

Tributação e Mecanismos de Financiamento de Políticas Públicas de Educação Superior: notas teóricas e apontamentos críticos

Fábio Ferreira Berrogain

Universidade de Brasília (UnB), Brasília/DF – Brasil

Resumo

O presente artigo tem como objetivo retomar o debate do papel do Estado na estruturação das políticas tributárias e como sua influência é determinada pelo contexto histórico em que está inserido, o capitalismo. Novas taxas e impostos, bem como um arcabouço legal, que não levem em consideração essa estrutura, acabam por onerar os fundos públicos. Políticas de renúncia fiscal, incidindo diretamente sobre o PIB, e políticas de captação de recursos públicos também influenciam diretamente nos fundos da educação superior. Essas políticas e mecanismos conduzem a decisões políticas sobre a vinculação desses recursos que podem determinar os impactos das políticas públicas de educação superior.

Palavras-chave: **Educação Superior. Tributação. PIB. FIES.**

Taxation and Financing Mechanisms for Public Higher Education Policies: theoretical and critical notes

Abstract

This article aims to resume the debate on the role of the State in the structuring of tax policies and how its influence is determined by the historical context in which it is inserted, capitalism. New fees and taxes, as well as a legal framework, that do not take this structure into account, end up burdening public funds. Tax waiver policies, focusing directly on GDP, and public fundraising policies also directly influence higher education funds. These policies and mechanisms lead to political decisions on the allocation of these resources that can determine the impacts of public higher education policies.

Keywords: **Higher Education. Taxation. GDP. FIES.**

Tributación y Mecanismos de Financiamiento de las políticas públicas de Educación Superior: apuntes teóricos y apuntes críticos

Resumen

Este artículo pretende retomar el debate sobre el papel del Estado en la estructuración de las políticas tributarias y cómo su influencia está determinada por el contexto histórico en el que se inserta, el capitalismo. Los nuevos impuestos y tasas, así como un marco jurídico que no tiene en cuenta esta estructura, acaban por sobrecargar los fondos públicos. Las políticas de exención de impuestos, que tienen un impacto directo en el PIB, y las políticas de recaudación de fondos públicos también tienen una influencia directa en los fondos de la educación superior. Estas políticas y mecanismos conducen a decisiones políticas sobre la vinculación de estos recursos que pueden determinar los impactos de las políticas públicas en la educación superior.

Palabras-clave: **Educación Superior. Tributación. PIB. FIES.**

Introdução

A discussão sobre o financiamento da Educação Superior e sua capacidade de se sustentar abrange diversos aspectos políticos, impossíveis de se compreender por apenas uma área do conhecimento. Uma das principais e pouco exploradas áreas dentro do tema financiamento é a estrutura de tributação, fundamental não apenas para entender os aspectos estruturais e socioeconômicos de uma sociedade, mas também o próprio financiamento, a maneira como ele se dá e sua redistribuição no sistema de educação superior.

Diversos estudos apontam para a importância da tributação e das políticas públicas para a redução das desigualdades sociais, e hoje, devido ao avanço tecnológico, já é possível mensurar a eficácia dessas políticas (AVILA; MARTINS, 2019). Considerando isso, a questão que fica é entender por que a estrutura de tributação, além de perpetuar as desigualdades sociais no Brasil, muitas vezes não atende às demandas das políticas públicas.

A concepção hegemônica, quando se fala em tributação, parte de questões como despesas, eficácia, fiscalização, etc., negligenciando outros aspectos que, interligados à estruturação tributária, poderiam servir de alicerce para o desenvolvimento social, incorporando os objetivos e metas das políticas públicas (ORAIR; GOBETTI, 2018), especialmente quando se fala em educação. Um dos aspectos mais relevantes nesse caso é justamente a alocação dos recursos de financiamento da educação superior.

O debate da estrutura tributária e sua relação com o financiamento da educação superior é necessário para compreender os problemas e a crise da área. Nesse sentido, convém retomar também o debate sobre o papel e a concepção de Estado e como isso está diretamente relacionado com a estrutura de arrecadação, influenciando diretamente nas políticas públicas de educação superior.

Analisa-se aqui, a partir dos documentos oficiais como os demonstrativos tributários, os principais mecanismos de financiamento da educação superior e sua relação com o Plano Nacional de Educação (PNE), o financiamento em relação às porcentagens do Produto Interno Bruto (PIB), principalmente com o estabelecimento do II PNE, em sua meta 20, que visa a ampliação do investimento em até 10% da projeção do PIB na educação, em especial no que diz respeito à garantia das fontes de financiamento. Por fim, analisam-se também os principais programas de financiamento da educação superior, o Programa Universidade para Todos (PROUNI) e o Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (FIES), e como seus desenhos afetam os recursos públicos.

É claro que, no entanto, o papel deste artigo não é desmembrar cada aspecto da estrutura tributária e as demais questões relativas, devido à alta complexidade do tema. A abordagem teórica busca apenas retomar o debate sobre o papel do Estado na estrutura tributária e, a partir desse viés, compreender os aspectos contraditórios dessa estrutura e as raízes do financiamento da educação superior no Brasil.

Tributação e políticas públicas

O instrumento central de arrecadação de recursos públicos destinados para as políticas públicas em uma sociedade, necessariamente, é a tributação, que não pode ser analisada desvinculada tanto do processo histórico em que está inserida, o capitalismo, como da própria forma de tributação em cada sociedade. Isso significa que, apesar de existirem fatores em

comum quando se fala de tributação, também é necessário entender que existem mecanismos diversos em cada país, instituídos pelos seus próprios processos históricos.

Há um consenso geral, quando se fala em tributação, de que níveis elevados de desigualdade acabam se tornando aspectos de restrição do desenvolvimento e que a implementação de políticas públicas em diversas áreas, financiadas pelos impostos, é necessária para superar o problema da estagnação socioeconômica (AVILA; MARTINS, 2019). Ou seja, são políticas complementares que devem ser formuladas coesamente com os objetivos propostos para o enfrentamento das desigualdades sociais.

