

UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS – UNISINOS
UNIDADE ACADÊMICA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
NÍVEL DOUTORADO

WILLAME PARENTE MAZZA

O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO CONFRONTADO:

Neoliberalismo e Política Fiscal

SÃO LEOPOLDO

2016

WILLAME PARENTE MAZZA

O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO CONFRONTADO:

Neoliberalismo e Política Fiscal

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Direito, pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS.

Orientador: Prof^o Dr. José Luís Bolzan de Moraes

SÃO LEOPOLDO

2016

M477e Mazza, Willame Parente
O Estado democrático de direito confrontado: neoliberalismo e política fiscal / por Willame Parente Mazza. -- São Leopoldo, 2016.
346 f. : il. ; 30 cm.
Tese (doutorado) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Programa de Pós-Graduação em Direito, São Leopoldo, RS, 2016.
Orientação: Prof. Dr. José Luís Bolzan de Moraes, Escola de Direito.
1.Estado de direito. 2.Democracia. 3.Dívida pública. 4.Política tributária. 5.Crises financeiras. I.Morais, José Luís Bolzan de.
II.Título.

CDU 342.2:336.27
342.2:336.02

Catálogo na publicação:
Bibliotecária Carla Maria Goulart de Moraes – CRB 10/1252

UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS - UNISINOS
UNIDADE ACADÊMICA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – PPGD
NÍVEL DOUTORADO

A tese intitulada: “O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO CONFRONTADO: NEOLIBERALISMO E POLÍTICA FISCAL”, elaborada pelo doutorando **Willame Parente Mazza**, foi julgada adequada e aprovada por todos os membros da Banca Examinadora para a obtenção do título de DOUTOR EM DIREITO.

São Leopoldo, 24 de fevereiro de 2016.



Prof. Dr. **Leonel Severo Rocha**,

Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Direito.

Apresentada à Banca integrada pelos seguintes professores:

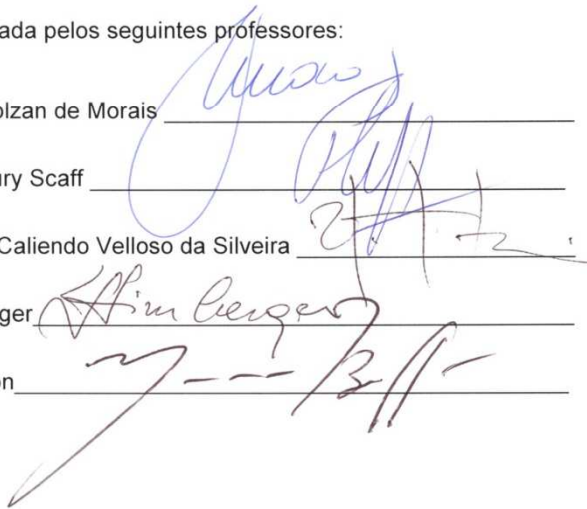
Presidente: Dr. Jose Luis Bolzan de Morais _____

Membro: Dr. Fernando Facury Scaff _____

Membro: Dr. Paulo Antônio Caliendo Velloso da Silveira _____

Membro: Dra. Têmis Limberger _____

Membro: Dr. Marciano Buffon _____



*Dedico esta tese à minha esposa Giuliana e
Aos meus filhos João Paulo e Willame Filho.*

“Em vez de usar os seus materiais e recursos técnicos amplamente melhorados para construir uma cidade maravilhosa, os homens do século XIX ergueram bairros pobres...que no exame da iniciativa privada ‘davam lucro’, ao passo que a cidade maravilhosa seria, pensavam eles, uma extravagância tola, que teria, na linguagem imbecil da moda financeira, ‘hipotecado o futuro’...A mesma regra do cálculo financeiro autodestrutivo governa todas as camadas sociais. Destruímos a beleza do campo porque os esplendores da natureza impossíveis de apropriar não têm valor econômico. Somos capazes de apagar o sol e as estrelas porque não dão dividendos”.

John Maynard Keynes

“Não consigo evitar o receito de que os homens cheguem ao ponto de ver em toda a teoria nova um perigo, em toda a inovação um problema penoso, em todo o progresso social um primeiro passo para a revolução, e se recusem terminantemente a mexer-se”.

Alexis de Tocqueville

“Como cidadãos de uma sociedade livre, temos o dever de olhar o mundo criticamente. Mas se julgamos saber o que está errado, devemos agir de acordo com esse saber. Há uma observação famosa de que até aqui os filósofos apenas interpretam o mundo de várias maneiras; a questão é mudá-lo”.

Tony Judt

AGRADECIMENTOS

Poderia considerar os agradecimentos uma das mais difíceis tarefas da tese, tantas foram as pessoas que contribuíram do início a seu termo, de diversas formas, por conhecimento, amizade, amor e profissionalismo.

Longos foram os caminhos e as dificuldades, que tiveram a contribuição de amigos em vários pontos opostos, mas unidos em torno de um mesmo ideal. Explico. Oposto é a distância que separa o meu Estado, o Piauí, do Rio Grande do Sul, em especial na simpática cidade de São Leopoldo, que sedia a Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), onde fui tão bem acolhido pelos professores, amigos-alunos e funcionários. Unida é a aproximação entre esses dois estados brasileiros, localizados nos extremos do mapa, o que se fez em torno de um ideal comum: a construção do conhecimento, hoje proporcionado a mim pelo curso de doutorado. Isso prova que o Brasil, por maior que seja em extensão, tem um só povo, que pode unir-se em prol de educação, economia, saúde e cultura.

