

**VIDA, MORTE E RESSURREIÇÃO DO ESTADO SOCIAL?**

**LIFE, DEATH AND RESSURRECTION OF THE WELFARE STATE?**

**António Carlos dos Santos\***

**RESUMO**

Há autores e políticos que pretendem reduzir a questão do Estado Social a um problema financeiro, para demonstrar a sua inviabilidade. Contudo, a questão do Estado Social não é financeira, mas política, mesmo se, no plano financeiro, muito pode ser feito para torná-lo sustentável.

**Palavras-chave:** Futuro do estado social; Crise; Política fiscal.

**ABSTRACT**

Some authors and politicians intend to reduce the question of the Welfare State to a financial problem, in order to demonstrate its unfeasibility. However, the question of the Welfare State is not a financial, but a political one, even if at financial level we can improve a lot of things to become it sustainable.

**Keywords:** Future of welfare state; Crisis; Tax policy.

Nada se sabe  
que já não se saiba  
Nada se escreve  
que não esteja escrito  
Mas nada se sabe  
nada está escrito  
*Manuel Alegre*

Viajei por toda a parte, no país.  
Todos fazem a mesma pergunta:  
para onde é que nós vamos?  
que não esteja escrito  
John Steinbeck (“As vinhas da ira”)

\* Professor da Universidade Autónoma de Lisboa (UAL). Membro do Instituto de Direito Económico e Fiscal (IDEFF) e do Conselho Científico da *Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal* (RFPDF). Jurisconsulto.

## ESTADO SOCIAL: AS ORIGENS

A história das ideias políticas confronta-nos com muitas surpresas. A ideia de Estado Social, tal como a de Estado de Direito, começou por florescer fundamentalmente em um universo conservador, com muitas reservas e desconfianças das forças políticas e culturais de esquerda. Assim, por exemplo, o marxismo contrapunha ao Estado Social a democracia social, uma vez que a verdadeira democracia pressupunha, em última instância, o desaparecimento do Estado (isto é, o comunismo). A manutenção do Estado significaria, por definição, uma forma de dominação de uma classe sobre outra(s)<sup>1</sup>.

No plano *teórico*, a ideia de Estado Social remonta ao século XIX, no quadro da emergência do Estado nacional alemão e deve-se a Lorenz von Stein (1815-1890)<sup>2</sup>. Segundo ele, o Estado deveria não só livrar o proletariado do jugo do capital, mas também impedir que o trabalho o dominasse, precisando, em suma, criar o equilíbrio indispensável para que capital e trabalho convivessem em paz. A reforma social a ser levada a cabo pelo Estado conviria assim tanto aos capitalistas quanto ao proletariado, justificando a forma de Estado a que se veio dar o nome de Estado Social<sup>3</sup>.

É, porém, com o II Reich (1871-1918) e a unificação alemã promovida por Otto von Bismarck (1815-1898) que, no plano da *concretização política*, surgiu, na década de 1880, o embrião do que se chamaria Estado Social (*Sozialstaat*), na sua faceta de Estado-Providência<sup>4</sup>, com a introdução de seguros privados obrigatórios a cargo de patrões e trabalhadores, seguros de acidentes e de doença (1883-1884), de invalidez e de velhice (1889), ao mesmo tempo que eram duramente reprimidas as forças laborais (leis contra os socialistas)<sup>5</sup>. Embora tradicionalmente não seja considerada especificamente ligada ao Estado-Providência, a legislação fabril inglesa, surgida nos primeiros decênios do século XIX, sob pressão do violento movimento ludista e do cartismo, pode ser considerada

338

<sup>1</sup> Fundamentalmente, pois a fórmula “Estado democrático e social” começou a surgir na Revolução de Paris de 1948 e na obra de Louis Blanc, da qual Marx era crítico.

<sup>2</sup> VON STEIN, Lorenz. *Der Socialismus und Communismus des heutigen Frankreichs. Ein Beitrag zur Zeitgeschichte*. Leipzig, 1842.

<sup>3</sup> SOTELO, Ignacio. *El Estado Social – antecedentes, origen, desarrollo y declive*. Madrid: Trotta, 2010, p. 125. Classes pobres são perigosas. Por isso, segundo este autor, “a proteção dos pobres, que se entende também como controle e disciplina, era considerada um requisito indispensável para garantir a segurança da ordem estabelecida” (tradução livre, p. 146). Sobre o tema, ver igualmente: BONAVIDES, Paulo. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. 9. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

<sup>4</sup> Termo que, segundo Pierre Rosanvallon (*La crise de l'État-providence*. Paris: Seuil, 1981), tinha um cunho pejorativo na boca do seu autor, o liberal Émile Ollivier (p. 141).

<sup>5</sup> Conforme: KAMMLER, Jörg. El Estado Social. In: ABENDROTH, Wolfgang; LENK, Kenk. *Introducción a la ciencia política*. Barcelona: Anagrama, 1971, p. 97.

precursora de um conceito alargado de Estado Social<sup>6</sup>. Todavia, só em 1911, por influência do ministro das Finanças Lloyd George, com o apoio da esquerda liberal e perante a divisão dos trabalhistas, a Grã-Bretanha se dotou do *National Insurance Act*, com amplo financiamento público dos custos do sistema de segurança social.

Até as primeiras décadas do século XX, o Estado Social foi, de fato, visto com suspeição pelas organizações de esquerda, sendo identificado como uma forma de travar a revolução socialista ou mesmo a revolução democrática. Essa tradição conservadora do Estado Social manteve-se até os nossos dias. Basta lembrar que, entre nós, a expressão foi profusamente usada no tempo de Marcello Caetano<sup>7</sup>, sendo esta, aliás, uma das razões por que a fórmula *Estado Social* não aparece explicitamente na Constituição de 1976<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> Recorde-se que a classe operária inglesa resistiu fortemente à introdução das máquinas nas fábricas e que lutou com afinco pela mudança das terríveis condições laborais e sociais saídas da Revolução Industrial. Durante três decênios, conseguiu arrancar, no Plano Legislativo, certas concessões, que, no entanto, se revelaram puramente nominais. Com efeito, embora o Parlamento tenha publicado, de 1802 a 1833, cinco leis laborais, nunca votou as verbas necessárias à sua implantação no terreno. Só com a Lei Fabril de 1833 foi introduzido o dia de trabalho normal nos têxteis, pondo cobrança ao trabalho de crianças e jovens, dia e noite, segundo a vontade do patrão.

<sup>7</sup> CAETANO, Marcello. *Estado Social*. Lisboa: Verbo 1970. Sobre esse período, conferir ainda: GOMES, Joaquim. Estado Social. In: CASTRO, Armando; NUNES, A. J. Avelãs; GOMES, Joaquim; MOREIRA, V. Tribuna. *Sobre o capitalismo português*. Coimbra: Vértice, 1971, p. 205-228. Nesse contexto, é ainda interessante relembrar o que, em 1972, Sá Carneiro escreve no prefácio ao livro de Elías Díaz, *Estado de Direito e Sociedade Democrática* (Lisboa: Iniciativas Editoriais, 1972, p. 7 e ss.): aí crítica o fato de o regime autoritário saído de 1926 não ter sabido ou desejado construir o Estado Social do Direito, mas também a insuficiência de uma mera sociedade de bem-estar para a realização plenamente humana. Aí, o fundador do Partido Social Democrata (PSD) acolhia os ensinamentos de Díaz “quanto à rejeição da chamada sociedade de consumo, com as suas alienações desumanizadoras ao serviço de um lucro cada vez maior” e “quanto ao perigo constante de neofascismo que o neocapitalismo comporta”. E Sá Carneiro então acrescentava: “Ninguém, hoje em Portugal, defende um liberalismo individualista, a não ser talvez alguns representantes do neocapitalismo, que o ambicionariam só para si”. Que diria hoje o fundador do PSD do governo do seu partido?

<sup>8</sup> Diferentemente do que ocorre, por exemplo, com as Constituições da Alemanha de 1949 (artigo 20: “A R.F.A. é um Estado Federal, democrático e social”) e da Espanha de 1978 (n. 1 do artigo 1º: “Espanha se constituye en un Estado Social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político”), no caráter compromissório da Constituição portuguesa, o princípio da dignidade da pessoa humana, as referências à construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a realização da democracia econômica, social e cultural, as normas relativas às tarefas fundamentais do Estado (artigo 9º) e às suas incumbências prioritárias (artigo 81) e o vasto elenco dos direitos sociais, culturais e ambientais, bem como dos direitos dos trabalhadores, permitem sustentar, no plano jurídico-político, a ideia da autoconfiguração do Estado Português como Estado Social e democrático de direito. José Gomes Canotilho (*Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 2003, p. 335 e ss.) fala, a propósito, de *princípio da socialidade*, ligando-o ao princípio da democracia econômica, social e cultural.

## ESTADO SOCIAL: O APOGEU

É costume distinguirem-se na evolução do Estado Social três períodos: o primeiro, desde os anos 1880 até o início da Primeira Guerra Mundial; o segundo, que abrange as duas guerras e o período entre elas (1914-1945), representando a Constituição de Weimar a positivação jurídica da expressão, logo esvaziada pela jurisprudência alemã da época; e o terceiro, que vai de 1945<sup>9</sup> até meados dos anos 1970 (os “trinta anos gloriosos”), altura em que se tornou corrente falar da crise do Estado Social.

No campo dos juristas mais conservadores (ou neoliberais), muitos esforços foram feitos para limitar a eficácia jurídica dos direitos sociais, os quais, ao contrário dos direitos civis e políticos, não passariam de meras proclamações políticas inexecutáveis, isto é, de “direitos” que não seriam para levar a sério<sup>10</sup>. No

340

---

Sublinha, contudo, que, apesar de as várias revisões constitucionais não terem alterado o paradigma de Estado socialmente prestacional plasmado na Constituição, o aprofundamento da união e integração europeias e o próprio processo de globalização levaram a que o moderno Estado Social tenha assumido a forma de Estado Regulador de serviços públicos essenciais (p. 352-353). O autor não vê contudo nessa evolução “uma *desconstrução* do Estado Social em favor das forças autorregulativas do mercado livre”. Há, porém, publicistas mais conservadores que duvidam que o Estado Social seja uma noção constitucional: como Suzana Tavares da Silva (*Os direitos fundamentais na arena global*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2011, p. 112), que afirma, a meu ver sem sustentação o bastante, que “o Estado Social, como o Estado Ambiental, não pode ser entendido como um ‘conceito constitucional’”. Outros autores colocam em causa a noção de direitos adquiridos, como João Carlos Loureiro, em *Adeus ao Estado Social? A segurança social entre o crocodilo da economia e a medusa da ideologia dos “direitos adquiridos”* (Coimbra: W. Kluwer/Coimbra Editora, 2010), em especial quanto às pensões (p. 117 e ss.).