A estrutura de tributação tem papel fundamental na economia das sociedades modernas. É o Estado o responsável por subsidiar determinados setores, públicos e privados, e alavancar a economia interna e a redistribuição de renda. Atua como ator principal de intermédio dos problemas que possam vir a existir e se tornarem empecilhos para o desenvolvimento (ORAIR; GOBETTI, 2018). Além disso, a relevância dos recursos públicos no setor educacional revela também uma estrutura assimétrica de poder, que determina a importância e o tamanho do próprio Estado na área da educação, bem como decisões políticas por trás dos mecanismos tributários.

Estado e tributação

Estado e tributação não podem ser desvinculados quando se trata de arrecadação pública. Não apenas pelo fato de que apenas o Estado é capaz de ter uma receita pública, mas também na forma como o Estado constrói e influencia sua estrutura tributária, já que os mecanismos estabelecidos não são neutros e têm propósitos, muitas vezes, antagônicos.

A forma de tributação moderna é fruto de uma disputa material e ideológica travada, principalmente, a partir dos conflitos na esfera de produção, que compreendem as contradições entre capital e trabalho. Para James O'Connor (1977), o financiamento do orçamento público é a forma material estruturada pela tributação de uma sociedade e, como tal, também é permeada pelos interesses entre as classes.

Em primeiro lugar, não há Estado sem tributação. Além disso, os constantes conflitos na esfera de produção, advindos principalmente com a Revolução Industrial (SCKOPOL; AMENTA, 1986), despertaram, por um lado, a partir do final do século XIX, o interesse de políticos, economistas e das classes mais altas em geral (MACHADO; BALTHAZAR, 2017), e, por outro lado, a obrigação do Estado de intervir para tentar sanar esses conflitos (OFFE, 1984).

Nesse sentido, a complexidade da estrutura tributária, além de ser um fenômeno histórico e que, necessariamente, acompanha as transformações históricas da sociedade, é também resultado da luta de classes, assim como do próprio capitalismo e de suas transformações estruturais. Sua dimensão contemporânea é resultado direto das demandas sociais emergentes e do processo de transformação do próprio capital.

A tributação se estabelece, em um primeiro momento, como obrigação de todos na sociedade. Porém, a doutrina dominante e a correlação de forças entre as classes conseguem, de forma assimétrica, estabelecer também condições privilegiadas na estrutura de tributação (O'CONNOR, 1977), como, por exemplo, diversas isenções tributárias relativas à renda, ao uso da propriedade, à herança, ao tipo de atividade, ao incentivo, dada a determinada área comercial, etc.

Essas “exceções” às regras tributárias são mecanismos da ideologia hegemônica que se buscam justificar em meio a ideias subjetivas como as de incentivo e de igualdade¹ (O’CONNOR, 1977). Apesar de sua subjetividade, essas ideias agregam um conjunto de preceitos da ideologia hegemônica e acabam sendo vistas como “naturais” e “puramente técnicas”.

Essa máscara, demasiadamente técnica imputada ao financiamento e à tributação, silencia as concepções políticas por trás de cada mecanismo de arrecadação e de redistribuição de recursos públicos (IAMAMOTO apud DAVI et al., 2011). O financiamento das políticas públicas de educação superior depende da arrecadação desses mecanismos e, por trás dos conflitos na construção do financiamento público, evidencia-se também a prioridade de gastos com essas políticas.

Deve-se perceber o Estado como uma forma institucional com certa autonomia que age na tentativa de dirimir os conflitos entre as classes instituindo políticas públicas capitalistas. Essas políticas têm o fim de regular as relações socioeconômicas, levando em conta os interesses comuns entre as classes em seus contextos históricos determinados e que, assim, agiriam também de forma sistêmica com as determinações capitalistas² (OFFE, 1984).

Ou seja, as políticas de previdência social, por exemplo, compreendidas historicamente com o advento da Revolução Industrial, geraram interesses comuns entre as classes, materializados em políticas públicas que, ao mesmo tempo, suprimam as demandas de uma classe e fizeram concessões com outra (SCKOPOL; AMENTA, 1986; OFFE, 1984). Com a instituição dessas políticas, foi possível a retomada da produção nos setores paralisados da época.

Essa característica, mais ou menos independente do Estado, principalmente na construção de políticas públicas, é chamada de Autonomia Relativa do Estado (ARE) e, apesar de ser compreendida de distintas formas, tem entre os autores que a estudam uma conclusão geral de que o Estado não é neutro e não pode ser controlado por uma única classe (SKOCOPOL; AMENTA, 1986; POULANTZAS, 2000; MILIBAND, 1972; OFFE, 1984). Para além da influência da esfera de produção (SKOCOPOL; AMENTA, 1986. POULANTZAS, 2000), o Estado não se desvincula das próprias relações capitalistas, independentemente da classe no poder, mantendo uma relação sistêmica com essas (OFFE, 1984).

A acumulação³, uma das determinações capitalistas descritas por Claus Offe, é central no financiamento do próprio Estado e para sua subsistência, pois a arrecadação pública depende do pleno funcionamento das relações econômicas na esfera privada. Ou seja, a

¹ O’Connor, ao falar de ideias subjetivas, exemplifica incentivo e igualdade. A primeira, assentada na condição de não tributação dos proprietários, para não os desencorajar a produzir, já que não seria possível alcançar uma margem de lucro pessoal considerada justa por esses. Na segunda, sob a justificativa da igualdade, tributa-se individualmente sob as mesmas condições e, assim, ao tratar igualmente os desiguais, “simplesmente reforçará as desigualdades existentes” (O’CONNOR, 1977, p. 206).

² Claus Offe entende que há uma relação sistêmica entre o Estado e o capitalismo, definindo quatro “determinações funcionais” que permeiam essa relação: a) privatização da produção: onde o poder público não pode aplicar regras próprias de produção; b) dependência de impostos: em que o poder público depende de recursos angariados da acumulação privada; c) acumulação como ponto de referência: obrigando o poder público a manter o processo privado de acumulação e d) legitimação democrática: em que o Estado é obrigado a buscar sua legitimidade e de seus processos diante do apoio majoritário, através das eleições gerais (OFFE, 1984).

³ Offe (1984, p. 124) entende que essa determinação não pode ser compreendida como aliança do poder estatal com alguma classe específica, mas sim consequência da dependência estrutural entre Estado e capitalismo. Nesse sentido, a partir da ARE, o Estado age para “assegurar sua própria capacidade de funcionamento”.

receita pública está diretamente relacionada com a determinação de acumulação no capitalismo (OFFE, 1984). Se não há acumulação, não há arrecadação.