Tantas foram as idas à terra gaúcha e os meses em que lá residi, que fizeram da saudade dos meus filhos, esposa, família e amigos um sentimento proeminente, mas minimizado pela companhia dos amigos. Por isso, venho agradecer:

Aos amigos de curso, Marcelo Cacinotti, Vinícios, Letícia, Tássia, Daiane, Igor Raatz, Suelen e Paulo Afonso, com quem muito aprendi, em todos esses anos. Igualmente sou grato aos amigos Danilo, Clarissa, Elias, Rosivaldo, Fernando, Karina, Paulo, Dudu, Ziel, Bárbara, Felipe, Adriano, Lanaira, Bruno, Júlia, Thaís, Isadora, Natália, Juliana e Daniele, que dividiram comigo momentos de prazer, conhecimento e companhia.

Aos professores Lenio Streck, Leonel Severo, Wilson Engelmann, Delton Carvalho, André Callegari, Darci Ribeiro, Fernanda Bragato, Sandra Vial, Taysa Shiocchet e Têmis Liberberger, que indiscutivelmente conduziram meu aprendizado e com quem dividi muitos momentos de amizade e prazer tanto em São Leopoldo, quanto em Teresina, em suas vindas pelo MINTER.

Aos professores Marciano Buffon e Anderson Teixeira, que proporcionaram momentos valiosos para a discussão da tese, sempre disponíveis e cordiais. Da mesma forma, aos professores da UCB-DF, Marcos Valadão, Maurin Falcão e Eduardo Sabo; do Departamento de Economia da UFPI, Samuel e Romina; e a Élide Graziane do Ministério Público de Contas de São Paulo.

Aos ricos diálogos e ensinamentos que tive com os professores da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, no período de doutorado “sanduíche”, José Casalta Nabais e Suzana Tavares Silva e, em especial, a António José Avelãs Nunes, professor jubilado da mesma Universidade, que já tinha minha admiração pelas obras produzidas e a riqueza de conhecimento, tão grande quanto a sua personalidade e a atenção que dedica aos estudantes brasileiros. Agradeço imensamente a oportunidade dos debates e ensinamentos que contribuíram para este trabalho.

À Vera, sempre atenciosa e prestativa em atender nossas solicitações na Unisinos.

Aos meus pais, em especial, minha mãe, exemplo de dedicação, determinação e honestidade. Às minhas irmãs, Sandra, Kátia e Socorro, motivadoras e sempre dispostas a fazer-me acreditar nos caminhos e sonhos escolhidos. Igualmente aos sobrinhos e cunhados. Família é fundamental.

Difícil é expressar o apoio e amor de minha esposa, Giuliana, dos meus filhos João Paulo e Willame Filho, em todos esses anos, em meio a viagens e residências no Brasil e Portugal. Destaco o incentivo de Giovana, dona Célia, Sr. Luciano, Tia Macy, Tia Lurdita e demais familiares de quem, em todos os momentos, ouvia palavras de apoio.

Aos amigos, que entenderam os momentos de ausência, quando procuravam tempo para estarmos juntos.

Ao professor e orientador José Luis Bolzan de Moraes, que soube, com toda a sua paciência e sabedoria, provocar a descoberta e o desenvolvimento da temática da tese, deixando-me livre para conduzir um assunto alinhado com minha prática profissional. Agradeço-lhe o incentivo e a oportunidade para pesquisar na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra e a amizade construída, nesses anos de doutorado.

Edgar Morin, ao declarar das dificuldades de se pensar o presente e na cegueira do nosso conhecimento e ignorância, afirma que, “não existe esperança que não seja um desafio; existe também o conhecimento. E eu não posso ignorar minhas ignorâncias”, o que me faz pensar o doutorado, não como final, mas o início para a busca no preenchimento das lacunas do conhecimento que me angustiam.

Aprendi, na prática, que não se constrói conhecimento sozinho, que somos dependentes de pessoas especiais e que temos a obrigação de também ser especiais para elas, na condição de marido, irmão, pai, filho, amigo, colega, parente, professor e aluno. É uma tarefa difícil, e requer muito tempo...Mas, temos a vida toda para isso!