<sup>9</sup> O processo de esvaziamento do conteúdo progressista da noção de “Estado de direito económico e social” contido na Lei fundamental alemã e nas Constituições de alguns *Länder* e sua diluição em uma ideia de Estado Social desprovido de força transformadora do sistema socioeconómico começaram cedo na Alemanha, como nos mostra Wolfgang Abendroth [El Estado de Derecho Democrático y Social como proyecto político. In: ABENDROTH, Wolfgang; FORSTHOFF, Ernst; DOERING, Karl (Orgs.). *El Estado Social*. Madri: Centro de Estudios Constitucionales, 1986, p. 21 e ss.], e decorrem da leitura neoliberal (na época representada pelo ordoliberalismo), que, a partir de Walter Eucken e Wilhelm Röpke, assumiu um papel dominante nessa fase, culminando na fórmula sucedânea de “economia social de mercado” (*Soziale Marktwirtschaft*) atribuída a Alfred Müller-Armack (*Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft*. Hamburg, 1947). Com Ernst Forsthoff (Problemas constitucionales del Estado Social. In: ABENDROTH, Wolfgang; FORSTHOFF, Ernst; DOERING, Karl (Orgs.). *El Estado Social*, op. cit., p. 45 e ss.), o Estado Social passa a ser visto como “um Estado que garanta a subsistência e, portanto, como um Estado de prestações e de redistribuição de riqueza”. Segundo o mesmo autor, seria de temer a “instrumentalização das funções sociais com fins de dominação”. Daí que não considere o Estado Social compatível, *no plano constitucional*, com o Estado de direito. Daí também pode acrescentar-se a ideia de que os direitos sociais não são direitos como os outros.

<sup>10</sup> O que é falso, como o demonstram de forma aprofundada, a partir de dados empíricos recolhidos de várias experiências jurídicas, Víctor Abramovich e Christian Courtis (*Los derechos sociales como derechos exigibles*. 2. ed. Madri: Trotta, 2004). Ver ainda, entre nós, o importante livro de Jorge Reis Novais, *Direitos Sociais: teoria jurídica dos Direitos Sociais enquanto Direi-*

campo dos economistas e financistas, volta-se a ligar o Estado Social visto como conjunto das funções sociais do Estado ao velho tema da crise do Estado Fiscal<sup>11</sup>.

É este, e apenas este, o tema ao qual aqui se pretende dar nota. Há, evidentemente, relações entre os conceitos de Estado Social (tendo em conta os seus diversos pilares e as suas diversas variantes) e de Estado Fiscal. Mas é extremamente redutora a perspectiva de quem afirma que “o Estado Social é um conceito intimamente associado à economia e às finanças públicas”<sup>12</sup>. Nessa lógica, poder-se-ia afirmar que também o Estado de Direito “é corolário do Estado Fiscal, ou seja, a sua atuação está vinculada a sua capacidade arrecadatória”<sup>13</sup> – e que o próprio Estado democrático estaria dependente da economia e das finanças públicas<sup>14</sup>.

O Estado Social nasce, antes de tudo, como uma forma do Estado nacional. O Estado moderno, forma política saída das revoluções burguesas, é um Estado nacional que se caracteriza pelo monopólio da coerção legítima (Weber) em um espaço territorial delimitado por fronteiras, pela existência de uma burocracia permanente (militar, judicial e administrativa, incluindo a burocracia recaudatória), pela igualdade formal entre aqueles que eram considerados cidadãos de corpo inteiro. Ainda que com variantes importantes, esse Estado assume-se como liberal, isto é, como Estado circunscrito às funções políticas, militares e diplomáticas, como Estado separado da sociedade e da economia, protetor da propriedade privada dos meios de produção, do mercado e da livre-concorrência e, na época, como Estado elitista, e não como Estado democrático. O Estado liberal era, porém, ao contrário das aparências, um Estado intervencionista na economia e na sociedade, que contemporizava com maneiras de intervenção ativa que viam do Estado absoluto. De fato, o Estado liberal intervinha de muitos modos, nomeadamente por meio do protecionismo aduaneiro, do condicionamento na constituição de sociedades anônimas e do controle dos trabalhadores e das suas

---

tos Fundamentais, no qual se defende que “todo o núcleo do regime material pretensamente específico dos direitos, liberdades e garantias se aplica, em toda a sua extensão e com o mesmo alcance, aos direitos sociais” (p. 363).

<sup>11</sup> SOTELO, Ignacio. *El Estado Social* – antecedentes, origen, desarrollo y declive. Madri: Trotta, 2010, p. 160.

<sup>12</sup> Assim: SILVA, Suzana Tavares. *Os direitos fundamentais na arena global*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2011, p. 101.

<sup>13</sup> Como refere Miguel Angelo Maciel, em *O tratamento tributário discriminatório como combate à concorrência fiscal internacional e a sua legitimidade* (São Paulo: MP, 2009, p. 76).

<sup>14</sup> A Ciência Política tem demonstrado haver certa correspondência entre democracia e desenvolvimento econômico, embora não necessariamente uma relação de causalidade. Recorde-se, a propósito, entre outras, a obra clássica de Seymour Martin Lipset, *The political man. The social bases of politics* (Nova York: Doubleday & Co, 1960). Sobre a tensão entre democracia e mercado, ver a lúcida análise de Ha-Joon Chang, *As nações hipócritas: os segredos incômodos dos países ricos e os mitos que ameaçam a prosperidade global* (Lisboa: Clube dos Autores, 2013, p. 200 e ss.).

organizações. Os trabalhadores eram, por exemplo, obrigados a registrar na polícia as suas mudanças de residência. As organizações sindicais eram proibidas, tal como a greve. Hoje, tende-se a esquecer que o Estado liberal convivia bem com estes factos, tal como com sistemas não democráticos. Mais do que democrático, o Estado liberal era elitista, como o demonstram os sistemas e processos eleitorais então existentes. O mesmo, aliás, acontece hoje com as diversas variantes do Estado neoliberal: umas somente funcionam em ditaduras, como a do Chile de Augusto Pinochet demonstra; outras, mais sutis, procuram limitar os espaços da decisão democrática em favor da decisão tecnoburocrática e restringir o alcance do próprio Estado de direito constitucional, sempre que este cause perturbação ao funcionamento do mercado e da livre-concorrência, construindo um Estado funcionalizado aos *diktats* dos poderes fáticos.

O moderno Estado Social (em sentido amplo, e não como mero Estado-Providência) surge como resposta reformista à crise do Estado liberal clássico (e da economia liberal clássica), em uma época na qual, por causas diversas, as funções tradicionais do Estado deram origem a novas políticas públicas, alargadas à economia e à sociedade<sup>15</sup>.

A grande crise de 1929, o *New Deal*, na sequência da aprovação, em 1935, do *Social Security Act*, as políticas sociais reformistas da social-democracia sueca (desde 1932) e, sobretudo, o pós-II Guerra Mundial, com o plano *Beveridge* (1942)<sup>16</sup> e com a conjunção, ainda que efêmera, de movimentos antinazistas e antifascistas na França e na Itália, fizeram emergir um amplo Estado Social, não apenas limitado ao pilar do *Welfare State* (*Wohlfartstaat*, *État-Providence*)<sup>17</sup>, em um contexto no qual eram superadas e deslegitimadas as formas não democráticas de intervenção pública. O Estado Social deve assim ser compreendido de forma alargada, abrangendo outros pilares para além da proteção social, quais sejam a regulação das relações laborais, a prestação de serviços públicos e mesmo, de acordo com Christophe Ramaux, o campo das políticas macroeconômicas

342

<sup>15</sup> Conforme: NOVAIS, Jorge Reis. *Contributo para uma Teoria do Estado de Direito* – do Estado de Direito liberal ao Estado Social e democrático de Direito. Coimbra, 1987.

<sup>16</sup> Conferir o *Report on Social Insurance and Allied Services*, que esteve na base da organização do sistema britânico de segurança social e do *Welfare State*, financiado por contribuições de todas as pessoas em idade de trabalhar. Com esse recurso financeiro, o Estado britânico outorgava subsídios a doentes, desempregados, reformados e viúvas, cujas prestações eram vistas como um direito dos cidadãos. Segundo William Beveridge, esse sistema combateria os cinco grandes males da sociedade (a escassez, a doença, a ignorância, a miséria e a ociosidade) e sustentaria um nível de vida mínimo, abaixo do qual ninguém deveria viver.

<sup>17</sup> Uma das limitações do importante trabalho de Gosta Esping-Andersen, *The three worlds of Welfare Capitalism* (Princeton University Press, 1990; ver também: *Três lições sobre o Estado-Providência*. Lisboa: Campo da Comunicação, 2009) é precisamente o de ter cingido a análise ao Estado-Providência, uma das facetas do Estado Social.

(entre as quais, a fiscal)<sup>18</sup>. Hoje, quando se fala de crise de Estado Social, não é apenas o Estado-Providência (nas suas diversas configurações – social-democrata, corporativa, liberal – de que fala Gosta Esping-Andersen) que está em causa, mas igualmente a existência de direitos laborais e direitos sociais e das próprias políticas públicas do Estado, em particular as redistributivas e as relativas ao desenvolvimento, e o princípio da progressividade do imposto sobre o rendimento.

No plano da teoria econômica, o keynesianismo surgia como justificação dessa forma estatal<sup>19</sup>. Note-se que, ao contrário do que ocorre hoje, as crises, mesmo em tempos de grave penúria, sempre fizeram emergir um Estado Social mais forte.

Em grande medida, o moderno Estado Social afirma-se como um compromisso entre diferentes forças sociais e políticas em um contexto democrático. Para as forças conservadoras, na sequência da tradição bismarckiana, o Estado Social era necessário para consolidar a ordem e dissuadir revoltas ou revoluções, no fundo, como um tampão que impedisse qualquer coletivização da economia. Para os liberais, o Estado Social justificava-se como complemento da economia privada, sendo por meio dele que, supletivamente, se realizariam funções socio-econômicas que o mercado, dadas as suas falhas, não conseguia levar a cabo. Em outras palavras, era uma forma pragmática de o capital obter trabalhadores qualificados, com boa saúde e pagos pela comunidade. Para os democratas-cristãos, significava não apenas a paz social, mas também o respeito pela doutrina social da Igreja. Para os socialistas e sociais-democratas reformistas, o Estado Social era visto, pelo menos até Bad Godesberg (1959), como uma via democrática de transformação do capitalismo em um novo regime econômico designado por socialismo ou, mais tarde, como uma simples forma de garantir o bem-estar social (*Welfare State*). Para correntes políticas mais à esquerda, o Estado Social representa uma figura ambígua<sup>20</sup>. Na maioria dos casos, ainda que mantendo reservas em relação ao reformismo inerente ao Estado Social, essas correntes acabam por defender o alargamento das funções sociais do Estado, pelo menos daquelas que foram obtidas por meio de duras batalhas políticas e sindicais.

<sup>18</sup> RAMAUX, Christophe. *L'État social – Pour sortir du chaos néolibéral*. Paris: Fayard (Mille et une nuits), 2012, p. 29 e ss.

<sup>19</sup> A influência de Keynes foi, porventura, objeto de algum exagero. Sobre as condições que possibilitaram o êxito do modelo do Estado Social durante os anos gloriosos, ver: COTARELO, Ramón García, *Del estado del bienestar al estado del malestar*. Madri: Centro de Estudios Constitucionales, 1986, p. 110-111.

