, distribuição equitativa do ônus tributário entre os membros da sociedade e distribuição dos recursos entre as esferas da federação. Essa foi a proposta derrotada, no contexto geral<sup>43</sup>.

A proposta da CRETAD baseava-se na visão de que a realidade do sistema era de que “o mais pobre é quem mais paga imposto”. Assim, em linhas gerais primava por: tornar o imposto de renda abrangente, conferindo tratamento idêntico para rendimentos do trabalho e do capital, passando estes últimos a integrar sua tabela progressiva; criar um imposto sobre patrimônio líquido para pessoas físicas<sup>44</sup>; e criar um imposto sobre heranças e doações<sup>45</sup>.

Apresentando a proposta, nos anais da constituinte, o Prof. Fernando Rezende<sup>46</sup>:

O que estamos defendendo nesta proposta é que o Brasil adote o que existe em boa parte nas democracias desenvolvidas do mundo capitalista ocidental, que é uma forma de tributação geral do patrimônio, ou um imposto geral sobre a riqueza familiar<sup>47</sup>.

Na opinião de Fandiño e Kerstenetzky<sup>48</sup>, essas propostas, caso incorporadas ao texto constitucional, promoveriam uma maior justiça fiscal “em virtude da maior abrangência conferida ao IR e da tributação efetiva e progressiva do patrimônio e dos rendimentos do capital”, resumem os autores:

Vimos, contudo, que a aposta no IR tinha sido severamente afetada com a exclusão de explícita progressividade sobre os rendimentos do capital, sob o argumento da generalidade da Constituição. Contudo, o golpe sobre a progressividade seria ainda mais profundo, com o bloqueio da possibilidade de que a tributação direta protagonizasse a carga tributária. Como veremos, a própria Constituição criou mecanismos que, além de desencorajar esse caminho, acabaram por contribuir para tornar o sistema ainda mais regressivo<sup>49</sup>.

<sup>42</sup> Esboçado também no Anteprojeto Afonso Arinos, que representa, de certa forma, a manutenção do *status quo*. Em linhas gerais, a parte do sistema tributário do Anteprojeto aproximou-se do texto final. Em especial, destaca-se também a atuação do Secretário da Receita Federal à época, Guilherme Quintanilha de Almeida, defensor da proposta.

<sup>43</sup> Apesar de que: “Muito embora Rezende e Afonso (1987) tenham julgado “bastante satisfatórios” os resultados das transformações sofridas pelas propostas da CRETAD na Constituinte, [...]” (FANDINO, Pedro. KERSTENETZKY, Celia Lessa. O paradoxo constitucional brasileiro: direitos sociais sob tributação regressiva. In: Revista de Economia Política, vol. 39, nº 2 (155), pp. 306-327, abril-junho/2019, p.319).

<sup>44</sup> Emendas 00330 e 00331, rejeitadas, todas de autoria do Deputado Constituinte Virgílio Guimarães: a primeira, 330, na seguinte redação: (EMENDA AO ANTEPROJETO DA SUBCOMISSÃO DE TRIBUTOS, PARTICIPAÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DAS RECEITAS). Art. 12: Acrescentar “VII - Patrimônio líquido § 4o. O imposto sobre o patrimônio líquido incidirá sobre todos os bens patrimoniais declarados, exceto os bens imóveis, os veículos automotores e os objetos de uso pessoal, considerando-se renúncia à propriedade do bem a sua não declaração para fins do imposto, sendo os mesmos bens confiscados pelo Estado sem qualquer indenização”. Já a 331 dizia: (EMENDA AO ANTEPROJETO DA SUBCOMISSÃO DE TRIBUTOS, PARTICIPAÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DAS RECEITAS) Art. 12. Acrescentar “- 4o. As alíquotas do imposto de que trata o item III são progressivas em função da faixa de renda do contribuinte, incluindo-se na renda tributável todo e qualquer ganho de capital, inclusive a valorização patrimonial real. “§ 5o. O imposto de renda não incidirá sobre o contribuinte que viva, por si ou com sua família, comprovadamente de seu salário, até o limite da lei”.