Nesse sentido, o papel do Estado capitalista não seria outro senão instituir as condições próprias para a reprodução do capitalismo (OFFE, 1984). A manutenção das relações socioeconômicas vigentes depende da ação do Estado para sustentar e mediar os interesses contrários entre as classes, formulando políticas públicas capazes de cumprirem esse papel, principalmente durante as crises.

É geralmente no contexto de crise econômica que justificativas como “evasão tributária” e “justiça” em detrimento de “equidade tributária”⁴ costumam ganhar força. Sob esse pretexto, a acumulação continuada é justificada, a partir da correlação de forças entre as classes, o que costuma ditar os aspectos tributários a serem admitidos como solução para contornar crises econômicas, uma vez que a ideologia da classe dominante costuma ser adotada (O’CONNOR, 1977).

Novos mecanismos de captação de recursos públicos ou de facilidades fiscais vão surgindo subsidiados por essa ideologia hegemônica. Essa solução, em grande parte, principalmente em estruturas tributárias regressivas, passa a onerar trabalhadores e pequenos empresários, já que o acesso a esses recursos ou às facilidades fiscais não é, na prática, universal (O’CONNOR, 1977).

Esses mecanismos também surgem em contrapartida à estrutura oficial como forma de reverter os encargos tributários e fiscais (AVILA; MARTINS, 2019) e criam um arcabouço legislativo caótico, não estabelecendo uma estrutura tributária ligada aos planos de desenvolvimento do país (ORAIR; GOBETTI, 2018). Não apenas esse caos tributário é causado pela própria luta de classes no interior do Estado e na esfera produtiva (O’CONNOR, 1977; POULANTZAS, 2000), como também é parte de uma série de ressignificações dos próprios tributos:

Em particular, ao longo das últimas décadas houve uma gradual deterioração de uma série de instrumentos tributários utilizados pelas políticas de desenvolvimento, devido às deficiências de desenho, não seletividade e suscetibilidade à influência dos grupos de interesse (ORAIR; GOBETTI, 2018).

A visão sistêmica de Estado de Claus Offe é importante para compreender a estrutura tributária e os seus empecilhos para o desenvolvimento da educação superior no Brasil, já que não se desvinculam aspectos que se reproduzem na esfera produtiva, como a própria determinação de acumulação. Os mecanismos tributários não podem ser instituídos à revelia, sem ligação com as demais estruturas de Estado.

Um sistema tributário homogêneo e sistêmico, comprometido com a construção de orçamentos coesos e conexos com o plano político de um governo, é essencial para ligar o financiamento das políticas a seus objetivos (ORAIR; GOBETTI, 2018). Esse papel do Estado, em sintonia com essa estrutura tributária, só pode ser percebido se pensarmos também em seu papel no todo, o que inclui as relações socioeconômicas e sua intervenção relativamente autônoma a fim de assegurar determinadas funções no capitalismo (OFFE, 1984).

⁴ A equidade tributária em O’Connor está assentada na distribuição mais correta de impostos para desonerar a classe trabalhadora, que tem menor capacidade de pagar, mas que, ainda assim, arca proporcionalmente mais com a estrutura tributária (O’CONNOR, 1977).

Mesmo que o Estado atue para produzir e manter um sistema com maior unidade entre suas políticas tributárias, os conflitos em seu interior e fora das estruturas oficiais acabam por moldar uma estrutura com alguns mecanismos contraditórios. Isso não significa que não há unidade, desde que outros mecanismos equilibrem a arrecadação de acordo com as demandas dos grupos sociais (ORAIR; GOBETTI, 2018) e que o Estado tenha capacidade de dirimir esses conflitos (OFFE, 1984).

As aparentes contradições são, ao mesmo tempo, fruto da relação de classe na esfera produtiva (POULANTZAS, 2000) e das regulações com ARE para empreendê-las a partir das determinações capitalistas (OFFE, 1984). Isso funciona como um catalisador para agremiar mecanismos de forma sistêmica e criar certa homogeneidade, em um primeiro momento, quando se trata, especificamente, das relações vigentes, apesar de não evitar elisão fiscal.

A própria luta de classes no interior das estruturas oficiais do Estado e na esfera produtiva pode depreender um *lobby* em determinados setores com capacidade de desonerar a carga tributária ou então tributar outros setores como contrapartida aos efeitos da própria atividade, como, por exemplo, impostos que taxam a emissão de gás carbônico na área ambiental. Segundo Orair e Gobetti (2018), dependendo da disposição do todo na estrutura tributária, essas regras podem afetar a arrecadação e a eficácia da distribuição dos recursos.

Os conflitos de interesses entre as classes conseguem, com o tempo, estabelecer determinadas políticas fiscais e tributárias que não necessariamente se conectam com a estrutura de tributação e, muitas vezes, também não estabelecem outras políticas que possam balancear a existência das primeiras. Dessa maneira, cria-se um arcabouço legislativo e tributário caótico que pode onerar as políticas públicas em geral (ORAIR; GOBETTI, 2018; BOSCHETTI, 2003; SALVADOR, 2006).

Enfim, a importância do Estado na construção de um arcabouço legal tributário é muito clara na medida em que se evidenciam, ao mesmo tempo, uma capacidade sistêmica de acumulação de recursos e de redistribuição na sociedade, principalmente financiando políticas públicas, e também tributos e mecanismos contraditórios, muitas vezes antagônicos entre si. O Estado é ator central na formulação de orçamentos públicos, cujas estruturas podem gerar efeitos regressivos ou progressivos, de acordo com o desenrolar do processo histórico de suas construções.

Alguns dados sobre a carga tributária brasileira e sua regressividade

Entre as principais discussões sobre tributação estão os efeitos regressivos ou progressivos de uma estrutura tributária. O reflexo da luta de classes fica claro quando, ao se analisarem as tendências mundiais de reforma tributária, encontram-se em oposição critérios para, ora desonerar o empresariado com redução tributária da folha salarial e da renda da empresa, por exemplo, ora para instituírem-se tributos sobre grandes fortunas e propriedade e tributação direta e progressiva sobre a renda da pessoa física com maior peso na base da carga tributária (PIKETTY, 2013).