<sup>20</sup> Essa ambiguidade parece-me presente no pensamento (sempre estimulante) de António Avelãs Nunes, nomeadamente no livro *As voltas que o mundo dá... Reflexões a propósito das aventuras e desventuras do Estado Social* (Lisboa: Avante, 2010), como procurei dar conta na recensão publicada na *Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal* (n. 3, ano IV, 2011, p. 339-346).



Como quer que seja, esse modelo compromissório<sup>21</sup> se assentava, em termos gerais, em um forte setor público em domínios estratégicos (mas afastando a coletivização da economia), em um planeamento democrático indicativo, em amplos direitos dos trabalhadores e das suas organizações e em importantes direitos econômicos, sociais, ambientais e culturais. Central seria a criação de uma rede de proteção social, pública e universal, de um sistema educacional ao alcance de todos e de um sistema nacional de saúde. Não é difícil ver como essas ideias, desde cedo sob fogo cruzado, impregnaram a Constituição da República Portuguesa de 1976.

### ESTADO SOCIAL: A CRISE

Esse compromisso durou na Europa até meados dos anos 1970, isto é, até o fim do sistema de Bretton Woods e a crise petrolífera de 1973. Assistimos então, e com maior incidência a partir dos anos 1980, ao que muitos designaram de crise do Estado-Providência, acompanhada, no plano das ideias, da dominância do pensamento neoliberal, nas suas diversas matizes, e, no plano dos fatos, de uma reorganização do poder político e social na Europa (Thatcher) e no mundo (Reagan).

Importante na recente contestação ao Estado Social foi a filosofia econômica de Friedrich von Hayek (1899-1992) e de Milton Friedman (1912-2006). O primeiro preferia uma “ditadura liberal” a uma democracia não liberal. Inspirado na obra do sociólogo alemão Alfred Schütz (1899-1959), socorre-se da categoria idealizada da “ordem espontânea”<sup>22</sup>, no fundo, uma ideia mítica de “mercado”, para fazer do saber econômico um “projeto de hegemonia cultural recorrendo à doutrinação”<sup>23</sup> e legitimar um feroz ataque ao movimento sindical (ao “monopólio” dos sindicatos), como ocorreu com o governo de Magareth Thatcher. O segundo, expoente da escola monetarista de Chicago, defendeu a contração das políticas públicas, em especial as ligadas à segurança social e as de natureza redistributiva, justificando a necessidade de construir um Estado mínimo ao serviço dos mercados<sup>24</sup>.

Vários fatores específicos contribuíram para que o Estado Social fosse questionado: demográficos (queda da taxa de natalidade e aumento da esperança de

<sup>21</sup> Do compromisso entre classes sociais, tendo por base o crescimento econômico, falava, por exemplo, Juan Ramón Capella [La crisis del ‘Estado del Bienestar’ en la crisis de civilización. In: OLIVAS, Enrique (Org.). *Problemas de legitimación en el Estado Social*, Madri: Trotta, 1991, p. 178], ao mesmo tempo que dava conta da “crise de uma civilização baseada num crescimento econômico quantitativo ilimitado” (tradução livre, p. 184).

<sup>22</sup> HAYEK, Friedrich August von. *Law, legislation and liberty*. Vols. I, II, III. Londres: Routledge and Kegan Paul, 1973-1979; *The constitution of liberty*, Chicago: University of Chicago Press, 1960; e *O caminho para a servidão*. Lisboa: Edições 70, 2009.

<sup>23</sup> Assim: JORION, Paul. *Misère de la pensée économique*. Paris: Fayard, 2012, p. 198.

<sup>24</sup> FRIEDMAN, Milton. *Capitalism and freedom*. Chicago: University of Chicago Press, 1962.



vida, envelhecimento das populações); técnicos (sociedade de informação e do conhecimento que trouxeram formas de organização social diferentes das da sociedade industrial, com perda de centralidade do trabalho); novas tecnologias de comunicação (reduzindo distâncias e tornando as fronteiras porosas); mudanças no quadro de valores (emergência dos valores pós-materialistas); e ideológicos (domínio das teses neoliberais ultraindividualistas em detrimento de teorias comunitaristas ou solidaristas). Esses fatores estão associados a mudanças econômicas, sociais, culturais e políticas como sejam a globalização que embebeu os Estados nos mercados, a perda de ganhos de produtividade do sistema capitalista a partir dos anos 1960<sup>25</sup>, o aparecimento do fenômeno da estagnação, os impasses do keynesiano, e, no plano político, a implosão do bloco de Leste, o refluxo e a crise do movimento comunista europeu na França, na Espanha e na Itália, o afastamento da social-democracia clássica de um projeto de transformação da sociedade capitalista e, por vezes mesmo, a sua evolução para formas de liberalismo social (visível no chamado blairismo), o modo como se constituíram a União Europeia e, em particular, a União Econômica e Monetária<sup>26</sup> e a total liberdade de circulação de capitais que ela implicou, reforçando, para níveis nunca vistos, o poder do capital financeiro especulativo, da chamada “economia de casino” (Strange).

Esses fatores trouxeram de novo para a ribalta as teses da crise do Estado Social como crise fiscal do Estado. De fato, o Estado Social, tal como todo o Estado capitalista moderno, é um Estado Fiscal, *rectius* tributário, pois vive essencialmente dos impostos e de outras formas tributárias (contribuições, taxas, parafiscalidade), e não de receitas patrimoniais, sendo inviável a sua sustentabilidade financeira permanente por empréstimos, em particular externos. O sistema tributário permite ao Estado Social não apenas obter receitas para o seu financiamento, mas, igualmente, por meio das suas funções extrafinanceiras, agir sobre a economia e a sociedade.

A problemática da crise fiscal do Estado não é de hoje. Recorde-se que, durante as primeiras décadas do século XX, houve um importante confronto teórico e político sobre a questão de saber se o financiamento do Estado deveria advir apenas (ou essencialmente) de impostos ou, também, de receitas patrimoniais próprias, desde logo as decorrentes da propriedade de meios de produção, pelo menos daqueles situados em setores estratégicos. Na teoria sociológica e

<sup>25</sup> Recorde-se que, em uma leitura clássica de Marx, as crises cíclicas de sobreprodução são inerentes ao sistema capitalista e decorrem, em última instância, da contradição entre o caráter social da produção e o modo privado de apropriação (sobre o tema, ver: RIBEIRO, Nelson Rosas. *A crise econômica: uma visão marxista*. João Pessoa: UFBP, Editora Universitária, 2008).

<sup>26</sup> SANTOS, António Carlos dos. O modelo de união monetária no Tratado de Maastricht. *Documento de Trabalho CEDIN*, n. 2. Lisboa: ISEG, 1994.

econômica, essa discussão teve expressão no confronto entre as posições de Rudolf Goldscheid (1870-1931)<sup>27</sup> e de Joseph Schumpeter (1883-1950)<sup>28</sup>.

Para Goldscheid, a abertura política do Estado liberal à democracia trouxe, como reação, a espoliação do Estado do seu patrimônio, em particular no tocante à sua ação na esfera produtiva, de forma a salvaguardá-la do voto popular expresso no sufrágio universal. Segundo esse sociólogo, o povo (a maioria da população), ganhando eleições, apenas teria acesso a caixas vazias, ao Estado pobre, pelo que a escolha democrática seria esvaziada de conteúdo útil. Sem patrimônio, o Estado era obrigado a socorrer-se de impostos, em especial dos indiretos, e de empréstimos, ficando na dependência dos credores privados. Alargar o domínio público seria, para Goldscheid, a forma de responder à crise fiscal e dar resposta às despesas crescentes.

Já para Schumpeter (que, ao contrário de Goldscheid, defendia, por oposição ao Estado patrimonial, o Estado Fiscal, separado da economia, como forma de completar a ação do mercado), a crise do Estado Fiscal não era logicamente inerente a esta forma estatal, mas decorria de fatores externos. Em outras palavras: não existiria uma falência financeira do Estado que pudesse ser considerada inexorável. O que não significava que não existissem limites ao financiamento do Estado por meio de impostos, limites inerentes no nível do desenvolvimento do país, de sua estrutura social e da natureza das riquezas existentes que condicionavam a sua viabilidade. Recorde-se, aliás, que Schumpeter admitiu que o capitalismo pudesse sucumbir, dando origem a um sistema econômico de natureza socialista, não por causa dos seus defeitos, mas, paradoxalmente, dos seus méritos.

Nos anos 1970, retorna, à direita e à esquerda, a crítica política ao Estado Social. À direita, uma das mais importantes provém das teorias da escolha pública e do “constitucionalismo econômico/financeiro”, ou seja, das análises econômicas do “mercado político” baseadas no individualismo metodológico (Buchanan, Tullock, Brennan)<sup>29</sup>, com a contestação do Estado benevolente, bem como a denúncia às falhas de governo e à burocratização estatal e a defesa da “constitucionalização” de limites à despesa pública. Também aqui é fácil reconhecer o peso dessas teses na construção da União Econômica e Monetária (UEM).

<sup>27</sup> GOLDSCHIED, Rudolf. Sociological approach to problems of public finance. In: MUSGRAVE, Richard A.; PEACOCK, Alan T. *Classics in the theory of public finance*. Nova York: St Martin's Press, 1967, p. 202-213. (Artigo original de 1917)

<sup>28</sup> SCHUMPETER, Joseph. La crise de l'état fiscal. In: SCHUMPETER, Joseph. *Impérialisme et classes sociales*. Paris: Flammarion, 1984, p. 229-282. (Artigo original de 1918)

<sup>29</sup> BUCHANAN, James. *Economía constitucional*. Madri: IEF, 1993; BRENNAN, Geoffrey; BUCHANAN, James. *The Power to tax: analytical foundations of a fiscal constitution*. Nova York: Cambridge University Press, 1980; BUCHANAN, James; TULLOCK, Gordon. *The calculus of consent*. Ann Arbor MI: The University of Michigan Press, 1962.

À esquerda, ganhou notoriedade a crítica de James O'Connor<sup>30</sup>, segundo o qual o sistema capitalista repousa em uma socialização dos custos e uma apropriação privada dos lucros. O Estado Fiscal (que o Estado Social é) tem dois tipos de funções: uma de *acumulação*, que interessa diretamente ao capital; e outra de *legitimação*, centrada na manutenção de certa coesão social<sup>31</sup>. Ora, tudo isso pressupõe despesa pública crescente (já Wagner havia falado da lei do crescimento da atividade estatal), a qual tem limites de financiamento no quadro do sistema econômico existente. São essas limitações financeiras que hoje colocariam, sobretudo, em causa as chamadas funções sociais do Estado e, conseqüentemente, a coesão social<sup>32</sup>.