<sup>45</sup> Existe o imposto (art. 155, I da CF/88) e a garantida do recebimento (art. 5º, XXX da CF/88) mas não da maneira planejada pelo CRETAD, sendo a proposta derrotada presente na emenda 14665, rejeitada, de autoria do Deputado Constituinte João Calmon (PMDB/ES): EMENDA ADITIVA DISPOSITIVO EMENDADO - Art. 270 Acrescente-se ao art. 270 do Projeto de Constituição o seguinte inciso: VI - Heranças e doações de qualquer natureza a) o imposto a que se refere o inciso anterior será progressivo, incidindo em proporção tanto maior quanto menor for a parcela de herança ou doação destinada a finalidades sociais ou culturais; b) a lei fixará limites mínimos para a incidência do referido imposto, de modo a preservar os bens necessários à existência condigna do cidadão e de sua família. Também, sobre o mesmo imposto, foi discutida a sua competência, que ficou, ao cabo com os Estados, sendo rejeitada, portanto, a emenda 12771, do Deputado Constituinte Virgílio Guimarães: Modifica a redação do Art. 270, passando o imposto sobre heranças e doações para a competência da União: Art. 270 - Compete à União instituir impostos sobre: (...) VI - transmissão “causa mortis” e doação de quaisquer bens ou direitos. Sem prejuízo de outras emendas, igualmente rejeitadas, que trataram do assunto, como a 225 (similar a 14665).

<sup>46</sup> Técnico convidado. Bibliografia: Economista, professor na escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas – EBAPE, Fundação Getúlio Vargas e Consultor. Ex-Presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada- IPEA. Autor de vários livros e artigos, destacando-se, entre os mais recentes: Em Busca do Tempo Perdido: É preciso buscar o fio da meada para desembaraçar o novelo fiscal. FGV, 2016; A Política e a Economia da Despesa Pública, FGV, 2015; A reforma esquecida II, FGV, 2014. O Federalismo Brasileiro em seu Labirinto, FGV, 2013. Vide: <https://abdf.com.br/palestrante/fernando-rezende/>. Acesso em 04. Nov. 2021.

<sup>47</sup> Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição das Receitas anexo à ata da 3ª reunião, realizada em 22-4-87 e publicada no suplemento ao danc nº 53, de 1º-5-87, p. 20.

<sup>48</sup> FANDINO, Pedro. KERSTENETZKY, Celia Lessa. O paradoxo constitucional brasileiro: direitos sociais sob tributação regressiva. In: **Revista de Economia Política**, vol. 39, nº 2 (155), pp. 306-327, abril-junho/2019, p. 314.

<sup>49</sup> FANDINO, Pedro. KERSTENETZKY, Celia Lessa. O paradoxo constitucional brasileiro: direitos sociais sob tributação regressiva. In: **Revista de Economia Política**, vol. 39, nº 2 (155), pp. 306-327, abril-junho/2019, p. 317.

O sistema tributário nacional vigente é exemplo da continuidade do poder das forças conservadoras na Constituinte. Impediu-se a nação de buscar o fim das desigualdades sociais (muito embora esse seja um princípio constitucional), através do financiamento de um verdadeiro Estado Social. Os impostos progressivos (ou seja, focados no patrimônio e o no lucro) têm esperada resistência das classes dominantes, donas do capital, o que é de se esperar, visto que são diretamente afetados. O contrassenso é que na maioria das nações de “primeiro mundo” os impostos incidem exatamente aí. A continuidade da desigualdade social passa pela escolha política feita na Constituinte, visto que uma reestruturação do sistema tributário, nos moldes ditados pela proposta derrotada, daria um viés mais socializante ao país.

Pelas discussões nos anais, viu-se que não era de interesse que houvesse uma reformulação no sistema de privilégios, preferindo-se a manutenção dos incentivos e benefícios fiscais existentes. Aliás, por ser um tema muito amplo, os debates trataram sobre diversas coisas, que, de certo modo, serviram de “cortina de fumaça” com relação a tópicos importantes. É inegável que a questão da distribuição dos impostos, chamada na constituinte como “guerra fiscal entre Estados”, dominou boa parte dos trabalhos<sup>50</sup>.