RESUMO

Esta tese doutoral tem como mote confrontar o Estado democrático de direito, resultado da transformação social, mormente quanto à inclusão social e à questão da igualdade, com as políticas fiscais neoliberais, delimitada pelas imposições e limites da economia capitalista, na sua fase de financeirização, que orientaram contrarreformas, deixando à margem os direitos sociais. Na primeira Parte, serão contextualizadas as transformações do Estado, o constitucionalismo social e as crises financeiras. Com efeito, das transformações do Estado até a consolidação do Estado democrático de direito, o Estado social se vê aderido ao modelo capitalista, numa relação de inclusão e exclusão, sem se livrar do âmbito individualista, mas procurando promover a inclusão social por meio das políticas públicas. No entanto, tais direitos sociais dividiram espaço, em função das prioridades financeiras do Estado, que depositou no endividamento público os principais objetivos para alimentar o sistema financeiro e a nova fase do capitalismo, antes de produção e, agora, financeiro. Nessa transição é que se destacam as ideias de John Maynard Keynes, que por meio da política fiscal tentava conciliar a desigualdade presente nas sociedades capitalistas com maior justiça social. Em meio às crises financeiras, tal modelo é questionado com a ascensão do neoliberalismo e das políticas monetárias de ajustes fiscais e controle inflacionário, que transformaram o modelo econômico, em especial o tributário e seus princípios equitativos, consagrados nas Constituições. Nesse contexto é que, na segunda Parte, concentra-se a pesquisa no caso brasileiro que, diante de seu projeto constitucional de Estado democrático de direito, reconheceu a questão social e trouxe os meios de financiamento das responsabilidades sociais, encontrando-se inserido nos circuitos mundiais da valorização financeira, que teve como foco a estabilização econômica, o controle inflacionário, o equilíbrio de contas e o ajuste fiscal. Baliza-se na constatação do alinhamento dos sistemas financeiros, econômicos e tributários com os objetivos e fundamentos da Constituição Federal de 1988, que devem guiar a construção desses sistemas, a fim de concretizar o modelo de Estado democrático de direito. Dessa forma, será analisado, a partir da construção democrática que a Constituição de 1988 faz dos direitos sociais e políticas públicas necessários para implementá-los, as alterações constitucionais e legislativas que envolvem federalismo fiscal, renúncias fiscais, orçamento público e sistema da dívida pública, juntamente com a análise de dados coletados pelo autor, sob a hipótese da não finalidade da realização do Estado social, a fim de demonstrar que essas políticas culminaram numa gestão

política tutelada pela renda financeira do capital, com prioridade para a dívida pública e a garantia da acumulação de riqueza privada.

Palavras-chave: Estado democrático de direito. Dívida pública. Política fiscal. Estado social. Crise financeira.

ABSTRACT

This Doctorate Thesis has as its theme to confront the Doctorate State of Law, resulting in the social transformation, especially when considering social inclusion and the matter of equality, with the neoliberalism tax policies, designated by the impositions and the limits of the capitalist economy, in its financialism, that directed against reform, leaving a leeway to social rights. In the first part, the transformations of the State will be contextualized, the social constitutionalism and the financial crisis. In the fact of social transformations of State, even the consolidation of the Democratic State of Law the social state sees itself binding to the capitalist model, in a relation to an inclusion and an exclusion, without being free from the individualist ambit, but seeking to promote the social inclusion by means of Public Politics. However such social rights divide spaces, in the role of the financial priorities of State, that deposited in the public indebtedness the principle objectives to nurture the financial system and the new faze of capitalism, before by production and now financial. In this transition the ideas of John Maynard Keynes are what stands out, and by means of the fiscal policies tried to conciliate the inequality present in the capitalist society with bigger social justice. Amid the financial crisis, such model is questioned with the rise of the neoliberalism and the monetary politics of fiscal adjustments and the inflationary control, that transforms the economic model, especially the tax and its principle equitables, consecrated in the Constitutions. In this context is that, in this second part the survey is to concentrate in the case of Brasil is that in the face of its constitutional project of the Democratic State of Law, recognized the social question and brought the financial means of the social responsabilites, finding itself inserted in the high financial value of the worldwide circuit, that had as its focus the economic stabilization, the inflationary control, the balance of the accounts and the fiscal adjustment. Limited to the alignment observation of the financial, economic and tributary systems with the objectives and foundation of the 1988 Federal Constitution, and that should guide the construction of these systems, in order to make concrete the model of the Democratic State of Law. In this way, from the democratic construction is that the 1988 Constitution makes the social and public policies necessary to implement them, the Constitutional and Legislative alterations that involve fiscal federalism, fiscal resignations public budget and the public debt system, together with the analysis of data collected by the author, about the hypothesis of the non finality of the accomplishments of the Social State will be analyzed, in order to demonstrate that these politics culminated in a political

management protected by the financial earnings of the capitol, with the priority to the public debt and the guarantee of the accumulation of the private wealth.

Key Words: Democratic state of law. Public debt. Fiscal politics. Social state. Financial crisis.