A carga tributária é basicamente o volume de arrecadação do Estado para financiar as políticas consideradas de sua responsabilidade (DAVI et al. 2011). A grande questão por trás dessa arrecadação é compreender as raízes do financiamento de cada política e como isso afeta a própria eficácia delas, não necessariamente o tamanho da própria carga. Muitos autores discutem a importância da tributação progressiva, especialmente sobre renda de

capital e propriedade, como meios de financiar a educação pública no século XXI (PIKETTY, 2013; GOBETTI; ORAIR, 2016; FREITAS apud AVILA; MARTINS, 2019).

Há um padrão mundial hoje estabelecido de carga tributária em que a maior parte da arrecadação é proveniente da classe trabalhadora e que esta arca com maior percentual tributário individual, perceptível na base de determinação de impostos diretos e indiretos. Os primeiros, apesar da diversidade de impostos no mundo, tendem a onerar a classe trabalhadora de forma desproporcional e os segundos, principalmente em estruturas mais regressivas, tendem a predominar no todo da estrutura tributária (OLIVEIRA, 2001 apud SALVADOR, 2008).

Os impostos diretos são responsáveis pela arrecadação ligada diretamente aos indivíduos, que não são passíveis de serem repassados a outros, como a renda e a propriedade (SANTOS, 2014). No Brasil, por exemplo, em torno de 50% da renda de pessoas físicas que recebem até dois salários mínimos está comprometida com tributação. Em contrapartida, níveis de renda superior a 30 salários mínimos arcam com menos de um terço com tributação (DAVI et al., 2011).

Os impostos indiretos incidem na estrutura de tributação, sendo passíveis de transferências para terceiros, ou seja, são repassados pelo produtor no preço final do produto, fazendo com que os consumidores arquem com os tributos que seriam inerentes da própria produção. Isso recai, proporcionalmente, nos indivíduos que têm menor poder aquisitivo, deixando claro o caráter regressivo desses impostos (BOSCHETTI, 2003; SALVADOR, 2006).

A composição da carga tributária brasileira também aponta para um total de 68,20% de tributos incidentes sobre o consumo em comparação a uma média de 30,4% dos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), bem como uma média de 3,52% sobre o patrimônio em comparação a 5,4% desses mesmos países (GASSEN; D'ARAÚJO; PAULINO, 2013). Isso significa que grande parte da tributação está constituída no esforço de atribuir contribuições indiretas que podem ser compensadas no valor final do produto, onerando uma classe em detrimento de outra.

Além disso, outros tributos como os impostos sobre patrimônio têm menor incidência sobre o montante total, como o Imposto Territorial Rural (ITR), que não chega a 0,1% do PIB nacional (BEHRING; BOSCHETTI apud DAVI et al., 2011), sendo um dos impostos que compõem, por exemplo, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB). Isso demonstra um grande abismo não apenas entre as classes, mas entre a capacidade de pagar e, conseqüentemente, de arrecadação.

De acordo com a Estimativa da Carga Tributária Bruta em 2019 (TESOURO NACIONAL, 2019), de um total de mais ou menos 2 bilhões e 400 milhões de reais arrecadados em 2019, apenas 743 milhões e 202 mil reais foram provenientes de impostos de renda, lucros e ganhos de capital, impostos sobre a folha de pagamento e a mão de obra e impostos sobre a propriedade. Em contrapartida, os impostos sobre o consumo foram em torno de 1 bilhão 34 milhões e 53 mil reais. Isso representa um percentual a maior de 39% dos impostos arrecadados de forma direta.

Ainda de acordo com a Estimativa da Carga Tributária Bruta em 2019 (TESOURO NACIONAL, 2019), os impostos sobre bens e serviços representam, em média, o dobro dos impostos sobre renda, lucros e ganhos de capital nos últimos 10 anos em relação ao PIB. Isso

significa que a arrecadação pública no Brasil é sustentada principalmente pelas classes mais baixas, o que reflete na grande desigualdade de renda e social.

O desmembramento dos impostos brasileiros é importante para evidenciar interesses e caracteres antagônicos entre os mecanismos de tributação, que, consequentemente, recaem de forma assimétrica entre as classes sociais. Da mesma forma, é importante notar que essas mesmas fontes, quando redistribuídas em forma de políticas públicas para a sociedade, influenciam seus desenhos de formas diferentes.

Tributação e política pública de educação superior no Brasil

Há hoje no Brasil, segundo o *portal tributário*, 92 tributos vigentes entre impostos, contribuições e taxas, de acordo com seus aspectos legais respectivos (leis, decretos, medidas provisórias, etc.). Cada um desses impostos é recolhido e compõe os recursos do Tesouro Federal e, posteriormente, podem todos ser distribuídos entre as fontes orçamentárias de cada área, como as fontes da educação, alimentadas pelo Ministério da Educação (MEC).

Alguns desses impostos têm destinação legal direta para a educação em geral, como o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), em que se destina 20% de sua arrecadação para o FUNDEB (FNDE, 2020). Porém, ao contrário da educação básica, a educação superior não tem um Fundo instituído com regras bem determinadas, o que facilita a concentração de poder e arrecadação pelo governo federal.

Devido à descentralização de competências promovida pela Constituição Federal de 1988 (CF/88), ainda que de forma defasada, os governos regionais passaram a ter novas responsabilidades tributárias no intuito de aumentar a arrecadação local, porém, a maior parte de seus financiamentos ainda está centrada na União. Os repasses obrigatórios tomam novas formas à medida que novas legislações, como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e outros planos de ajuste fiscal, são sancionadas, portando-se como obstáculos à descentralização de recursos.

A concentração da carga tributária na União atinge em torno de 68% do total, e apenas 28% aos Estados e 4% aos municípios. Lembrando que a execução de grande parte das políticas é do município, em consonância com a CF/88. Além disso, o Estado brasileiro tende a utilizar mecanismos de recentralização dos recursos, a partir de medidas de ajuste fiscal, inclusive com a revisão de alíquotas das contribuições (DAVI et al., 2011).

Outro fator que influencia no financiamento da educação é a variação das alíquotas das contribuições, que pode gerar esvaziamento dos cofres públicos e a diminuição dos aportes para as políticas públicas. Além de incorrer em menor arrecadação bruta, a variação das alíquotas pode desonerar determinadas áreas que já têm outros tipos de privilégios fiscais, como no caso da educação superior, que já sente o peso da renúncia fiscal com o PIS/PASEP, COFINS, etc., dos programas federais (DAVI et al., 2011; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018).