### ESTADO SOCIAL: QUESTÃO CIVILIZACIONAL?

A natureza compromissória do Estado Social torna o seu destino politicamente incerto, como se a crise permanente fosse o seu estado natural. A história encarregou-se de demonstrar que o progresso não é nem linear nem garantido, que mesmo os impérios aparentemente mais sólidos tombam e que o futuro é largamente imprevisível. Mas é também a consciência desses fatos que permite recuperar a importância do político e, nesse quadro, da escolha democrática e da aposta pascaliana. Perante os ataques de que está a ser alvo, hoje a defesa do Estado Social e dos direitos sociais que lhe são inerentes aparece como uma questão civilizacional, como uma questão ética, como uma questão de decência. Apesar dos seus limites, o Estado-Providência (ou melhor, o Estado Social em sentido amplo) representou e representa ainda, como lembra Riccardo Petrella, “a forma mais avançada de “boa” sociedade”<sup>33</sup>. Com os direitos sociais, recorda, por sua vez, François Ewald, “a problemática da libertação sucede à da liberdade” – esses direitos são oponíveis “à totalidade dos sujeitos, a *sociedade*”<sup>34</sup>.

Hoje, podemos falar, no quadro do sistema econômico capitalista, de dois modelos de Estado em concorrência, não sendo indiferente a opção por um ou por outro, tal como não o é a opção entre democracia (forma tendencial de socialização da esfera política) e ditadura. Hoje, muitos chamam Estado neoliberal

<sup>30</sup> O'CONNOR, James. *The fiscal crisis of the state*. Nova York: St Martin's Press, 1973; e *Accumulation crisis*. Oxford/Nova York: Basil Blackwell, 1984. Ver, igualmente, sob uma óptica influenciada pelo estruturalismo, OFFE, Claus. *Contradictions of the Welfare State*. Massachusetts: MIT Press, 1984; e, por fim, BARCELLONA, Pietro. *Oltre lo stato sociale – economia e politica nella crisi dello stato keynesiano*. Bari: De Donato, 1980.

<sup>31</sup> Sem se referir especificamente ao Estado Social, o tema foi igualmente trabalhado por Jürgen Habermas, em *Raison et légitimité: problèmes de légitimation dans le capitalisme avancé* (Paris: Payot, 1973).

<sup>32</sup> Um primeiro olhar das organizações internacionais sobre as dificuldades que já se colocavam ao Estado Social foi-nos transmitido em 1981 pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em *El estado protector en crisis* (Madri: MTSS, 1985).

<sup>33</sup> Assim: PETRELLA, Riccardo. *Le bien commun – éloge de la solidarité*. Bruxelas: Labor, 1996, p. 83.

<sup>34</sup> EWALD, François. *L'état providence*. Paris: Grasset, 1986, p. 25.

a nova forma de poder estatal emergente ou, em linguagem mais econômica, Estado Schumpeteriano em contraponto ao Estado Keynesiano-fordista<sup>35</sup>.

No Estado Neoliberal – que se autoapresenta como inevitável –, predominam os valores da livre-concorrência, do mercado aberto, da redução da esfera pública, da mercantilização dos valores de uso, da destruição criadora, da inovação tecnológica, da competitividade, da tributação neutra, do cerceamento da decisão democrática pela decisão tecnocrática, da contenção da participação democrática, da “austeridade expansiva” etc. No limite, essa forma de Estado (compatível com regimes de ditadura) conduz-nos ao Estado promotor da exploração *Rana Plaza* (Estado Rana Plaza).

Como sempre, a realidade é mais complexa, pois, existindo um confronto entre as duas formas de organização do Estado, o Estado Social e o Estado Neoliberal (isto é, entre as forças sociais e políticas que os apoiam), na prática assistimos a imbricações de intensidade variável entre elas, com progressiva vantagem para o modelo neoliberal<sup>36</sup>, que, ao contrário das expectativas de muitos (falou-se mesmo do regresso de Keynes), tem mostrado, com o apoio das instituições europeias de legitimidade tecnocrática, como a Comissão e o Banco Central Europeu (BCE), saber transformar a crise financeira em crise das dívidas soberanas.

Promovida pelo capital financeiro, a substituição do Estado Social (ainda que embrionário) pelo Estado Neoliberal está subjacente à “refundação” do Estado de que fala o primeiro-ministro.

348

Nesse contexto a questão que se põe é a de saber se, em um ambiente econômico e político muito hostil, é possível ao Estado Social manter-se como até aqui ou se morreu, devendo promover-se a sua ressurreição como *Estado neo-social*<sup>37</sup>, em que seria redefinida e consolidada a ação socioeconômica do Estado, quer do lado da despesa, quer do lado da receita.

<sup>35</sup> JESSOP, Bob. Towards a Schumpeterian workfare state? Preliminary remarks on post-fordist political economy. *Studies in Political Economy*, v. 40, 1993, p. 7-40. Note-se que o sentido de neoliberal não corresponde hoje ao usado na Alemanha do pós-guerra para se referir ao ordoliberalismo que se apresentava como uma espécie de “terceira via” entre capitalismo e socialismo.

<sup>36</sup> O peso da nova direita nas transformações do Estado Social era já salientado por Ramesh Mishra, em *O Estado-Providência na sociedade capitalista* (Oeiras: Celta, 1995, p. 109-112).

<sup>37</sup> A designação foi entre nós usada por: SILVA, Filipe Carreira da. Metamorfozes do Estado: Portugal e a emergência do Estado neo-social. In: CARMO, Renato Miguel do; RODRIGUES, João (Coords.). *Onde pára o Estado?* – Políticas públicas em tempos de crise. Lisboa: Edições Nelson de Matos, 2009, p. 19 e ss. Ver do mesmo autor a recente monografia *O futuro do Estado Social* (Lisboa: FFMS, 2013), na qual o autor, cingindo-se essencialmente ao Estado-Providência, mostra-nos como este tem vindo a mudar substancialmente, a reconfigurar-se, para resistir às pressões, e que, “ao contrário do que se poderia esperar, várias destas mudanças não vão no sentido da redução dos apoios sociais, mas no do seu aumento”, alargando “o âmbito de cobertura de esquemas de proteção social existentes a novos grupos de beneficiários” (p. 65). Em 1996, Henrique Medina Carreira (*As políticas sociais em Portugal*. Lisboa: Gradiva) já defendia uma reforma profunda do sistema.

Sem desconhecer que o crescimento da dívida pública é largamente derivado do crescimento da dívida privada e que esta (entre nós, muito superior à dívida pública) depende de um modelo de desenvolvimento excessivamente que necessita do crédito fácil (fomentado por estratégias das próprias instituições financeiras) e do crescimento da dívida pública depois de 2007-2008 (em larga medida motivada pela crise, com o beneplácito da União Europeia)<sup>38</sup>, reconhece-se que um Estado ágil (mesmo nas esferas mais especificamente políticas) é condição de sustentabilidade do Estado Social. Isso implicaria, entre nós, no mínimo, proceder a escolhas criteriosas em relação à despesa pública, privilegiando a despesa reprodutiva, uma luta feroz ao desperdício, ao laxismo e à corrupção, uma revisão da estrutura política e administrativa do Estado<sup>39</sup> – evitando duplicações de competências (o Estado paralelo) e melhorando os processos de decisão –, uma revisão das parcerias público-privadas e um combate às rendas excessivas de setores funcionando em regime de (quase) monopólio, uma análise da estrutura da dívida, afastando a que seja qualificada como ilegítima<sup>40</sup> e a sua renegociação, pois está cada vez mais claro que, no contexto de “espiral recessiva” em que nos encontramos, não é possível pagar uma dívida que cresce dia a dia.

Do lado da receita, implicaria, antes de mais nada, o acesso direto dos cidadãos aos empréstimos obrigacionistas a serem lançados pelo Estado, contribuindo para a substituição de dívida externa por dívida interna. Segundo, ainda, implicaria uma clarificação das receitas patrimoniais do Estado, em especial a recusa do processo das privatizações em curso que se mostra desnecessário para a consolidação orçamental e que apenas leva, como já levou, à venda de património ao desbarato e à entrega de bens públicos estratégicos a interesses pouco claros. E, por fim, uma reestruturação do sistema tributário, do mundo dos impostos, das contribuições, das taxas, dos tributos parafiscais e dos empréstimos forçados, ponto a ser desenvolvido na parte final deste texto.

A preservação e a consolidação do Estado Social (sob forma de Estado Neo-Social) são um objetivos políticos de natureza civilizacional e ético. Implicam, antes de tudo, definir que modelo de Estado Social se pretende e, depois, melhorar a sua organização, funcionamento e financiamento. De fato, até hoje o Estado

<sup>38</sup> Sobre esses pontos, conferir do autor “A crise financeira e a resposta da União Europeia: Que papel para a fiscalidade?” [In: MONTEIRO, Sónia; COSTA, Suzana; PEREIRA, Liliana (Coords.). *A fiscalidade como instrumento de recuperação económica*. Porto: Vida Económica, 2011, pp. 19 e ss.].

<sup>39</sup> Ponto salientado, por exemplo, por: NABAIS, José Casalta, em “Da sustentabilidade do Estado Fiscal” (In: NABAIS, José Casalta; SILVA, Suzana Tavares da. *Sustentabilidade do Estado Fiscal em tempos de crise*. Coimbra: Almedina, 2011, p. 55-56).

<sup>40</sup> Para quem pretende retirar ensinamentos das crises grega e argentina, é muito útil a leitura do livro de Jason Manolopoulos, *La dette odieuse. Les leçons de la crise grecque* (Paris: Pearson France, 2011).

Social não se apresentou como realidade uniforme, mas foi objeto de variantes e de importantes mutações. É preciso analisar com atenção essas formas e os argumentos daqueles que defendem que o Estado Social é um modelo esgotado ou em vias de desaparecimento. Só superando tais argumentos será possível a sua preservação e consolidação, de forma a dar resposta aos riscos a que o Estado Social está desde já confrontado e aos mais que se perfilam nos tempos vindouros<sup>41</sup>.

A alternativa ao Estado Social é, hoje, um estado “associal”, de natureza assistencialista, essencialmente caracterizado pelo reforço das funções de dominação e de repressão, um estado que abdica do controle do poder econômico e de outros poderes sociais fáticos, um estado que separa estado e sociedade, que se desinteressa das funções de coesão econômica e social e aprofunda as desigualdades sociais<sup>42</sup>.

### ESTADO SOCIAL EM PORTUGAL: REFUNDAÇÃO OU RETROCESSO?

Em Portugal, o Estado Social é recente e frágil<sup>43</sup>. Na prática, surge com o 25 de Abril. Os seus resultados até hoje são, no entanto, enormes. Assim, segundo o Centro de Estudos Sociais, “a tendência de longo prazo da evolução da despesa

<sup>41</sup> Mesmo que se cinja o tema à questão da segurança social, há muito que se clama por uma profunda reforma do sistema (entre nós, vide CARREIRA, Henrique Medina. *As políticas sociais em Portugal*, Lisboa: Gradiva, 1966) e se continua a afirmar que a reforma de 2006-2007 não foi ainda suficiente, pois não estão garantidos nem um crescimento econômico forte, nem uma fundamentação ética robusta (assim, MENDES, Fernando Ribeiro. *Segurança social: o futuro hipotecado*. Lisboa: FFMS, 2011).