RÉSUMÉ

Cette thèse de doctorat a pour but de confronter l'État démocratique de droit résultant de la transformation sociale – principalement en ce qui concerne l'inclusion sociale et la question de l'égalité – aux politiques fiscales néolibérales déterminées par les impositions et les limites de la phase de financiarisation de l'économie capitaliste, qui orientent des contre-réformes marginalisant les droits sociaux. Dans la première partie, nous contextualiserons les transformations de l'État, le constitutionnalisme social et les crises financières. En effet, des changements qui traversent l'État jusqu'à la consolidation de l'État démocratique de droit, l'État social colle au modèle capitaliste dans une relation d'inclusion/exclusion qui, dans le cadre de l'individualisme en vigueur, cherche à promouvoir l'inclusion sociale au moyen des politiques publiques. Ces droits sociaux entrent néanmoins en conflit avec les priorités financières de l'État, qui a fait de la dette publique l'un des principaux enjeux du système financier et de cette nouvelle phase du capitalisme, autrefois productif et aujourd'hui financier. C'est dans le contexte de cette transition que se démarquent les idées de John Maynard Keynes, qui voulait concilier les inégalités des sociétés capitalistes et une plus grande justice sociale. Au milieu des crises financières, ce modèle se retrouve donc remis en question par l'ascension du néolibéralisme et des politiques monétaires de rééquilibrage budgétaire et de contrôle de l'inflation, qui ont transformé les modèles économique et fiscal, ainsi que leurs principes d'équité consacrés par les constitutions. Dans la seconde partie, nous nous concentrerons donc sur le cas du Brésil, qui, dans le cadre de son projet constitutionnel d'État démocratique de droit, a d'un côté reconnu la légitimité de la question sociale et garanti le financement des obligations y afférentes, mais qui, de l'autre, n'en est pas moins inséré dans les circuits internationaux de valorisation financière, dont l'intérêt premier est axé autour de la stabilisation économique, le contrôle de l'inflation, l'équilibre budgétaire et l'assainissement des finances publiques. Nous nous basons sur la constatation de l'alignement des systèmes financiers, économiques et fiscaux sur les objectifs et les fondements de la Constitution fédérale de 1988, qui doit guider la construction de ces systèmes dans le but de concrétiser le modèle de l'État démocratique de droit. Nous analyserons ainsi, à partir de la construction démocratique que ladite constitution a opérée des droits sociaux et des politiques publiques nécessaires à leur mise en œuvre, les modifications constitutionnelles et législatives impliquant le fédéralisme fiscal, les avantages fiscaux, le budget public et le système de la dette publique, conjointement à l'examen des données que nous avons collectées. Notre hypothèse est que la réalisation de l'État social n'a pas été menée à son terme, ce pour quoi

nous souhaitons démontrer que les politiques en question ont culminé en une gestion politique à la botte des intérêts financiers du capital, dont la priorité est la dette publique et la garantie de l'accumulation de la richesse privée.

Mots-clés: État démocratique de droit. Dette publique. Politique fiscale. État social. Crise financière.

LISTA DE SIGLAS

ADIn	Ação direta de inconstitucionalidade
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
BCE	Banco Central Europeu
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
CF	Constituição Federal
CIDE	Contribuição sobre Intervenção no Domínio Econômico
COFINS	Contribuição para Financiamento da Seguridade Social
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
CTN	Código Tributário Nacional
CPMF	Contribuição provisória sobre movimentação financeira
CCONT	Coordenação-Geral de Contabilidade e Custos da União
DRU	Desvinculação de receitas da União
DGT	Demonstrativo dos Gastos Tributários
EC	Emenda Constitucional
EUA	Estados Unidos da América
FED	Banco Central Americano
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FINSOCIAL	Fundo de Investimento Social
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação do Municípios
GATT	Acordo Geral de Tarifas e Comércio
GEINC	Gerência de Informações de Custos
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDSE	Índice de Desenvolvimento Socioeconômico

INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
ITBI	Imposto sobre Transmissão de bens Imóveis
ITCMD	Imposto de transmissão causa mortis e doação
IOF	Imposto sobre operações financeiras
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI	Imposto sobre a Propriedade Industrial
II	Imposto de Importação
IE	Imposto de Exportação
IPMF	Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira
IPTU	Imposto Predial e territorial urbano
IR	Imposto de Renda
ITR	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
IVA	Imposto sobre o Valor Agregado
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
LOA	Lei Orçamentária Anual
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentária
MP	Medida Provisória
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU	Organização das Nações Unidas
OIC	Organização Internacional do Comércio
PEC	Pacto de Estabilidade e Crescimento
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de integração social
PNUD	Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PSI	Programa de Sustentação do Investimento
PIS	Programa de Integração Social
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PPA	Plano Plurianual
RGPS	Regime Geral da Previdência Social
SF	Secretaria para assuntos Fiscais
STF	Supremo Tribunal Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional

SIAF	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo
SELIC	Sistema Especial de Liquidação e de Custódia
UNAFISCO	Associação dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil
UE	União Europeia

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Participação da União, Estados e Municípios na arrecadação total	219
Gráfico 2 – Evolução da Carga Tributária (1999-2014).....	233
Gráfico 3 – Demonstrativo das renúncias fiscais (1999-2014)	234
Gráfico 4 – Comparativo das Renúncias fiscais com o orçamento destinado para área social (2000 a 2014).....	240
Gráfico 5 – Evolução da carga tributária direta, indireta e total sobre as rendas das famílias em 2004	254
Gráfico 6 – Comparativo da carga tributária e tributação sobre as bases de incidência do Brasil e Países da OCDE	256
Gráfico 7 – Comparativo dos gastos no orçamento federal (1995-2014)	285

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Participação da União, Estados e Municípios na arrecadação total.....	218
Tabela 2 – Demonstrativos Renúncias (Tributárias e Previdenciárias) x Carga tributária	233
Tabela 3 – Comparativo das Renúncias tributárias x Arrecadação x PIB x Carga tributária (1999 a 2014)	235
Tabela 4 – Comparativo das renúncias fiscais com o orçamento destinado para área social (2000 a 2014)	239
Tabela 5 – Resultado da Seguridade Social – 1995 a 2014 (milhões de reais)	246
Tabela 6 – Demonstrativo do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – 1995 a 2013 (% PIB)	248
Tabela 7 – Participação dos tributos por base de incidência (1995 a 2013).....	252
Tabela 8 – Demonstrativo da carga tributária direta, indireta e total sobre as rendas das famílias em 2004	253
Tabela 9 – Comparativo da Carga tributária e tributação sobre as bases de incidência do Brasil e países da OCDE	255
Tabela 10 – Estimativas da distribuição dos rendimentos e das alíquotas médias do imposto de renda no último décimo da distribuição, no ano de 2013	258
Tabela 11 – Carga tributária bruta e líquida e Carga tributária após o pagamento dos juros da dívida pública no ano de 2007	260
Tabela 12 – Evolução dos Gastos no Orçamento Federal (em milhões de reais) -1995 a 2014	284
Tabela 13 – Demonstrativo juros/amortização da dívida e Gastos sociais (em relação a despesa total) e Juros/amortização da dívida (em relação ao PIB).....	286