Comprovando isso, pode-se ver que o que se pensa da situação tributária ontem e hoje não se alterou, observe-se o Constituinte Aluízio Campos<sup>51</sup>:

[...] Como é que podemos trabalhar no capítulo do Sistema Tributário Nacional e do Sistema Financeiro, sem haver uma decisão prévia sobre a composição do elenco dos tributos que devam existir, para acabar com essa parafernália infernal que compõe a legislação tributária deste país? [...]<sup>52</sup>.

De acordo com o método da sociologia histórica deve-se identificar o “quando” e o “como se deu”. Assim, o “quando” é o momento em que as forças políticas conservadores ainda detém poder suficiente para engessar o processo de diminuição da desigualdade social (o que torna nossa carta constitucional um paradoxo, como bem dito por Fandiño e Kerstenetzky<sup>53</sup> – de um lado afirma uma infinidade de direitos e possibilidade de uma sociedade mais justa e de outro impede-se o financiamento). O “como se deu” foi político, por óbvio. Talvez, dado o momento e o que estava em jogo, a implementação uma agenda progressista não teve força suficiente. As propostas da CRETAD foram alteradas aos poucos, perdendo o viés progressivo, que seria um “ponto de virada” do sistema brasileiro. O “político” foi bem estruturado por aqueles que buscaram a manutenção do *status quo* da matéria. Vejam que, no jogo de cedências, se aprovou a possibilidade do imposto sobre grandes fortunas<sup>54</sup> quando da negativa de implementação do imposto do patrimônio líquido, numa espécie de “compensação”, na sequência, observou-se inúmeras artimanhas para retirada dos pontos mais “progressistas” da proposta, citando também, a reinserção do imposto sobre herança, retirada a parte do texto que previa a progressividade<sup>55</sup>.

<sup>50</sup> Aliás, o trabalho na subcomissão que tratou da matéria foi intenso: “Foram recebidas pela Subcomissão quatrocentas e cinquenta e seis emendas. Duzentas e trinta e quatro apresentadas por Constituintes do PMDB, cento e três por Constituintes do PFL, vinte e cinco por Constituintes do PDS, trinta e três por Constituintes do PDT, três pelo PTB, cinco pelo PT, nenhuma pelo PL, quarenta pelo PDC, seis pelo PC do B, seis pelo PCB, nenhuma pelo PSB e uma pelo PMB. Dessas quatrocentas e cinquenta e seis emendas apresentadas ao anteprojeto, resolvemos acolher setenta; rejeitamos trezentas e vinte; quatorze ficaram prejudicadas, porque, de acordo com a nossa visão, tratavam de matérias pertinentes a outras Subcomissões. E ainda acolhemos, não no todo, mas parcialmente, mais cinquenta e duas emendas; num total, portanto, de cento e vinte e duas emendas acolhidas total ou parcialmente.” Relator Fernando Bezerra Coelho, Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição das Receitas. Ata da 13ª reunião, extraordinária, destinada à votação do anteprojeto e emendas, realizada em 22-5-87, p. 214.

<sup>51</sup> Deputado Federal Constituinte pelo PMDB/PB. Advogado.

<sup>52</sup> Comissão de Sistematização. Ata da reunião de instalação da Comissão de Sistematização, p. 6. <https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/sistema.pdf>. Acesso em 02. Nov. 2021.

<sup>53</sup> FANDINO, Pedro. KERSTENETZY, Celia Lessa. O paradoxo constitucional brasileiro: direitos sociais sob tributação regressiva. In: *Revista de Economia Política*, vol. 39, nº 2 (155), pp. 306-327, abril-junho/2019, *passim*.

<sup>54</sup> O projeto de implantação principal é o PLP 162/89, do então Senador Fernando Henrique Cardoso, atualmente sob o número 202/89, que apensou outros projetos da mesma ordem. Nunca foi votado.

<sup>55</sup> Fato bem narrado pelo Constituinte Brandão Monteiro, já na Comissão de Sistematização: “Lamentamos ver mantido, entretanto, o direito de herança, secular na legislação constitucional brasileira, não avançamos no sentido de regular melhor para que possamos admitir o imposto progressivo sobre a herança”. Vide: Comissão de Sistematização, p. 118. <https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/sistema.pdf>. Acesso em 02. nov 2021.