<sup>42</sup> É bom lembrar que são os Estados com maiores desigualdades sociais que pior resistiram aos efeitos da crise. A persistência de elevado grau de desigualdades entre nós mostra a insuficiência do nosso Estado Social. Sobre o tema das desigualdades, ver: WILKINSON, Richard; PICKETT, Kate. *O espírito da igualdade*. Lisboa: Presença, 2010; STIGLITZ, Joseph E. *Le prix de l'inégalité*. Paris: Les Liens Qui libèrent, 2012; e, entre nós, CARMO, Renato Miguel do (Org.). *Desigualdades sociais 2010: estudos e indicadores*. Lisboa: Mundos Sociais, 2010; PINTO, José Madureira (Coord.). *Desigualdades sociais: os modelos de desigualdade e as políticas públicas em questão*. Comissão Nacional para as Comemorações do Centenário da República/Casal de Cambra: Caleidoscópio, 2011; RODRIGUES, Carlos Farinha (Coord.). *Desigualdades sociais. Conclusões preliminares*. Lisboa: FFMS, 2011; COSTA, António Firmino da. *Desigualdades sociais contemporâneas*. Lisboa: Mundos Sociais, 2012.

<sup>43</sup> Conforme: SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. Porto: Edições Afrontamento, 1994, p. 63. Ele escreve que Portugal não tem um Estado-Providência, mas, em contrapartida, tem uma forte sociedade-providência. Sem pôr em causa a importância da sociedade-providência entre nós para a qual o texto citado chama – e bem – a atenção (sociedade essa também hoje em refluxo perante o massacre fiscal de que são alvo pensionistas e funcionários), não se pode, de forma tão radical, negar a existência de um Estado-Providência em Portugal, menos desenvolvido que os dos modelos nórdico (social-democrata) e corporativos, com características híbridas, porventura similares à dos países do sul da Europa. Creio, assim, que existem um Estado-Providência entre nós, embora menos desenvolvido que o da média dos países europeus, e uma sociedade-providência, sendo um fato esta também ser atacada pelo recente massacre fiscal.

pública em Portugal reflete a extraordinária democratização do acesso a cuidados de saúde e à educação e o alargamento de direitos básicos de proteção no desemprego e na velhice desencadeada com a revolução democrática de 1974”, sendo os resultados positivos dessa evolução “ilustrados através de indicadores como o número de médicos por habitante, a esperança de vida, a taxa de mortalidade infantil e a escolarização nos diversos graus de ensino”<sup>44</sup>, como decorre do quadro seguinte:

INDICADORES	1980	2011
Médicas(os) por 100.000 habitantes	197	406
Esperança de vida à nascença	71,78	79,55
Taxa de mortalidade infantil	22,289	2,957
Número de crianças no pré-escolar	80.373	276.125
Número de alunos no ensino secundário	169.516	440.895
Número de alunos no ensino superior	80.919	396.268

Fonte: CES (Lisboa), *Barómetro das crises*, n. 4, 2013.

O fato de a sua viabilidade ser possível e desejável, e de ela decorrer de um imperativo ético e civilizacional, não leva automaticamente a que sua sustentabilidade esteja garantida, sem enorme descaraterização, tão poderosas são as forças que procuram a sua destruição. Se tivermos em conta os novos “caminhos da servidão” a que dia a dia nos sujeitam, as respostas (ou não respostas) que a Europa e Portugal têm dado à transformação de uma crise financeira em socio-econômica e desta em crise das “dívidas soberanas”, cuja questão-chave é o assustador crescimento do desemprego nos países do sul (quase 18% entre nós), a situação de democracia limitada (“com falhas”) em que vivemos e a desvalorização sistemática dos laços sociais em favor de um indivíduo utópico – o famoso *homo economicus* –, a sua sustentabilidade é hoje simultaneamente mais urgente e difícil.

A primeira tarefa a levar a cabo em nome da sua sustentabilidade – e, porventura, decisiva – é a de *desinfestação ideológica*<sup>45</sup>. Nunca é demais repetir que, ao contrário do que afirma o ministro Vítor Gaspar, a questão central em torno do Estado Social não é a do seu financiamento<sup>46</sup>.

<sup>44</sup> CES (Lisboa). *Barómetro das Crises*, n. 4, de 9 de janeiro 2013 (disponível no site do CES).

<sup>45</sup> Importantes nesse domínio são publicações como o recente livro coordenado por José Soeiro, Miguel Cardina e Nuno Serra, *Não acredite em tudo o que pensa*: mitos do senso comum na era da austeridade (Lisboa: Tinta da China, 2013). Ou o já clássico livro de Ho-Jan Chang, *23 Things they don't tell you about capitalism* (Londres: Allan Lane, 2010).

<sup>46</sup> Relembre-se sua afirmação produzida no contexto do “colossal aumento de impostos” do último orçamento, o qual, recorde-se, que não se destinou ao financiamento do Estado Social: “não é possível financiar as prestações sociais que a sociedade não está disposta a pagar”. Para Gaspar, a verdadeira questão política seria assim a de saber (para além do que já pagam em



Primeiro porque, embora por razões porventura distintas, continua a afirmar-se um vasto consenso das forças democráticas (incluindo destacados membros dos partidos que sustentam o governo) acerca da importância da defesa do Estado Social<sup>47</sup>. A luta contra as desigualdades e o papel do Estado Social nesse combate formam o mínimo denominador comum da generalidade das forças políticas democráticas e dos movimentos sociais. E, em uma democracia, este é um fato que não pode ser ignorado nem pelo Executivo nem pela Europa<sup>48</sup>.

Segundo, é falacioso pôr isoladamente a questão da sustentabilidade das despesas sociais do Estado. De fato, a questão financeira diz respeito às despesas do Estado na sua globalidade, bem como ao desbaratamento de dinheiro público em projetos que não têm suficiente justificação ética, econômica, cultural ou social, em despesas sumptuárias ou inúteis (como o *bunker* da Caixa Geral de Depósitos, autoestradas sem automóveis, estádios sem utilização etc.), ao imoral financiamento do sistema bancário por riscos sistêmicos indemonstráveis, à captura do Estado pelo compadrio e pela corrupção (BPN, submarinos etc.), à ineficácia de sistemas como o da justiça, o administrativo e mesmo do próprio sistema político, a contratos de *swap* desastrosos, cuja existência se conhece há algum tempo, mas dos quais não há prestação transparente de contas, e não apenas (ou sobretudo) ao Estado Social, como se neste se concentrassem o desperdício, a despesa não reprodutível e o lado obscuro da atividade estatal. Uma visão tal (política, e não técnica) esconde, ainda, que há despesas sociais, culturais e ambientais reprodutivas, que a própria ação pública não é improdutiva em si mesma pelo simples fato de produzir valores de uso, e não valores de troca etc. A questão, posta como o ministro Gaspar o faz, oculta uma decisão política, explícita ou implicitamente, já tomada, que decorre de pressupostos ideológicos e de interesses bem definidos. Ocultada a decisão política prévia, como em um passe de prestidigitação, tudo parece ficar na dependência de uma inexorável decisão contabilística e técnica.

352

---

virtude do massacre fiscal destinado a outros fins) qual seria ainda o nível de tributação que os portugueses aceitariam para financiar o Estado Social (visto como um simples custo).

<sup>47</sup> Como refere Filipe Carreira da Silva, em “Metamorfoses do Estado: Portugal e a emergência do Estado neo-social” [In: CARMO, Renato Miguel do; RODRIGUES, João (Coords.). *Onde pára o Estado?* – Políticas públicas em tempos de crise. Lisboa: Edições Nelson de Matos, 2009, p. 28], repetidos estudos de opinião indicam que, “para muitos portugueses, a democracia ou é social ou não é democracia”.

<sup>48</sup> Não desconhecemos que, apesar da retórica dos discursos políticos e das proclamações da Carta Social Europeia, da Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores e da recente Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, é visível o caráter subalterno (e para consumo externo) atribuído pelas instituições políticas europeias às questões sociais (ao “modelo social europeu”) em confronto com o primado do princípio da livre-concorrência em mercado aberto e do princípio da liberdade de circulação de capitais, que se têm vindo a erigir como os verdadeiros direitos fundamentais da União Europeia.

Terceiro, porque deveria ao mesmo tempo comparar-se com os custos de inexistência do Estado social, ou por outras palavras, com os custos do Estado associal (ou mesmo antissocial): se a educação e a saúde são caras, quanto custam a ignorância e uma população debilitada física e psicologicamente? Muitas das despesas existentes continuariam a ser efetuadas, mas agora pagas diretamente pelos cidadãos a empresas privadas ou indiretamente pelo Estado, como subvencionador ou garante.

Quarto, porque o Estado Social pode resistir e consolidar-se desde que haja desenvolvimento econômico, sendo este dependente do Estado Social. Basta pensar que, para além dos danos psicológicos, o desemprego (em particular, o familiar e estrutural) provoca mais despesa social e menos receitas e o desemprego jovem conduz ainda à emigração e a quebras das taxas de natalidade e, conseqüentemente, a uma pirâmide etária invertida que torna, a prazo, muito mais difícil a sustentação da Segurança Social.

A questão demográfica é, como se sabe, muitas vezes invocada como fator de não sustentação da Segurança Social. Mas ela é também uma questão política cuja resolução exige políticas de combate ao desemprego, políticas de apoio ao emprego não precário, políticas de habitação para jovens casais, políticas de natalidade etc. Emigrar pode ser uma opção individual. Promover a emigração de jovens qualificados não é uma política pública. É uma confissão de incompetência, insensatez e desrespeito pelo país.

Quinto, como melhor se verá adiante, mesmo em uma visão estreitamente financeira, muita coisa pode ser feita do lado da receita, em particular, da tributária, mesmo em período de nulo crescimento econômico e sem recorrer ao facilitismo dos aumentos de taxas ou redução de deduções à coleta, muitas vezes contraproducentes, ou à via paratributária, com efeitos econômicos equivalentes aos dos impostos, de onerar por meio de cortes cegos, desproporcionados e desiguais as remunerações dos estratos intermédios e de camadas desprotegidas da população, como a generalidade dos pensionistas e funcionários públicos<sup>49</sup>.

A segunda questão essencial é a da *definição de prioridades*. A República Portuguesa, caso pretenda continuar no Zona do Euro (questão, em minha opinião, deveria ser discutida abertamente, sem tabus)<sup>50</sup> e continuar a assumir o

<sup>49</sup> Opera-se, desse modo, uma enorme redistribuição invertida de rendimento e riqueza [dos estratos pobres e médios da sociedade para os estratos mais privilegiados que representam o capital especulativo e as rendas (quase) monopolistas]. Como nem assim as metas do programa dito de “ajustamento” (melhor seria de “injustamento”) serão atingíveis em 2013, perfila-se novo ataque ao Estado Social, levado a cabo por um “terrorismo de Estado”, para usarmos uma justa expressão de Nicolau Santos.