Geralmente esses obstáculos são rapidamente estabelecidos em momentos de crise econômica, acompanhando a dinâmica econômica nacional (ORAIR, 2016), ao mesmo tempo que se portam como mecanismos que tentam garantir a acumulação privada apontando a eficiência como o único meio (O'CONNOR, 1977; OFFE, 1984). Nesse sentido, os ajustes

ficiais se estabelecem como processos rápidos e “naturais”, independentemente da mensuração correta dos resultados finais.

Tais ajustes buscam resultados imediatos de compensação tributária e, em contrapartida, atrasam ou até mesmo impedem reformas estruturais de tributação (ORAIR, 2016), afetando diretamente o financiamento das políticas públicas. Por exemplo, a CF/88 prevê investimento de 18% da Receita Líquida de Impostos (RLI) na educação e em 2016 houve contenção de investimentos com a Emenda Constitucional 95 (EC 95), estabelecendo um teto de gasto com base no ano de 2017, resultando em congelamento real dos investimentos pelos próximos 20 anos e impossibilitando concretizar os investimentos previstos na própria constituição (ROSSI et al., 2019). Além disso, outras propostas fiscais, como a adesão dos Estados à Reforma Administrativa do Poder Executivo do Estado no início dos anos 2000, impactaram diretamente o financiamento das políticas de educação (BRITO, 2014).

As políticas de redistribuição pelos impostos e alocação de aportes em políticas públicas se provam positivas para o desenvolvimento socioeconômico das sociedades. Um estudo da CEPAL, citado por Avila e Martins (2019), aponta a diminuição do índice de Gini a partir das políticas públicas nos países da OCDE de 0,47 para 0,24. Em contrapartida, na América Latina esse índice encontra-se em torno de 0,42. Em relação ao Brasil, o efeito das políticas públicas até 2011 é significativo, puxado principalmente pela educação, o que fez o índice brasileiro cair 16,4 pontos percentuais (AVILA; MARTINS, 2019).

Segundo Cordilha (2014), também citando dados da CEPAL, entre 1991 e 2010, o gasto público social na América Latina cresceu em torno de 7,4 pontos percentuais, sendo que, para a área de educação, esse percentual subiu de 2,1 para 3,9. No mesmo período, é perceptível uma grande diminuição nos dados de desigualdade social da região, atribuída a uma série de políticas públicas correlacionadas e redistribuição de renda.

Para Orair (2016), o reduzido peso tributário sobre a renda da pessoa física e da propriedade no País contrasta com a proposta de um Estado denso. A baixa participação desses impostos demonstra um quadro contrário ao de outros países com maior efetividade no que diz respeito ao desenvolvimento econômico e da redução das desigualdades, cujas políticas públicas foram financiadas com grande peso por essa tributação de caráter direto.

A estrutura tributária fornece não apenas os meios, mas também as raízes para a formulação das políticas públicas no intuito de reduzir as desigualdades sociais. Os países que mais alteram esse quadro são notadamente os da Europa por meio dessas políticas. Entre muitas delas, inclusive multissetoriais, a educação é a política que mais impacta na renda no Brasil (AVILA; MARTINS, 2019). Entretanto, seu financiamento perpassa diversos percalços desde sua base de arrecadação.

Financiamento da educação superior

Entre os principais fatores que impactam diretamente no financiamento da educação superior está sua recente expansão entre o começo dos anos 2000 até 2016, segundo estudo da Câmara dos Deputados (2018), *Financiamento da Educação Superior no Brasil: impasses e perspectivas*. Além de recursos destinados à construção de novas Universidades Federais, houve uma expansão do gasto com pessoal e corpo docente, este último alcançando um aumento de 102% (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018).

A expansão da educação superior foi puxada, principalmente, pelo incentivo do Estado à área privada, que desde a Ditadura Militar em 1964 até o começo dos anos 2000 alcançou a marca de mais de 70% das matrículas do País (CHAVES; AMARAL, 2014). Entre 1997 e 2016, a área privada expandiu em 206% suas instituições e, se observado em separado no âmbito do poder público, a área federal expandiu em 91% e a estadual em 66% (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018). Isso representa duas frentes de financiamento que o país sustenta ao mesmo tempo e, conseqüentemente, maiores custos e desafios.

Existem várias fontes para a arrecadação pública destinada à educação superior, e uma das principais fontes é por porcentagens do PIB, cuja vinculação legal se deu mais recentemente. A importância dessa vinculação é central, tendo em vista o aumento de arrecadação nos últimos anos, tornando os repasses do dispêndio total em proporção ao PIB menos discricionários (CHAVES; AMARAL, 2014), uma vez que a proporção brasileira em relação aos países membros da OCDE é de 0,9 para 1,6 (NASCIMENTO; VERHINE, 2017).

Programas de financiamento influenciaram a expansão da área privada e incidiram diretamente no financiamento das IFES e das IES públicas também, utilizando recursos públicos destinados à educação superior ou onerando suas fontes. Entre os principais programas estão o PROUNI e o FIES, ambos programas de redistribuição de recursos via parcerias público-privadas (CHAVES; AMARAL, 2014) e que incidem, também, diretamente na arrecadação de recursos.

Financiamento da educação superior por porcentagens do PIB

A estrutura tributária brasileira e a de financiamento das políticas públicas de educação, em especial a educação superior, apresentam dissonâncias muito claras quanto aos seus desenhos institucionais. Ao passo que a primeira é perpassada por uma estrutura contraditória com a influência direta dos interesses das classes mais altas, a segunda, além de demonstrar materialmente essa dissonância, comporta também outros mecanismos de exceções que aprofundam os problemas estruturais do financiamento.

A CF/88 prevê vinculação para a educação de recursos com aporte da União, dos estados e dos municípios, não menos que 18% para a primeira e não menos que 25% para os demais, advindo dos impostos arrecadados. Esses recursos se dividem entre a educação básica e a superior e se desmembram entre as diversas instituições públicas e suas respectivas responsabilidades e competências. A educação superior não possui um Fundo específico e diversas fontes de financiamento são utilizadas, algumas de maneira vinculada, como o Fundo Social (FS) criado pela Lei 12.351 de 2010, e outras de maneira mais discricionária, como a renda decorrente de royalties da exploração do petróleo.