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	20
2 AS TRANSFORMAÇÕES DO ESTADO E A CONSOLIDAÇÃO DO CONSTITUCIONALISMO SOCIAL	29
2.1 O Estado Liberal de Direito.....	29
2.2 O Estado Social e sua Reinvenção.....	34
2.3 A “Revolução Keynesiana”: Contributos para a Economia e as Gerações Futuras..	41
2.4 Keynes e a Política Financeira.....	48
2.5 As Políticas Neoliberais e o Combate À Inflação: a “Contrarrevolução Monetarista”	52
2.5.1 A Soberania, a Globalização e a Reconfiguração do Estado.....	53
2.5.2 A “Contrarrevolução Monetarista” e o Combate À Inflação	62
2.6 A Construção do Constitucionalismo Social e a Consolidação do Estado Democrático de Direito	68
3 A ASCENSÃO NEOLIBERAL E AS CRISES FISCAL-FINANCEIRAS: CONSEQUÊNCIAS, ALTERNATIVAS E FORMAÇÃO DE UMA NOVA ORDEM TRIBUTÁRIA.....	78
3.1 Neoliberalismo: Formação e Ascensão	80
3.2 A Crise de 2008 e o Questionamento do Neoliberalismo	85
3.3 As Consequências das Políticas Neoliberais: a Desigualdade Que Marcou o Período	91
3.3.1 A Desigualdade no Centro do Debate Mundial.....	91
3.3.2 Alguns Parâmetros das Desigualdades no Brasil	99
3.4 (Pós) Crises Financeiras e as Questões Atuais: o Que Se Tem e Se Espera para o Futuro	102
3.4.1 Os Programas de Austeridade.....	104
3.4.2 Perspectivas para a Crise: em Busca da Alternativa.....	110
3.5 Neoliberalismo e a Nova Ordem Tributária	120
3.5.1 O Estado Fiscal e suas Faces	124
3.5.2 Os Impactos Neoliberais na Nova Ordem Tributária	128
4 O MODELO TRIBUTÁRIO E A POLÍTICA ECONÔMICA BRASILEIRA	140
4.1 Considerações Acerca do Sistema Tributário Brasileiro Antes da Constituição de 1988	140
4.2 O Sistema Tributário Brasileiro na Constituição de 1988: Características, Estrutura e Princípios	145
4.2.1 Perfil do Sistema Tributário na Constituição de 1988.....	145

4.2.2	Progressividade Tributária, Capacidade Contributiva e Isonomia	153
4.3	A Política Econômica Brasileira Pós-Plano Real.....	165
4.3.1	O Período da: Estabilização Econômica Entrada do Brasil na Era da Financeirização (1995 a 1998)	165
4.3.2	A Estabilização Continuada: o Período de 1999 a 2002	169
4.3.3	Política Econômica Pós-2002: Garantia da Inserção da Economia Brasileira nos Circuitos Mundiais da Valorização Financeira	175
5	A (IN)CONFORMIDADE DA POLÍTICA FISCAL BRASILEIRA COM O PROJETO CONSTITUCIONAL DE ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO ...	190
5.1	O Constitucionalismo Social no Brasil e a Confirmação do Estado Democrático de Direito	199
5.2	As Políticas Fiscais e as Implicações na Constituição Federal de 1988	208
5.3	As Políticas Fiscais e as Implicações no Âmbito Infraconstitucional: Alterações Legislativas e Renúncias Fiscais.....	224
5.4	Política Fiscal e Sistema Constitucional da Seguridade Social	243
5.5	Carga Tributária e Regressividade do Sistema Tributário Brasileiro: Efeitos das Políticas Fiscais Neoliberais Adotadas no Brasil.	249
5.6	Endividamento Público, Sistema Financeiro e Direitos Sociais	262
5.6.1	O Endividamento Público no Brasil: Implicações Sociais e Jurídicas	272
6	CONCLUSÃO.....	303
	REFERÊNCIAS	325

1 INTRODUÇÃO

A desigualdade é considerada um dos principais indicadores de bem-estar do cidadão, mormente a desigualdade de rendimento, que condiciona o nível de vida e a constituição de patrimônio que por sua vez determina a perenidade das situações sociais. Cada vez mais se desenvolvem estudos que estabelecem o crescimento da desigualdade e a concentração de renda entre os países e, nos países, entre os cidadãos ditos pobres e os ricos.