<sup>50</sup> Esta é uma questão prévia que lá fora é hoje discutida abertamente. Entre nós, ver o recente livro de João Ferreira do Amaral, *Porque devemos sair do euro?* (Alfragide: Lua de Papel, 2013).

pagamento (de toda?) a dívida e dos juros, não pode limitar-se a tocar a tecla das cada vez mais esgotadas (e insensatas) políticas de “austeridade expansionista”, as quais se limitam a expandir a recessão e a dívida, políticas radicais, efetuadas com “espírito de missão”, que impeliram o Executivo a “ir para além da troika”, na esperança (vã) de ir a tempo de se apresentar, de cara lavada, no fim do ciclo eleitoral. No mínimo, deveria encarar o memorando de entendimento com a troika não como uma Bíblia ou um programa político, mas sim como um documento sujeito à avaliação constante, suscetível de ser adequado à realidade sempre que esta, como é claramente o caso, contradiga os efeitos esperados da política em curso. Mas como é cada vez mais pacífico em diversos quadrantes da sociedade portuguesa, incluindo oss dos partidos que suportam a coligação (fato que diz muito sobre o estatuto de menoridade da nossa democracia), deve ser, segundo uns, complementado, segundo outros, substituído, por políticas públicas (de apoio ao emprego, à Investigação & Desenvolvimento, à criação de empresas) que, simultaneamente, contrariem o ambiente recessivo (a caminho da depressão) e favoreçam o desenvolvimento econômico. A questão está, porém, em saber se o mínimo ainda é exequível.

Uma coisa é certa: os números (muitas vezes martelados) condicionam, e não definem, políticas. Como há muito escreveu Pierre Rosanvallon, não é possível estabelecer *a priori* limites intransponíveis ao Estado-Providência que seriam deduzidos de uma análise estritamente econômica e financeira<sup>51</sup>. Os limites ao Estado Social são de índole societal ou cultural e, acrescente-se, de natureza política. Mesmo um limite que pode parecer financeiro é político. Significa apenas que as prioridades escolhidas foram outras. A estratégia do Executivo é, a este respeito, paradigmática<sup>52</sup>.

354

<sup>51</sup> ROSANVALLON, Pierre. *La crise de l'état-providence*. Paris: Seuil, 1981, p. 18.

<sup>52</sup> Vejamos: o Executivo apresenta um colossal aumento de impostos como forma de retaliação em relação ao Acórdão n. 396/2011, de 21 de setembro, do Tribunal Constitucional. O produto dessa receita não servirá, porém, para financiar o Estado Social. Em seguida, o Executivo repete no Orçamento para 2013 as medidas que já haviam sido consideradas inconstitucionais por aquele Tribunal, não podendo desconhecer a alta probabilidade de este órgão de soberania manter a anterior decisão. Como reação ao previsível “chumbo” dessas medidas, o Executivo critica, de forma insensata, o Tribunal (o coro dos seus acólitos fala grosseiramente de “governo dos juízes”), culpando-o de um “buraco” (ilíquido) de 1.300 milhões de euros (como se o problema não decorresse da sua decisão política e como se o verdadeiro “buraco” não fossem os 4 mil milhões até hoje nunca devidamente explicados) e proclama seraficamente já não ser possível subir mais os impostos, havendo, por isso, que cortar no Estado Social. Assim, o Executivo atinge o objetivo que, desde o início, queria executar: construir o Estado Plaza, com baixos salários e baixos direitos (salvo para a “elite” financeira e rentista, a que pensa que pertence) e com altos riscos por conta dos cidadãos, fragilizados conscientemente por um poder político cuja missão seria a de defendê-los. Em nome da “competitividade”, pode agora o Executivo privilegiar a aposta no *dumping* social, cultural, educacional e laboral e na entrega do que resta do sistema produtivo (mesmo em áreas estratégicas) ao capital internacional

## ESTADO SOCIAL: A NECESSIDADE DE MAIOR COORDENAÇÃO FISCAL NO PLANO EUROPEU

Embora contestemos a tese conservadora de que a questão do Estado Social é essencialmente a de seu financiamento, tese sempre avançada pelos seus detratores que pretendem ver nele um luxo “acima das nossas possibilidades”<sup>53</sup>, é dessa questão que nos ocuparemos em seguida, chamando a atenção para erros de política tributária ou para o fato de não serem combatidos alguns dos fatores, externos ou internos, que têm provocado, direta ou indiretamente, erosão de receitas.

Começemos pelos fatores externos que condicionam o processo de arrecadação de receitas fiscais, dos quais o primeiro é a concorrência fiscal entre Estados (como se estes fossem empresas), mesmo no seio da Europa. Em última instância, quem se beneficia de uma atitude não cooperativa são os grandes grupos econômicos internacionais e as empresas que dirigem os mercados financeiros. A deficiente coordenação fiscal europeia (e a quase inexistente coordenação fiscal internacional) bem como a embrionária harmonização fiscal no plano da tributação direta das empresas [e das taxas em matéria de imposto sobre o valor acrescentado (IVA)]<sup>54</sup> leva a uma erosão das bases tributárias dos Estados que se lançam, de forma ofensiva, defensiva ou por imitação, em uma corrida no sentido da menor tributação das empresas e do capital (dos fatores móveis da produção), tentando, a todo custo, atrair empresas, capitais (bem como artistas, reformados, não residentes com altos rendimentos etc.) ou evitar o êxodo dos que se encontrem no seu território<sup>55</sup>.

355

---

(incluindo a capital público estrangeiro). Desse modo, vão-se fechando pouco a pouco as alternativas possíveis até que um dia se dirá que já não basta vender os anéis, temos mesmo que cortar os dedos, pois não há alternativa.

<sup>53</sup> Sobre a sua autossustentabilidade financeira, ver ainda: GUEDES, R.; PEREIRA, R. V. Quem paga o Estado Social em Portugal?. VARELA, Raquel (Coord.). *Quem paga o Estado Social em Portugal*, p. 21-70.

<sup>54</sup> A harmonização fiscal não é a regra que decorre dos Tratados, mas a exceção. Sobre o tema, ver SANTOS, António Carlos dos. *L'Union européenne et la régulation de la concurrence fiscale*. Bruxelas/Paris: Bruylant, L.G.D.J., 2009.

<sup>55</sup> A experiência tem mostrado que a concorrência fiscal defensiva é, por vezes, no contexto atual de ações não cooperativas, inevitável. E que a estratégia concorrencial pode ter alguns frutos na criação de nichos empresariais ou no combate a situações geográficas depressivas (coesão territorial). Mas há que evitar as restantes formas de concorrência que, embora tenham impacto favorável na imprensa econômica, levam a reduções fiscais desnecessárias, pois raramente atingem os objetivos programados. Há, pois, que ser muito criterioso neste campo. A concorrência fiscal a levar a cabo por Portugal deve ter mais em conta os fatores qualitativos da competitividade que os quantitativos. Decisiva é a existência de estabilidade fiscal (a Lei Geral Tributária deveria ter estatuto de lei reforçada), de celeridade na resolução de conflitos, de confiança dos contribuintes na administração fiscal e na justiça, bem como a definição de leis claras [(exatamente o contrário do que se tem passado em áreas como o imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS)], que permitam uma informatização do sistema

É nesse quadro ainda que se deve analisar o caso dos paraísos fiscais, cuja extinção foi várias vezes anunciada pelo G7, agora G20, pela União Europeia e por políticos europeus, e levada sobretudo a cabo pelo Fórum da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), mas sem resultados dignos de nota, pois os acordos de troca de informações com paraísos fiscais são passos de diminuto alcance. Houve, quando muito, certo cerceamento à ação de paraísos fiscais mais exotéricos ou exóticos, mas ficaram quase intactos os aqueles grandes dependentes dos Estados dominantes (como a City de Londres, o Delaware, as ilhas Cayman) ou os regimes privilegiados que fazem de alguns Estados (como a Suíça, o Luxemburgo, a Holanda, o Chipre, a Irlanda ou os países do Leste europeu) um sorvedouro das receitas fiscais dos outros, entre os quais o nosso.

Em um ambiente de liberdade irrestrita de circulação de capitais, a proliferação de paraísos fiscais (mesmo “cooperativos”) leva a continuar, apesar de sonantes proclamações, existindo importantes fontes de fraude e evasão fiscais, bem como de planeamento fiscal abusivo por parte de empresas, nomeadamente das grandes empresas transnacionais<sup>56</sup>.

Contudo, dada a inexistência de um modelo europeu para evitar as duplas tributações, estas empresas aproveitam a existência de uma multiplicidade de diferentes convenções sobre dupla tributação para reduzir a carga fiscal (*treaty shopping*). O mesmo acontece com os preços de gestão internos das grandes empresas que o instituto dos preços de transferência tem dificuldades em controlar. As políticas nacionais contra essas “térmitas” fiscais são pouco eficazes. O G20, a União Europeia, a OCDE e o Fundo Monetário Internacional (FMI) continuam a proclamar estarem preocupados com os paraísos fiscais e os líderes europeus falam deles sempre que têm campanhas eleitorais. Mas, em boa verdade, a ideia que dão é de que pretendem dismantlar os paraísos fiscais alheios e mesmo regimes fiscais privilegiados que tecnicamente não são considerados pela OCDE paraísos fiscais, mantendo intactos os seus. Essa discussão deverá ser retomada em termos, política e tecnicamente sérios, o que, até agora, manifestamente não tem acontecido. E, como dados recentes mostram, os bilhões acumulados em paraísos fiscais são absolutamente ultrajantes.

A resposta à concorrência fiscal externa deve ser inteligente, implicando a defesa de maior harmonização, de maior coordenação, de utilização de auxílios tribu-

---

fiscal sem sobressaltos etc. No plano quantitativo, deve-se sobretudo lutar por uma redução dos custos de cumprimento que se estão a se traduzir em uma forma de parafiscalidade encoberta e na racionalização de taxas, contribuições e encargos parafiscais, muitos deles injustificáveis e que duplicam a carga fiscal.

<sup>56</sup> Os paraísos fiscais não existem, porém por razões predominantemente fiscais. Sobre o tema, ver, do autor, “Térmitas fiscais e centros financeiros *offshore* & *onshore*: A leste dos paraísos?” [In: FERREIRA, Eduardo Paz; TOMAZ, João Amaral; SANTOS, José Gomes; CABRAL, Nazaré da Costa (Orgs). *Conferência Crise, justiça social e finanças públicas*. IDEFF, Coimbra: Almedina, 2010, p. 263-279].

tários sempre que se justifique e que não se alinhe em simples reduções de taxas que as mais das vezes servem para que as empresas sejam refratárias à inovação.

Portugal deve assim apoiar esforços de maior harmonização fiscal no quadro europeu, que parecem ter ganhado novo alento com a crise, procurando melhorar, em função dos nossos interesses, as propostas da Comissão que estão em cima da mesa, de modo que as políticas de harmonização não sejam prejudiciais para os pequenos e médios países. Deve assim apoiar o imposto sobre as transações financeiras, o alargamento do campo de aplicação da diretiva da poupança e melhorar a proposta de diretiva da matéria coletável comum consolidada (que tem, no mínimo, a vantagem de, pela primeira vez, tornar obrigatória a existência de um imposto sobre as sociedades nos Estados-membros), lutando, por exemplo, pelo estabelecimento de uma taxa mínima de imposto e por uma distribuição mais neutral das receitas etc. A discussão de um imposto parcialmente europeu (de momento, o melhor candidato será o IVA), tendo como contrapartida a diminuição das contribuições dos Estados para o Orçamento da União, não deve ser um tema tabu. O Orçamento europeu deverá contribuir para a estabilidade financeira, para funcionar como modo de evitar ou combater crises sistêmicas e para financiar a coesão econômica, social e territorial, fato que atualmente está muito longe de ser alcançado.