Entre os anos de 1989 e 2012, as receitas de impostos arrecadados pela União não necessariamente influenciaram no aumento de despesas das IFES (CHAVES; AMARAL, 2014), que têm, como base para a elaboração de seus orçamentos, os anos anteriores, e ficam sujeitas às determinações legais da União (CAETANO; CAMPOS, 2019). Em outras palavras, não havia, como política de Estado, um plano claro de vincular o aumento da arrecadação com o aumento da destinação de recursos para as políticas de educação superior.

Cabe destacar que, entre 2006 e 2012, houve um aumento substancial das despesas das IFES, que, apesar do aumento da arrecadação pública também ter ocorrido no mesmo período, não estão diretamente ligadas a esse fato. Esse aumento foi possível pela instituição

de outras políticas, incluindo a construção de diversas novas IFES no mesmo período (CHAVES; AMARAL, 2014).

Após a redemocratização do Brasil, o I PNE, entre 2001 e 2011, não estabeleceu um vínculo direto entre arrecadação e financiamento. Já o II PNE, estabelecido para o decênio de 2011 a 2020, criou uma meta de recursos financeiros em proporção ao PIB, com ampliação progressiva do financiamento (CHAVES; AMARAL, 2014).

Ainda assim, o gasto com a educação superior em relação ao PIB ficou em torno de 1,2% dos 6% investidos em toda a área da educação, por exemplo, em 2014. Quando verificado os gastos diretos, esse percentual cai para 0,8% (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018), apesar do montante total bruto alto se comparado com a educação básica.

No intuito de buscar financiamentos alternativos para alcançar as metas do PNE, a Lei 12.351/2010 estabelece o FS e a constituição de seus recursos advindos da exploração do petróleo, de gás natural, da área do pré-sal e da exploração de hidrocarbonetos em geral, sem, por outro lado, estabelecer uma parcela fixa desses recursos. Em 2013, a Lei 12.858/2013 vinculou integralmente ao FS os recursos dos royalties provenientes do pré-sal (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018).

Cabe destacar que o Projeto de Lei 8.035/2010 estabelecia a aplicação de 7% do PIB na educação até o ano de 2020, mesmo com as projeções indicando que o percentual ideal de investimento é de fato 10%, e que acabou vetada pelo governo federal. O fato é que olhar para o percentual do PIB apenas não é suficiente para compreender o correto financiamento da educação no País, considerando que há outros fatores mais complexos que precisam ser verificados (AMARAL, 2016).

Além disso, parte dos valores utilizados para o pagamento da dívida pública poderia ser utilizado para o financiamento da educação (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018), entretanto, mesmo com a redução do montante total da dívida, não houve uma política nesse sentido (IPEA, 2012). Apesar de não ser obrigatório, existe uma preferência política em continuar pagando grandes montantes da dívida pública em detrimento de investimentos que poderiam ser considerados mais prioritários.

Além das considerações de porcentagem de investimento do PIB, central na discussão sobre financiamento da educação superior, é importante discutir outros mecanismos que afetam a distribuição dos recursos federais para as IFES. A área privada, responsável pela grande maioria das matrículas no País, também compete pelos recursos públicos por meio, inclusive, de políticas públicas.

O PROUNI e o FIES e como essas políticas oneram o financiamento da educação superior

Ao se falar em educação superior é notável a importância da área privada na composição do setor educacional. A partir da década de 1970, as Instituições de Ensino Superior (IES) privadas passaram a ser majoritárias no total de matrículas no País (CORBUCCI; KUBOTA; MEIRA, 2016), o que, conseqüentemente, passou a pesar no financiamento público, principalmente por meio de isenções fiscais e auxílios diversos, segundo Sampaio (2011) citado por Corbucci, Kubota e Meira (2016).

No final da década de 1980 e durante a década de 1990, houve uma retração de investimentos nas IFES e, devido à situação econômica brasileira, houve uma estagnação no setor privado, decorrentes das políticas de austeridade referendadas por órgãos internacionais como a OCDE. Ao mesmo tempo, havia no País uma demanda crescente por educação superior que necessitava ser suprida (CORBUCCI; KUBOTA; MEIRA, 2016).

Para incentivar a área privada, a União começou um processo de desregulamentação da área e flexibilização dos requisitos requeridos, possibilitando uma explosão de novas IES privadas. A partir disso, a educação superior privada cresceu 132% em números de matrículas e 160% em novas instituições até o ano de 2004 (CORBUCCI; KUBOTA; MEIRA, 2016).

Essa expansão, porém, precisava de aportes financeiros e incentivos fiscais, que foram capitaneados pelo Estado com a criação do PROUNI e do FIES (CORBUCCI; KUBOTA; MEIRA, 2016), além de outras políticas. O primeiro é assentado sobre uma política de incentivos indiretos por isenção tributária (CORBUCCI; KUBOTA; MEIRA, 2016) e, o segundo, assenta-se em políticas de emissão de títulos do Tesouro Nacional (FNDE, 2020).

As IES privadas que aderem ao PROUNI têm direito à isenção tributária federal regulamentada pela Instrução Normativa (IN) RFB nº 1394 de 2013. A IN isenta as instituições de impostos importantes que compõem boa parte das receitas da União por arrecadação, inclusive o imposto de Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e o Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ), influenciando diretamente no montante total de verbas disponíveis para as políticas públicas em geral.

O PROUNI beneficia principalmente as IES com fins lucrativos, cuja renúncia fiscal chegou em 2016 a mais de 1,2 bilhões de reais (CHAVES; REIS; GUIMARÃES, 2018). Já em 2019, segundo o Demonstrativo dos gastos governamentais indiretos de natureza tributária – PLOA 2019 da Receita Federal, a previsão de renúncia fiscal era de 1.176.382.422 (RECEITA FEDERAL, 2018).