A Constituinte deixou várias questões importantes para a legislação infraconstitucional<sup>56</sup>, onde o trabalho de transformação em um sistema ainda mais regressivo foi continuado, no decorrer dos anos e até subsequente à promulgação. Exemplo maior foi o caso da alteração do Imposto de Renda pelo presidente Sarney, dois meses após a promulgação da Constituição, onde a Lei nº. 7.713/1988, revogou “todos os dispositivos legais de isenção ou exclusão, da base de cálculo do imposto de renda das pessoas físicas, de rendimentos e proventos de qualquer natureza” e, de forma a aumentar a regressividade tributária, diminuiu o número de alíquotas de dez para duas e reduziu pela metade a maior, de 50% para 25%. Na sequência, o grande “golpe” ao sistema veio em 1995, quando da retirada do imposto sobre os ganhos de capital<sup>57</sup>.

O legado da constituinte é que não houve alteração do perfil tributário nacional, que continuou centrado nos impostos indiretos e não sobre o patrimônio e a renda<sup>58</sup>, a sua falha. O sistema tributário vigente é um dos fatores determinantes da impossibilidade de efetivação real de direitos sociais e de um sistema de seguridade social equilibrado, sendo o causador disso a sua regressividade. Conclui-se que o problema tributário brasileiro hoje foi fruto de uma escolha política.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do estudo realizado neste trabalho, verifica-se a falta de um esforço dos Constituintes em delimitar, no próprio texto constitucional, um sistema tributário capaz de fazer frente aos direitos sociais reconhecidos, o que acaba por mitigar a capacidade redistributiva de renda e a realização plena de políticas públicas a fim de garantir tais direitos. Quanto ao direito à saúde, notou-se que havia um aparente consenso na Assembleia Nacional Constituinte quanto à estatização de tal direito, e quanto à sua universalidade. Em decorrência disto, surgiram debates sobre qual seria a melhor forma de prever-se o financiamento da saúde, se em percentual sobre o Produto Interno Bruto, ou se em percentual sobre a receita tributária total, ou, ainda, alguma forma que misturasse ambos. O problema é que não se encontraram articulações, durante a ANC, entre a Comissão responsável pelos direitos sociais e a responsável pelo sistema tributário, para desenhar uma forma de arrecadação compatível com a amplitude de direitos que estavam sendo reconhecidos e, em contrapartida, exigem uma incidência mais forte do Estado na realidade social.

Já no que toca à previdência social, são inegáveis os avanços na cobertura dos benefícios; é inegável também, entretanto, que muito se deixou de fazer nesse campo específico, às vezes por questões financeiras, às vezes por simples conduta discriminatória. Na própria Constituinte pode-se ver discursos sobre a questão financeira da previdência e preocupações com seus gastos, retórica esta que ainda hoje embasa as reformas previdenciárias no Brasil, e que são um reflexo da falta de um verdadeiro pacto fiscal que impedisse esta análise atuarial de direitos sociais.

Com referência à questão tributária, de mesmo modo, em amálgama com as demais, viu-se que a Constituinte não fez o seu papel em completude. Observou-se a continuação do *status quo* tributário anterior (tributação regressiva), em contradição a um modelo inovador, que prestigiava a justiça fiscal e tornava o sistema mais progressivo, na linha dos países mais desenvolvidos. O erro desta escolha política é até hoje sentido, visto que se vive em um país cada vez mais econômico e socialmente desigual e, no sentido do que aqui foi alegado, incapaz de sustentar os direitos sociais declarados, por falta de recursos.

<sup>56</sup> Sendo claro, inclusive nos anais da constituição, essa possibilidade, vide o Relator da Comissão, Deputado José Serra: “Na verdade, a Constituição fixará marcos muito gerais a respeito do sistema tributário, não fixará alíquotas [...]”. Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição das Receitas anexo à ata da 3ª reunião, realizada em 22-4-87 e publicada no suplemento ao danc nº 53, de 1º-5-87, p. 39.

<sup>57</sup> FANDINO, Pedro. KERSTENETZY, Celia Lessa. O paradoxo constitucional brasileiro: direitos sociais sob tributação regressiva. In: **Revista de Economia Política**, vol. 39, nº 2 (155), pp. 306-327, abril-junho/2019, p. 321-322.