### ESTADO SOCIAL: PARA UMA NOVA POLÍTICA FISCAL

357

Embora não devam ser ultrapassados certos limites (sociais, econômicos e jurídicos) à tributação, transformando o imposto em uma espécie de confisco, há muito a fazer para melhorar a arrecadação de receitas fiscais. É difícil, embora não impossível, alargar as bases tributárias de forma que tal alargamento seja sentido como justo e eficiente pelos cidadãos e pelos operadores econômicos e não provoque uma contração das bases tributárias existentes. A redistribuição de rendimentos, podendo operar igualmente por via da despesa, continua a ser um objetivo político, jurídico e ético a ser atingido em uma sociedade decente, fazendo parte do contrato social assente em uma maior igualdade de oportunidades dos cidadãos no acesso a bens públicos e na diminuição das desigualdades sociais existentes, até como forma de tornar a economia e a sociedade mais resistente aos impactos das crises. E isso não é tarefa que compita aos mercados que são, por definição, mecanismos de eficiência (limitada), e não de justiça. Compete essencialmente ao poder político, e um dos meios que existem para fazê-lo é o sistema tributário.

A questão é que políticas fiscais (legislativas ou administrativas) erradas, mal concebidas ou mal executadas podem transformar-se em fatores de erosão fiscal, em diminuição de receitas arrecadadas, sem que daí decorra qualquer vantagem para a generalidade dos cidadãos. Sem pretensão de exaustividade, eis alguns fatores de degradação fiscal.

Em primeiro lugar, uma *previsão otimista ou errônea de receitas*. É certo que não há métodos científicos seguros capazes de nos darem uma previsão infalível das receitas a cobrar. Múltiplos são os fatores que podem conduzir a uma quebra de receitas fiscais. A mais importante será a quebra (não previsível) de atividade econômica, com a consequente redução de lucros, salários e transações, que tem óbvios reflexos negativos na arrecadação de impostos sobre o rendimento de pessoas coletivas (IRC), de IRS, de IVA, de Selo e dos impostos especiais de consumo. Mas pode haver empolamento fictício na previsão das receitas ou, por incompetência, incapacidade de previsão das consequências de medidas econômicas de “combate” à crise com efeitos recessivos, como parece acontecer actualmente.<sup>57</sup> Acresce que a responsabilidade do poder político pode igualmente fundar-se na incapacidade (ou falta de vontade) de, por meio de políticas públicas que favoreçam o crescimento econômico, procurar contrariar o ambiente depressivo ou recessivo existente.

Independentemente desses fatos, outros existem que podem provocar erosão (não justificada) de receitas. Um é a consagração estrutural no desenho de alguns impostos de verdadeiros *privilégios fiscais* (paraísos fiscais internos). É o caso de muitas taxas liberatórias em sede de IRS que se aplicam a rendimentos de capital e a mais-valias (e que justificaram, na opinião do governo, a sua não tributação pelas taxas gerais e pela extraordinária sobretaxa agravada do IRS). É ainda o caso da forma como está estruturada a isenção do artigo 53 do Código do IVA aos quase 500 mil contribuintes que não têm, por ano, 10 mil euros de volume de negócios e que permite alimentar o mercado paralelo, podendo favorecer a fraude carrossel. Como é também o caso da não tributação do jogo *online*, “justificada”, em larga medida, por pressão de *lobbies* externos.

Em outros casos, a erosão é provocada por *reduções de taxas*, deduções à coleta, abatimentos à matéria coletável. Essas reduções, muitas das quais podem configurar auxílios de Estado, podem ocorrer por diversas razões, nomeadamente por aquelas de concorrência fiscal. Em alguns casos, não existe, porém, razão visível para tal, sendo apenas justificadas pela pressão de *lobbies* poderosos. Há, igualmente, casos de verdadeiros auxílios de Estado não notificados nessa qualidade, como ocorreu com a titularização de créditos fiscais (medida *one-off*) que a experiência tem demonstrado ser pouco saudável para o erário público. O

---

<sup>57</sup> Poderá porventura afirmar-se que a quebra da receita em 2012 (mesmo a receita do IVA, apesar da subida significativa das taxas) decorreria da diminuição da atividade econômica decorrente da crise. Mas essa redução era completamente *previsível*. Como era previsível que, aos aumentos de taxas, correspondesse um acréscimo da evasão fiscal e do mercado paralelo. A retração da atividade econômica conduz à redução de rendimentos, de preços e de transações, tendo como consequências óbvios reflexos negativos na arrecadação de IRC, de IRS, de IVA, de Selo e dos impostos especiais de consumo (IEC). Quando tal redução é medianamente previsível, só a crença no dogma da “austeridade expansionista” legitima a existência de previsões “otimistas”. Mas essas previsões induzem a possibilidade de a despesa aumentar.



mesmo ocorre quando, em situações de fiscalidade contratual, tais benefícios são atribuídos sem um caderno de encargos definido de forma juridicamente sustentada, pelo que seria desejável haver mecanismos de maior controle dos contratos fiscais. Há ainda erosão injustificada se os benefícios fiscais se prolongam para além do prazo de 5 anos, sem que, em virtude da inércia política ou administrativa, tenha havido avaliação que comprove terem sido atingidos os objetivos a que se propunham. Ou sempre que, por pressão privada, sejam concedidos benefícios fiscais que impliquem uma real despesa fiscal sem efeito de incentivo, pois o benefício é inútil se o investimento for efetuado mesmo na sua ausência. São situações que implicam uma análise caso a caso. A linha de demarcação entre um incentivo justificado e um benefício que se traduz em um auxílio ao funcionamento nem sempre é fácil de traçar.

Pode, porém, a erosão das bases fiscais ter como fonte uma *política fiscal injustificada ou errônea*. Assim aconteceu quando se procedeu à abolição de um imposto, como o imposto sobre sucessões e doações (ISD), sem outra justificação que não fosse a cedência ao argumento populista de estarmos perante um imposto sobre a morte<sup>58</sup>.

A crise não foi diretamente provocada por razões fiscais. Mas, para além de reduções injustificadas de impostos poderem ter contribuído para esse efeito (pois o fizeram para aumentar o déficit), há certo tipo de regimes fiscais (por exemplo, os que privilegiam o recurso ao crédito em vez do autofinanciamento das empresas, os que facilitam o desenvolvimento de produtos derivados etc.) que podem ter contribuído para um maior endividamento de empresas e famílias. Isso implica uma análise criteriosa de regimes desse tipo de modo a contê-los ou mesmo erradicá-los.

Em outros casos, estamos, como se disse, perante a não introdução de novas fontes de receita que poderiam servir para desagrarar a tributação sobre rendimentos e sobre certas transações (como o IVA na restauração). Para além da taxa sobre as transações financeiras, da tributação do jogo *online*, da tributação dos prédios rústicos e da eventual reintrodução do ISD, com novo figurino, deveria encara-se como prioridade a *reforma do financiamento da segurança social* de modo a emancipá-lo de contribuições que apenas recaiam sobre a massa salarial, introduzindo-se, no quadro de uma recomposição da receita, a tributação sobre outros fatores ligados à utilização de capital intensivo. Toda tributação pode ter efeitos

---

<sup>58</sup> O imposto sucessório existe na maioria dos Estados atuais, sendo importante nos próprios EUA, como forma de promover a igualdade de oportunidades e até mesmo de controle. Reconhece-se que o ISD não era um imposto bem desenhado e de aplicação fácil. Mas, se assim o era, em vez da sua abolição, dever-se-ia ter escolhido o caminho da sua reforma, eventualmente com tributação à cabeça (na herança) antes da distribuição do patrimônio do *de cujus* por herdeiros e legatários.

negativos, mas, neste caso, os benefícios poderiam ser maiores que os inconvenientes. Sustinha-se um incentivo ao não emprego que o atual sistema comporta, tornava-se mais justa a tributação, pois abrangeria a participação de todas as empresas (e não apenas as empregadoras), e até mesmo as receitas arrecadadas poderiam servir (se assim fosse útil) de alternativa da redução da taxa social única (TSU), que, suspeita-se, permanece na agenda do Executivo e da trióica.

Mas muitas outras medidas com efeitos benéficos na arrecadação podem ser encaradas sem que tal exija legislação que crie ou altere impostos.

A questão do mercado paralelo ou informal, isto é, da economia não declarada, estimada, consoante os estudos disponíveis, entre 18 e 24% do produto interno bruto (PIB) e que tende a crescer em conjunturas de crise como a atual, merece igualmente atenção. Não se desconhece a maior dificuldade em intervir nessa área particularmente nos dias de hoje quando muita dessa economia pode representar a subsistência de parte significativa da população. Contudo, é uma questão que, tarde ou cedo, deve ser encarada de frente. A inserção do mercado paralelo no sistema normal provocaria um acréscimo de receitas fiscais (direto ou indireto) que poderia servir não só para aliviar o déficit, como também para reduzir a carga fiscal suportada pelos restantes contribuintes e melhorar o ambiente concorrencial. Uma das fontes de alimentação do mercado paralelo é, como se disse, a forma como está estruturada a isenção do artigo 53 do Código do IVA, que permite, além disso, favorecer a fraude carrossel. A revisão desse regime, acompanhada por um alargamento sensato do uso da fatura eletrónica acima de certo volume de negócios, poderá ser um importante contributo para a redução do impacto negativo do mercado paralelo e permitir simultaneamente um não despendendo acréscimo de receitas.

360

Acresce que a percepção do risco de fiscalização (não só nos impostos sobre os rendimentos e no IVA, em particular das grandes empresas, mas também nos impostos especiais de consumo, em que os níveis de fraude e de evasão se presumem fortes) e a melhoria da fundamentação jurídica das fiscalizações (e, em geral, dos atos tributários) farão diminuir a litigância fiscal e as taxas de insucesso judicial da Autoridade Tributária e Aduaneira (nome pouco europeu...), com resultados positivos sobre a arrecadação e uma imagem mais positiva dos serviços. Importa, no entanto, que sejam fixadas metas exequíveis e que a ação da fiscalização se efetue dentro dos parâmetros legais, sob pena de poder produzir efeitos muito perversos. Essas medidas devem ser acompanhadas por uma maior flexibilização do acesso da administração ao segredo bancário. Essa flexibilização, no entanto, exigirá um reforço do sigilo fiscal em relação a dados recebidos das instituições financeiras por quebra de segredo bancário, bem como a melhoria das condições técnicas de identificação dos funcionários que acedam a informações financeiras, de forma a prevenir usos indevidos dessa informação sensível.

Também a redução do número dos processos caducados ou prescritos, não por meio da diminuição das garantias dos contribuintes como tem vindo a acontecer, mas por meio de efetivas melhorias da máquina fiscal (instituição de sinais de alerta, planeamento das intervenções, constituição de *task forces* etc.), seria um importante contributo para a arrecadação tributária.