Sob outro viés, existem outros mecanismos que redirecionam os recursos públicos para a área privada através de políticas de fomento e de financiamento. No caso da educação superior, o FIES é o principal programa que abarca esses recursos. O programa busca financiar essa expansão da área privada por meio de incentivos diretos com recursos públicos transferidos diretamente para as IES privadas (PEREIRA; GIARETA, 2017). Apenas entre 2010 e 2019, o FIES desembolsou, segundo o FNDE (2020), 97 bilhões de reais, demonstrando sua importância no montante total de financiamento da área privada.

O financiamento das IES privadas é feito por emissão de títulos da dívida pública, Certificados Financeiros do Tesouro – Série E (CFT-E). O programa teve maior adesão a partir de 2010, quando foram implantadas alterações pela Lei nº 10.260/2010, que revisou a taxa de juros, flexibilizou os requerimentos de fiador e ampliou o tempo de amortização da dívida.

Seus impactos financeiros decorrem de fatores que agem quase em paralelo, onerando os recursos públicos voltados à educação. Por um lado, o tratamento do financiamento como se fosse bolsa pelos beneficiários acaba por gerar uma alta inadimplência, chegando a quase 50% dos contratos em 2010, segundo o FNDE (GOETTEN, 2017). Por outro lado, a baixa participação das IES para o Fundo Garantidor (FGEDUC) também afeta a sustentabilidade fiscal do programa (BRASIL, 2018).

Aos custos do FIES, além do financiamento em si e a alta inadimplência, são também consideradas despesas primárias: despesas administrativas, cotas do fundo garantidor, etc. Somados todos os custos, o ônus fiscal do programa em 2017 ficou em torno de 30 bilhões de reais. Uma parte dos gastos da política influencia no resultado primário, enquanto outra parte influencia no aumento da dívida pública líquida (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018).

O alto valor que essa política movimenta impacta diretamente no financiamento da educação superior, fazendo com que grande parte dos recursos públicos seja revertida para a área privada, ao mesmo tempo que há outras facilidades fiscais que oneram essas mesmas fontes de financiamento. Parte dos recursos do FIES, por exemplo, poderia ser remanejada para outras políticas educacionais, como a educação básica, e outra parte poderia compor outros programas e custos da própria educação superior, entretanto, acaba sendo direcionado para o pagamento da dívida pública (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018).

A renúncia fiscal e o ônus fiscal dos programas impactam diretamente nos recursos de financiamento da educação superior, seja pela falta de controle fiscal desses recursos, seja pela baixa contribuição tributária legal que afeta a arrecadação e, consequentemente, os fundos específicos para essas políticas e outras. As IFES também são afetadas dessa forma, deixando de receber recursos para áreas mais discricionárias não necessariamente previstas em lei, como, por exemplo, recursos voltados às atividades finalísticas, principalmente pesquisas.

Conclusões

A influência do Estado é determinante para a construção da estrutura tributária e seu desenho institucional para financiar as políticas públicas de educação, assim como, ao mesmo tempo, é central na constituição de facilidades fiscais e tributárias. O financiamento das políticas de educação superior no País compreende uma série de desafios que vão para além da estrutura tributária em si, em que o arcabouço legal facilita “exceções” de investimento ao estabelecer mecanismos de captação de recursos públicos e privilégios fiscais para a área privada.

A forma como é feita a arrecadação pública é central na construção de políticas públicas de educação superior e a falta de outras políticas vinculadas pode afetar seu desempenho. A instituição de taxas e impostos que, a partir dos interesses antagônicos entre as classes, vão surgindo no arcabouço legal, acaba por modificar a estrutura tributária e pode onerar os cofres públicos em geral.

A eficiência das políticas públicas muitas vezes está ligada diretamente ao financiamento e, no caso brasileiro, o impacto das políticas no desenvolvimento social parece ser determinante. Da mesma forma que a estrutura de tributação regressiva também é determinante na redistribuição de recursos dessas políticas, não condizendo com a realidade do País e sua proposta de um Estado denso.

Uma das soluções na busca de financiamento para a educação foi vincular metas do PNE ao PIB. Não sendo suficiente, buscaram-se alternativas de financiamento, como o FS, deixando clara a falta de uma política tributária vinculada com a educação superior.

Programas como o PROUNI e o FIES podem acabar esvaziando os recursos para a educação superior, afetando as IES públicas em mais de uma forma. Seja pela renúncia fiscal, amparados por leis de imunidade fiscal, seja pela captação desses recursos sem a contrapartida proporcional.

É necessário à educação superior buscar novas alternativas de financiamento, como as alíquotas dos royalties do petróleo, que foram vinculadas ao FS, e a correta redistribuição de tributos na estrutura tributária. No caso do Brasil, o ITR poderia ser utilizado com maiores alíquotas para captação de recursos públicos específicos para a educação superior, bem como outros impostos diretos como sobre grandes fortunas (IPEA, 2012). O direcionamento de recursos resultantes da folga fiscal da dívida pública direcionados à educação também é uma solução factível.

O financiamento da educação superior é repleto de mecanismos que afetam a distribuição dos recursos públicos direcionados à educação, bem como seu constrangimento político relacionado à inflexibilidade legal e centralização de decisões no poder federal que refletem diretamente na capacidade do Estado em lidar com ciclos econômicos inconstantes e crises fiscais. Por fim, a decisão de onerar os recursos públicos para a educação é, muitas vezes, mais uma decisão política do que arranjos técnicos mal desenhados.

Referências

AMARAL, Nelson Cardoso. A educação superior brasileira: dilemas, desafios e comparações com os países da OCDE e do BRICS. **Revista Brasileira de Educação**, v. 21, n. 66, jul./set. 2016.

AVILA, Róber Iturriet; MARTINS, Mário Lúcio Pedrosa Gomes. Tributação, políticas públicas e propostas fiscais do novo governo. **Cadernos IHU Ideias**, São Leopoldo, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Instituto Humanitas Unisinos, ano XVII, v. 17, n. 291, 2019.

BOSCHETTI, Ivanete Salete. Implicações da reforma da previdência na seguridade social brasileira. **Psicologia e Sociedade**, Porto Alegre, v. 15, n. 1, p. 57-96, 2003, 2003.

BRITO, Vera Lúcia Ferreira Alves de. Recursos para a educação e limites do ajuste fiscal. **Fineduca – Revista de Financiamento da Educação**, v. 4, n. 1, 2014.