Importante estudo do Fundo Monetário Internacional (FMI) destaca que a ampliação da desigualdade de renda é um dos maiores desafios da atualidade, haja vista que a distância entre ricos e pobres nos países desenvolvidos atingiu o maior grau há anos. Salienta o estudo que uma maior desigualdade, com a concentração de renda nos mais ricos, retrai o crescimento, e que o foco deve estar nas classes pobres e médias, para que ocorra a distribuição de renda e o incentivo ao consumo. Acrescenta que a desigualdade enfraquece o investimento e, conseqüentemente, o crescimento, trazendo instabilidades econômicas, financeiras e políticas. Há fortes evidências de que a desigualdade provocada pela concentração de renda nos ricos e a estagnação dos pobres foram as causas para as crises que afetam o crescimento a curto e longo prazo.¹

Nas transformações pelas quais o Estado vem passando, insere-se como elemento decisivo a busca de equilíbrio entre os direitos individuais e os de igualdade, com o crescimento econômico imbricado em uma relação não excludente. Chega-se ao Estado social, após as falhas das promessas liberais que não confirmaram a tese de que, deixando a economia e a sociedade independentes e confiadas às leis naturais do mercado, proporcionariam aos indivíduos condições de liberdade iguais a todos, com melhores condições de vida.

Surge o Estado social como direito de compromisso, dentro do núcleo econômico do capitalismo e no contexto de justiça social e reivindicações igualitárias, incorporando a relação de inclusão e exclusão sem se livrar do individualismo, mantendo-se adstrito à tradição liberal, embora procurando promover a realização desse Estado com a inclusão social, por meio de políticas públicas.

Assim, o Estado passa pelo período de maior intervenção, apoiado nas ideias de Keynes, pelas quais tentava conciliar o crescimento e o desenvolvimento, chamado-se de Estado-providência e trazendo uma imbricação entre o progresso social e a eficácia

¹ DABLA-NORRIS, Era et al. **Causes and consequences of income inequality**: a global perspective. [S.l.]: FMI, 2015. p. 2-8.

econômica como condição de possibilidade. Tal modelo foi contestado quando da ascensão do neoliberalismo, defendida pelos países desenvolvidos, com foco na liberalização econômica, desregulamentação do mercado e equilíbrio orçamental, tendo como preocupação maior o controle inflacionário como única alternativa econômica. Abandonou-se, pois, a política de pleno emprego em favor de uma concentração na política anti-inflacionária.

Nesse modelo de políticas neoliberais, com o questionamento das finanças públicas anterior, alçou-se um novo padrão regulatório das economias nacionais, que constrangia a formatação do constitucionalismo em face das disputas estabelecidas entre a efetividade da Constituição e a busca da efetividade econômica, esta focada no capitalismo financeiro e no endividamento estatal, mormente nas economias periféricas.

Vê-se a crise constitucional, como diz José Luis Bolzan de Moraes², como processo de desconstitucionalização, promovido pelo neoliberalismo e constrangida pelo descompasso entre suas promessas, vontade política e condições econômicas para a realização. Desse modo, o projeto constitucional - hoje imbricado com o constitucionalismo social, resultado dos movimentos, lutas e conquistas encetados ao longo da história -, confronta-se com a finalidade de transformação social, mormente quanto à inclusão social, como projeto político de um lado, e do outro, delimitado pelas imposições da economia capitalista, que estabelece limites na transição do capitalismo de produção ao financeiro.

O Brasil consolidou uma constituição democrática de cunho social e as promessas de realização de um modelo de Estado democrático de direito. Por outro lado, adotou na economia, em vários governos, a opção monetarista, que priorizou a estabilização monetária por meio de ajustes fiscais, controle inflacionário e políticas econômicas eminentemente neoliberais, que disputam espaço financeiro diretamente com os direitos sociais estabelecidos na Constituição.

O Brasil, ao longo dos anos de 1970 e 1980, cresceu à base de empréstimos externos a juros flutuantes, ao passo que, ao longo dos anos de 1980 a economia brasileira se acomodou com a imposição hegemônica do capital financeiro, que deu início ao processo neoliberal, no final da década e ainda no governo Sarney. Nos anos seguintes, passou-se por vários processos de estabilização econômica, com controle inflacionário, o que justificou as sequelas de desemprego, arrocho salarial e ajustes fiscais. Além do mais, como resultado, do processo

² MORAIS, José Luis Bolzan de. **As crises do Estado e da Constituição e a transformação espaço-temporal dos direitos humanos**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011. p. 53.

inflacionário e suas dinâmicas especulativas, viram-se as classes mais baixas pagaram o preço dessas políticas anti-inflacionárias³.

Nesse contexto é que a pesquisa visa verificar a adoção, no Brasil – seguido pela tendência mundial -, de uma política fiscal de caráter neoliberal, que repercutiu no projeto constitucional do Estado Democrático de Direito, tendo presente a passagem de um Estado Social, centrado no pleno emprego e nas ideias keynesianas, para o Estado Social confrontado com a estabilização econômica, controle inflacionário, equilíbrio de contas públicas e no ajuste fiscal, inserido na fase do capitalismo financeirizado.

Dessa forma, será analisada, a partir da construção democrática que a Constituição de 1988 dá aos direitos sociais e das políticas públicas necessárias a implementá-los, as alterações constitucionais e legislativas, conjuntamente com a análise de dados e documentos coletados pelo autor, a hipótese da não priorização à realização do Estado social, a fim de demonstrar que essas políticas culminaram numa gestão política tutelada pela renda financeira do capital, com prioridade para a dívida pública e para a garantia da acumulação de riqueza privada.