Uma aberta discussão da questão fiscal permitiria por certo encontrar outras medidas. Termino com uma que, se não trará mais receita, trará por certo menos despesa. Refiro-me a muitas das medidas de simplificação das regras de procedimento e de processo tributário espelhadas em múltiplas recomendações apresentadas em 2009 pelo Grupo para o Estudo da Política Fiscal e que, inexplicavelmente, têm ficado na gaveta<sup>59</sup>. Sem um eficaz funcionamento da justiça e da administração, sem que os contribuintes tenham meios eficazes de se defender perante atropelos do fisco (que existem e são, infelizmente, ainda muitos) a legitimação do sistema fiscal esboroa-se e os sinais de resistência tenderão a crescer. A legitimação do Estado Social passa também por aqui.

### REFERÊNCIAS

- ABENDROTH, Wolfgang. El estado de derecho democrático y social como proyecto político. In: ABENDROTH, Wolfgang; FORSTHOFF, Ernst; DOERING, Karl (Orgs.). *El estado social*. Madri: Centro de Estudios Constitucionales, 1986.
- ABRAMOVICH, Victor; COURTIS, Christian. *Los derechos sociales como derechos exigibles*. 2. ed. Madri: Trotta, 2004.
- AMARAL, João Ferreira do. Porque devemos sair do euro? Alfragide: Lua de Papel, 2013.
- BARCELLONA, Pietro. *Oltre lo stato sociale – economia e politica nella crisi dello stato keynesiano*. Bari: De Donato, 1980.
- BONAVIDES, Paulo. Do estado liberal ao estado social. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- BRENNAN, Geoffrey; BUCHANAN, James. *The Power to tax: analytical foundations of a fiscal constitution*. Nova York: Cambridge University Press, 1980
- BUCHANAN, James; TULLOCK, Gordon. *The calculus of consent*. Ann Arbor MI: The University of Michigan Press, 1962.
- BUCHANAN, James. *Economía constitucional*. Madri: IEF, 1993
- CAETANO, Marcello. *Estado social*. Lisboa: Verbo 1970.
- CAPELLA, Juan Ramón. La crisis del ‘Estado del Bienestar’ en la crisis de civilización. In: OLIVAS, Enrique (Org.). *Problemas de legitimación en el estado social*. Madri: Trotta, 1991.

---

<sup>59</sup> Ver a parte do relatório coordenada por Rogério M. Fernandes Ferreira, em “Procedimento, processo e relações entre a administração tributária e os contribuintes” [In: SANTOS, António Carlos dos; MARTINS, António M. Ferreira Martins (Coords). *Competitividade, eficiência e justiça do sistema fiscal, relatório do grupo para o estudo da política fiscal*. CCTF, 209. Lisboa: Ministério das Finanças, Centro de Estudos Fiscais, 2009, pp. 723 e ss.].

António Carlos dos Santos

CARMO, Renato Miguel do (Org.). *Desigualdades sociais 2010: estudos e indicadores*. Lisboa: Mundos Sociais, 2010

CARREIRA, Henrique Medina. *As políticas sociais em Portugal*. Lisboa: Gradiva, 1966.

CHANG, Ha-Joon. *As nações hipócritas: os segredos incómodos dos países ricos e os mitos que ameaçam a prosperidade global*. Lisboa: Clube dos Autores, 2013.

CHANG, Ho-Jan. *23 Things they don't tell you about capitalism*. Londres: Allan Lane, 2010.

COSTA, António Firmino da. *Desigualdades sociais contemporâneas*. Lisboa: Mundos Sociais, 2012.

COTARELO, Ramón García. *Del estado del bienestar al estado del malestar*. Madri: Centro de Estudios Constitucionales, 1986.

DÍAZ, Elías. *Estado de direito e sociedade democrática*. Lisboa: Iniciativas Editoriais, 1972.

EWALD, François. *L'état providence*. Paris: Grasset, 1986, p. 25.

FERREIRA, Eduardo Paz; TOMAZ, João Amaral; SANTOS, José Gomes; CABRAL, Nazaré da Costa (Orgs). *Conferência crise, justiça social e finanças públicas*. IDEFF, Coimbra: Almedina, 2010.

FERREIRA, Rogério M. Fernandes. Procedimento, processo e relações entre a administração tributária e os contribuintes. In: SANTOS, António Carlos dos; MARTINS, António M. Ferreira Martins (Coords). *Competitividade, eficiência e justiça do sistema fiscal – relatório do grupo para o estudo da política fiscal*. CCTF, 209. Lisboa: Ministério das Finanças, Centro de Estudos Fiscais, 2009.

FRIEDMAN, Milton. *Capitalism and freedom*. Chicago: University of Chicago Press, 1962.

GOLDSCHIED, Rudolf. Sociological approach to problems of public finance. In: MUSGRAVE, Richard A.; PEACOCK, Alan T. *Classics in the theory of public finance*. Nova York: St Martin's Press, 1967 (artigo original de 1917).

GOMES, Joaquim. Estado social. In: CASTRO, Armando; NUNES, A. J. Avelãs; GOMES, Joaquim; MOREIRA, V. Tribuna. *Sobre o capitalismo português*. Coimbra: Vértice, 1971.

GOSTA, Esping-Andersen. *The three worlds of welfare capitalism*. Londres: Princeton University Press, 1990.

GOSTA, Esping-Andersen. *Três lições sobre o estado-providência*. Lisboa: Campo da Comunicação, 2009.

HABERMAS, Jürgen. *Raison et légitimité: problèmes de légitimation dans le capitalisme avancé*. Paris: Payot, 1973.

HAYEK, Friedrich August von. *Law, legislation and liberty*. Londres: Routledge and Kegan Paul, 1973-1979, v. I, II, III.

HAYEK, Friedrich August von. *O caminho para a servidão*. Lisboa: Edições 70, 2009.

HAYEK, Friedrich August von. *The constitution of liberty*. Chicago: University of Chicago Press, 1960

Jason Manolopoulos. *La dette odieuse*. Les leçons de la crise grecque. Paris: Pearson France, 2011.

*Rev. Fac. Dir. Sul de Minas, Pouso Alegre, v. 32, n. 2: 337-364, jul./dez. 2016*

- JESSOP, Bob. Towards a Schumpeterian workfare state? Preliminary remarks on post-fordist political economy. *Studies in Political Economy*, v. 40, 1993.
- JORION, Paul. *Misère de la pensée économique*. Paris: Fayard, 2012.
- José Soeiro, Miguel Cardina e Nuno Serra (Coords.) *Não acredite em tudo o que pensa: mitos do senso comum na era da austeridade*. Lisboa: Tinta da China, 2013
- KAMMLER, Jörg. El estado social. In: ABENDROTH, Wolfgang; LENK, Kenk. *Introducción a la ciencia política*. Barcelona: Anagrama, 1971.
- LIPSET, Seymour Martin. *The political man*. The social bases of politics. Nova York: Doubleday, 1960.
- LOUREIRO, João Carlos. *Adeus ao estado social? a segurança social entre o crocodilo da economia e a medusa da ideologia dos “direitos adquiridos”*. Coimbra: W. Kluwer/Coimbra Editora, 2010.
- MACIEL, Miguel Angelo. *O tratamento tributário discriminatório como combate à concorrência fiscal internacional e a sua legitimidade*. São Paulo: MP, 2009.
- MENDES, Fernando Ribeiro. *Segurança social: o futuro hipotecado*. Lisboa: FFMS, 2011.
- MISHRA, Ramesh. *O estado-providência na sociedade capitalista*. Oeiras: Celta, 1995.
- MONTEIRO, Sónia; COSTA, Suzana; PEREIRA, Liliana (Coords.). *A fiscalidade como instrumento de recuperação económica*. Porto: Vida Económica, 2011.
- NABAIS, José Casalta. Da sustentabilidade do Estado Fiscal. In: NABAIS, José Casalta; SILVA, Suzana Tavares da. *Sustentabilidade do estado fiscal em tempos de crise*. Coimbra: Almedina, 2011.
- NOVAIS, Jorge Reis. *Contributo para uma teoria do estado de direito – do estado de direito liberal ao estado social e democrático de direito*. Coimbra, 1987.
- NUNES, António Avelãs. *As voltas que o mundo dá... reflexões a propósito das aventuras e desventuras do estado social*. Lisboa: Avante, 2010.
- O’CONNOR, James. *Accumulation crisis*. Oxford-Nova York: Basil Blackwell, 1984.
- O’CONNOR, James. *The fiscal crisis of the state*. Nova York: St Martin’s Press, 1973
- OFFE, Claus. *Contradictions of the welfare state*. Massachusetts: MIT Press, 1984.
- PETRELLA, Riccardo. *Le bien commun – éloge de la solidarité*. Bruxelas: Labor, 1996.
- PINTO, José Madureira (Coord.). *Desigualdades sociais: os modelos de desigualdade e as políticas públicas em questão*. Comissão Nacional para as Comemorações do Centenário da República/Casal de Cambra: Caleidoscópico, 2011.
- RAMAUX, Christophe. *L’état social – pour sortir du chaos néolibéral*. Paris: Fayard, 2012.
- RIBEIRO, Nelson Rosas. *A crise económica: uma visão marxista*. João Pessoa: UFBP, 2008.
- RODRIGUES, Carlos Farinha (Coord.). *Desigualdades sociais*. Conclusões preliminares. Lisboa: FFMS, 2011.
- ROSANVALLON, Pierre. *La crise de l’état-providence*. Paris: Seuil, 1981.

António Carlos dos Santos

SANTOS, António Carlos dos. *L'Union européenne et la régulation de la concurrence fiscale*. Bruxelas/Paris: Bruylant, LGDJ, 2009.

SANTOS, António Carlos dos. *O modelo de união monetária no Tratado de Maastricht*. Documento de Trabalho CEDIN, n. 2. Lisboa: ISEG, 1994.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. Porto: Edições Afrontamento, 1994

SCHUMPETER, Joseph. La crise de l'état fiscal. In: SCHUMPETER, Joseph. *Impérialisme et classes sociales*. Paris: Flammarion, 1984, (artigo original de 1918).

SILVA, Filipe Carreira da. Metamorfoses do estado: Portugal e a emergência do estado neo-social. In: CARMO, Renato Miguel do; RODRIGUES, João (Coords.). *Onde pára o estado? – políticas públicas em tempos de crise*. Lisboa: Edições Nelson de Matos, 2009.

SILVA, Suzana Tavares. *Os direitos fundamentais na arena global*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2011.

SOTELO, Ignacio. *El estado social – antecedentes, origen, desarrollo y declive*. Madri: Trotta, 2010,.

STIGLITZ, Joseph E. *Le prix de l'inégalité*. Paris: Les Liens Qui libèrent, 2012.

VON STEIN, Lorenz. *Der socialismus und communismus des heutigen frankreichs*. Ein Beitrag zur Zeitgeschichte. Leipzig, 1842.

WILKINSON, Richard; PICKETT, Kate. *O espírito da igualdade*. Lisboa: Presença, 2010.