CAETANO, Eduardo Ferreira da Silva; CAMPOS, Ivete Maria Barbosa Madeira. A autonomia das Universidades Federais na execução das receitas próprias. **Revista Brasileira de Educação**, v. 24, 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Financiamento da educação superior no Brasil**: impasses e perspectivas. Relator Alex Canziani; consultores legislativos Ricardo Chaves de Rezende Martins (coordenador); Aldenise Ferreira dos Santos et al. Brasília: Edições Câmara, 2018.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob; AMARAL, Nelson Cardoso. Política de financiamento da educação superior – análise dos planos nacionais de educação pós constituição de 1988. **Revista Eletrônica de Educação**, v. 8, n. 1, p. 43-55, 2014.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob; REIS, Luiz Fernando; GUIMARÃES, André Rodrigues. Dívida pública e financiamento da educação superior no Brasil. **Acta Scientiarum, Education**, Maringá, v. 40, n. 1, e 37668, 2018.

CORBUCCI, Paulo Roberto; KUBOTA, Luis Claudio; MEIRA, Ana Paula Barbosa. Evolução da educação superior privada no Brasil: da reforma universitária de 1968 à década de 2000. **Radar: tecnologia, produção e comércio exterior**, Brasília, n. 46, ago. 2016.

CORDILHA, Ana Carolina. Limites ao processo de redução das desigualdades sociais na América Latina. **Rebela**, v. 3, n. 2, fev. 2014

DAVI, Jordeana et al. Carga tributária e política social: considerações sobre o financiamento da Seguridade Social. In: DAVI, J.; MARTINIANO, C.; PATRIOTA, L. M. (Org.). **Seguridade social e saúde: tendências e desafios** [online]. 2. ed. Campina Grande: EDUEPB, 2011. p. 59-84. ISBN 978-85-7879-193-3.

FNDE. **Repasse de CFT-E**. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/financiamento/fies-graduacao/mantenedora-e-ies/repasse-de-cft-e?tmpl=component&print=1/>. Acesso em: 02 set. 2020.

GASSEN, Valcir; D'ARAÚJO, Pedro Júlio Sales; PAULINO, Sandra Regina da F. Tributação sobre o consumo: o esforço de onerar mais quem ganha menos. **Sequência**, Florianópolis, n. 66, p. 213-234, jul. 2013.

GOETTEN, Rafael de Paula. FIES – Modelo de democratização ou ferramenta de falência do ensino público superior. In: CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO – EDUCERE, 13., 2017, Curitiba. **Anais [...]** Curitiba, 2017.

IPEA. **Comunicados do IPEA n. 124**. Brasília, 2020. Disponível em: http://www.ipe.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=12630. Acesso em: 24 set. 2020.

MACHADO, Carlos Henrique; BALTHAZAR, Ubaldo Cesar. A reforma tributária como instrumento de Efetivação da Justiça Redistributiva: uma abordagem histórica. **Sequência**, Florianópolis, n. 77, p. 221-252, nov. 2017.

MILIBAND, Ralph. **O Estado na sociedade capitalista**. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

NASCIMENTO, Paulo A. Meyer M.; VERHINE, Robert Evan. Considerações sobre investimento público em educação superior no Brasil. **Radar: tecnologia, produção e comércio exterior**, Brasília, n. 49, fev. 2017.

O'CONNOR, James. **A crise do Estado capitalista**. Tradução: João Maia. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

OFFE, Claus. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Tradução de Bárbara Freitag. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

ORAIR, Rodrigo Octávio. Dilemas do financiamento das políticas públicas nos municípios brasileiros: uma visão geral. In: COSTA, Marco Aurélio (Org.). **O Estatuto da cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda cultural**. Brasília: IPEA, 2016. p. 233-264.

ORAIR, Rodrigo Octávio; GOBETTI, Sérgio. Reforma tributária no Brasil. Dossiê Balanço Crítico da Economia Brasileira (2003-2016). **Novos Estud. Cebrap**, São Paulo, v. 37, n. 2, p. 213-244, maio/ago. 2018.

PEREIRA, Tarcísio Luiz; GIARETA, Paulo Fioravante. O FIES e a política de expansão do ensino superior privado brasileiro. In: CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO – EDUCERE, 13., 2017, Curitiba. **Anais [...]** Curitiba, 2017.

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca LTDA., 2013.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

RECEITA FEDERAL. **Instrução Normativa 1.394 de 12 de setembro de 2013**. Dispõe sobre a isenção do imposto sobre a renda e de contribuições aplicáveis às instituições que aderirem ao Programa Universidade para Todos. Brasília, 2013. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=45931>. Acesso em: 26 ago. 2020.

RECEITA FEDERAL. **Demonstrativo dos gastos governamentais indiretos de Natureza Tributária (Gastos tributários) – PLOA 2020**. Brasília, 2018. Disponível em: <http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/arquivos-e-imagens/dgt-ploa-2019.pdf>. Acesso em: 26 ago. 2020.

ROSSI, Pedro et al. Austeridade fiscal e o financiamento da educação no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 40, e0223456, 2019. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S101-73302019000100328&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 05 set. 2020.

SALVADOR, Evilásio. Orçamento da seguridade social e política econômica: perversa alquimia. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, v. 87, p. 25-57, 2006.

SALVADOR, Evilásio. **Fundo Público no Brasil**: Financiamento e destino dos recursos da seguridade social. 2008. Tese (Doutorado em Política Social) – Departamento de Serviço Social, Universidade Federal de Brasília, Brasília, 2008.

SANTOS, João Mário Ribeiro. **A regressividade do sistema tributário nacional brasileiro**. 2014. Monografia (Bacharelado em Economia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

SKOCPOL, Theda; AMENTA, Edwin. State and social policies. **Annual Review of Sociology**, v. 12, p. 131-157, 1986.

TESOURO NACIONAL. **Carga tributária bruta de acordo com a classificação econômica – Brasil – Anual – 2018 e 2019**. Brasília, 2019. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:32076. Acesso em: 02 set. 2020.

Fábio Ferreira Berrogain é servidor público do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira - INEP. Cientista Político e formado em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de Brasília - UnB. Pesquisador e mestrando na Faculdade de Educação da UnB na área de políticas públicas de educação superior.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9085-0866>

E-mail: berrogain@gmail.com

Recebido em 30 de setembro de 2020

Aprovado em 19 de março de 2021