<sup>58</sup> ARANTES, Aldo. A Constituição de 1988 e seu contexto histórico. In: ARANTES, Aldo (org.) Por que a democracia e a Constituição estão sendo atacadas? Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 74.

A Constituição Federal de 1988 representou uma conquista no campo dos direitos sociais, buscando-se superar os anos de ditadura e as desigualdades que marcavam a sociedade brasileira. Entretanto, perdeu-se a oportunidade de fazer determinadas escolhas políticas que trariam maior efetividade à carta de direitos reconhecida e à superação da histórica distribuição de renda desigual em nosso país. O que se buscou com o presente trabalho é demonstrar as disputas e os projetos na Assembleia Nacional Constituinte de 1987 acerca da forma pela qual se permitiria ao Estado arrecadar os fundos necessários para concretizar os importantes direitos reconhecidos. Notou-se que apesar desta busca por garantir direitos capazes de tornar o Brasil uma sociedade mais igualitária, não houve a mesma preocupação em desenhar um sistema tributário que permitisse atingir esta finalidade e, conseqüentemente, há a manutenção de desigualdades socioeconômicas e uma eficácia limitada dos direitos sociais reconhecidos na Constituição.

## REFERÊNCIAS

- ANSALDI, Waldo; GIORDANO, Verónica. Epílogo. La conformación de la matriz institucional del orden vigente. Una mirada de larga duración. *In: AMÉRICA Latina: la construcción del orden*. Tomo II. De las sociedades de masas a las sociedades en procesos de reestructuración. Buenos Aires: Ariel, 2012.
- ARANTES, Aldo. A Constituição de 1988 e seu contexto histórico. *In: ARANTES, Aldo (org.). Por que a democracia e a Constituição estão sendo atacadas?* Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.
- BAGGIO, Roberta Camineiro; BERNI, Paulo Eduardo. **Contribuciones de la sociología histórica al constitucionalismo latinoamericano**. Mimeo.
- 378 BOSCHETTI, Ivanete. **Seguridade Social e trabalho**. Brasília: Editora UNB, 2016.
- BRASIL. **Comissão da Ordem Social**. Anais da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília: 1987. Disponível em [http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituante/7\\_Comissao\\_De\\_Ordem\\_Social.pdf](http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituante/7_Comissao_De_Ordem_Social.pdf). Acesso em 28 out. 2021.
- BRASIL. **Subcomissão da Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente**. Anais da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília: 1987. Disponível em [http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituante/7b\\_Subcomissao\\_De\\_Saude,\\_Seguridade\\_E\\_Meio\\_Ambiente.pdf](http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituante/7b_Subcomissao_De_Saude,_Seguridade_E_Meio_Ambiente.pdf). Acesso em 28 out. 2021.
- BRASIL. **Comissão de Sistematização**. Anais da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília: 1987. Disponível em <https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituante/sistema.pdf>. Acesso em 14 out. 2021.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira.; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lênio Luiz. (coord.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva; Almedina, 2013.
- CASARA, Rubens. Prefácio. *In: SEMER, Marcelo. Os paradoxos da justiça: judiciário e política no Brasil*. São Paulo: Contracorrente, 2021.
- EAGNANI, Eduardo (org.). **A reforma tributária necessária: diagnósticos e premissas**. São Paulo: Plataforma Política Social, 2018.
- FANDINO, Pedro. KERSTENETZY, Celia Lessa. O paradoxo constitucional brasileiro: direitos sociais sob tributação regressiva. **Revista de Economia Política**, v. 39, n 2 (155), p. 306-327, abr./jun. 2019.
- FLEURY, Sonia. Seguridade Social: um novo patamar civilizatório. *In: DANTAS, B.; CRURÊN E.; SANTOS, F.; LAGO, G. Ponce de Leo (org.). A Constituição de 1988: o Brasil 20 anos depois. Os cidadãos na carta cidadã*. Brasília: Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro, 2008. p. 1-27.

JIMENEZ, Juan Pablo. Desigualdade, concentração de renda e elites econômicas na América Latina: o papel da política fiscal. *In*: AFONSO, José Roberto et al. (org.). **Tributação e Desigualdade**. Belo Horizonte: Letramento, 2017. pp. 43-82.

RIOS, Roger Raupp. **Direito da antidiscriminação**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008.