Na Primeira Parte, a pesquisa trata das transformações do Estado com a construção do constitucionalismo social e a consolidação do Estado democrático de direito. Aborda-se, a partir do **Capítulo 2**, a passagem do Estado liberal de direito ao Estado social de direito ainda adstrito à tradição do liberalismo, em especial no viés econômico pautado pelas práticas do capitalismo. Daí que se desenvolve o modelo intervencionista de Keynes, que depositava no Estado-providência a condição de possibilidade para tentar conciliar o progresso social e a eficácia econômica, a fim de preservar as regras da democracia, nas condições oriundas das estruturas econômicas e sociais do capitalismo contemporâneo.

Trata-se, na sequência do debate do keynesianismo e dos monetaristas, no qual se procura demonstrar a resistência crítica de António José Avelãs Nunes ao ideário neoliberal e a falsa concepção de bem-estar e de liberdade que traz a crítica ao discurso monetarista da estabilidade assentada na ação eficiente. Denuncia-se e fundamenta-se que as preferências neoliberais pela minimização do Estado e a estabilização de preços a um alto custo de desemprego não se justificam, a “partir de considerações teóricas ou resultados empíricos, mas antes por evidentes juízos de valor, de caráter eminentemente

³ SADER, Emir. A hegemonia neoliberal na América latina. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo. **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 35-37.

ideológico e nada ontológico”⁴. Assim, demonstra-se que essas práticas políticas, retratadas em meio às crises financeiras, culminaram em políticas de austeridades que aumentaram as desigualdades, a concentração de renda e a pobreza.

Para isso, detalha-se, no **Capítulo 3**, o processo de formação e ascensão do neoliberalismo em meio à crise financeira do Estado, à subida do desemprego, à inflação crescente, à falta de recursos para o Estado social cumprir seus objetivos, em função da variedade de demandas prestacionais. No entanto, procura-se verificar que a escassez de recursos à efetivação das demandas sociais se dá devido, sobretudo, aos desvios de recursos ao sistema financeiro, notadamente para alimentar o “sistema da dívida pública”.

Com a ascensão neoliberal, pode-se demonstrar as medidas tomadas, que levaram às mais diversas crises financeiras, até chegar à de 2008, que foi um “choque” que abalou as ideologias neoliberais de um Estado mínimo e de um mercado regulado.

Destaca-se a crise de 2008 porque levou ao questionamento do modelo das políticas neoliberais e sua repercussão. Embora iniciada nos Estados Unidos da América (EUA) e no Reino Unido, atingiu o sistema financeiro global e recaiu sobre a economia de países que hoje se encontram interdependentes.

Na sequência, chega-se às consequências das políticas neoliberais, quando se desenvolverá o tema da desigualdade, que marcou o período e que já era existente, mas foi acentuada com as políticas de austeridade e de salvamento do neoliberalismo. Segundo António José Avelãs Nunes, essas políticas neoliberais de liberdade de circulação de capitais esperavam também que melhorasse a eficácia do sistema financeiro com a redução dos custos do financiamento e a distribuição mais eficiente do capital entre os países, promovendo um crescimento mais igual da economia mundial. No entanto, o que se percebeu foi uma maior desigualdade e mais concentração de renda entre os países.

A desigualdade é trazida, pois, para o centro do debate, com a função equalizadora do bem-estar social e do desenvolvimento econômico, demonstrando-se que a desigualdade extrema enfraquece a economia e provoca as crises. Para isso, são mostrados índices de desigualdade e debate-se com pesquisadores como Tomas Piketty e Joseph Stiglitz, que reafirmam o papel fundamental do Estado na moldagem das forças de mercado, com o fim de reduzir as desigualdades.

⁴ ROSA, Alexandre Morais; MARRAFON, Marco Aurélio. Direito e economia: a farsa do discurso da estabilidade econômica ou: Avelãs Nunes falou, Avelãs Nunes Avisou. In: COUTINHO, Adalcy et al. (Org.). **Liber Amicorum**: homenagem ao Prof. Doutor António José Avelãs Nunes. Coimbra: Coimbra Editora, 2009. p. 73-76.

Nesse sentido é que se faz necessário discutir algumas alternativas e perspectivas para a crise, que coloca a redução das desigualdades como centro das discussões. Dessa forma, deu-se destaque ao estudo da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), em 2012, que desenvolveu a pesquisa *Cambio estructural para la igualdad: Una visión integrada del desarrollo*”, na qual tem como foco a igualdade como instrumento para romper com o paradigma econômico prevalente na região durante ao menos três décadas. Assim como em 2015, foi desenvolvido por um grupo de cinco economistas do FMI (Departamento de Política Estratégica e de Revisão), o estudo *Causes and consequences of income inequality: a global perspective*, que demonstra os aspectos negativos da desigualdade social para o desenvolvimento da economia e propõe algumas soluções para garantir o crescimento sustentável. O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) também trouxe, em 2012, um estudo sobre a tributação nas Américas, com vários comparativos, na série “Desenvolvimento nas Américas”, ocorrido com a publicação de “*Recaudar no basta: los impuesto como instrumento de desarrollo*”, no qual será mostrado que os impostos na América Latina funcionam em grande parte somente para gerar receitas ao governo e não funcionam como meio de melhorar a qualidade ambiental e de bem-estar do cidadão, além de ser um estímulo ao desenvolvimento. Ainda com foco na igualdade, traz-se à discussão um estudo organizado por Joseph Stiglitz com um grupo de economistas (**Rewriting the rules of the american economy: an agenda for shared prosperity**), no qual rejeita os modelos econômicos passados e tem como base a igualdade e o desenvolvimento econômico como complementares e não antagônicos.

O capítulo tem uma visão crítica das políticas de austeridade como medidas para contornar crises por meio de políticas restritivas, com cortes de despesas públicas e aumento de impostos, mas que, supostamente, afetam o Estado social e privilegiam o capital financeiro e os aportes na redução dos níveis da dívida. Nesse meio é que se destaca a experiência dos efeitos sociais no Equador quando da redução da dívida pública, cuja auditoria permitiu a anulação de parte dela e a reversão dos recursos aos direitos sociais.

Nesse contexto, o modelo tributário é elemento fundamental para a redução das desigualdades, permitindo - por meio de seus princípios de progressividade e capacidade contributiva – maior justiça fiscal, equilibrando a equidade com a eficiência dos sistemas tributários. Com isso, torna-se necessário desenvolver o comportamento dessa nova ordem tributária dentro das mudanças neoliberais de integração econômica, no âmbito geral, para concentrar a pesquisa no caso do Brasil.

Dessa forma, chega-se a uma segunda parte do trabalho, que desenvolve o caso brasileiro, mormente a partir da década de 1990, após o Plano Real, no qual se deu, no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), a entrada definitiva do país na era da financeirização e a garantia da inserção econômica brasileira nos circuitos mundiais da valorização financeira, em governos posteriores.

Será, portanto, enfatizado o período pós-Plano Real (1994), tendo em vista que antes de 1994 o financiamento dos gastos públicos se deu, de forma recorrente, pela emissão da moeda. Após esse período é que se buscaram novas fontes de financiamento, provocando simultaneamente o aumento da carga tributária e o endividamento. No final dos anos de 1990, a tributação praticamente passa a ser a única fonte disponível de financiamento dos gastos públicos federais, já que não mais se podia contar com o financiamento inflacionário e com as possibilidades limitadas de ampliação de seu endividamento junto aos públicos interno e externo⁵.

No **Capítulo 4**, será analisada a política econômica brasileira a partir do Plano Real, passando pelos governos de FHC, Lula e Dilma (início do segundo mandato), a fim de se verificar a tendência da política econômica nesse período e que, supostamente, priorizou a estabilização financeira, seguindo a tendência mundial, embora com políticas sociais colaterais amenizadoras da questão social, mas questionáveis na eficácia dos direitos sociais presentes no dirigismo constitucional. No mesmo capítulo, descreve-se o sistema tributário brasileiro e suas principais alterações até à Constituição de 1988.

No processo constituinte de 1988, o sistema tributário norteou-se por critérios da descentralização e no fortalecimento da autonomia dos Estados e Municípios, na atenuação dos desequilíbrios regionais, com maior proteção e segurança jurídica aos contribuintes, estruturados nos princípios que, notadamente, têm nos objetivos e fundamentos da Constituição o núcleo-guia de efetivação.

No **Capítulo 5**, será analisada, por meio do levantamento de dados próprio e do estudo bibliográfico, a compatibilidade da política fiscal brasileira com o projeto constitucional que traz o modelo de Estado democrático de direito estabelecido. Para isso, é preciso conhecer a formação do constitucionalismo social, especificamente no Brasil que, como leciona José Luis Bolzan, reconheceu a questão social sob os direitos sociais de igualdade ou direitos econômicos, sociais e culturais, que exigem do Estado uma qualificada intervenção e a elaboração de políticas públicas.

⁵ TUROLLA, Frederico Araujo. Responsabilidade fiscal e investimento público no Brasil. In: VASCONCELLOS, Roberto França de (Coord.). **Política fiscal**. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 36.

Na verdade, a Constituição estabelece um núcleo de direitos sociais a serem efetivados, para concretizar o Estado social. Amplia o catálogo de direitos fundamentais, consagrando os direitos sociais como categoria jurídica essencial na mesma hierarquia dos direitos civis e políticos, aos quais são asseguradas a máxima eficácia e efetividade.

Necessário é analisar as formas de financiamento desses direitos que a Constituição traz, como o “orçamento mínimo social”, que destaca as “garantias constitucionais de financiamento dos direitos sociais”. Destaca-se entre esses direitos a seguridade social, cujo orçamento é próprio e abrange um conjunto de políticas públicas de assistência social, saúde e previdência. Desta forma é que se enfatiza a política fiscal no sistema constitucional da seguridade social, demonstrando a transferência de recursos do orçamento da seguridade para o orçamento fiscal e desenvolvendo a hipótese do desvio desses recursos, na contramão das finalidades estabelecidas pela Constituição Federal na garantia dos direitos da seguridade social e na formação do Estado social.

Procura-se, com isso, demonstrar os avanços da Constituição Federal nos direitos sociais e nas políticas de previdência, assistência e saúde, com aporte financeiro para construir no país o sistema de bem-estar social, direcionando recursos no orçamento e na elaboração das legislações para atingir essa finalidade. Baseia-se isso na ideia do alinhamento dos sistemas financeiros, econômicos e tributários com a Constituição, que lhes deve guiar a construção. Dito de outra forma, parte-se da vinculação da política fiscal, tanto na distribuição justa do ônus tributário, quanto na aplicação dos recursos, para a realização do Estado social e a efetivação do modelo de Estado democrático de direito.

A partir de tal fundamentação, analisar-se-á o caminho das políticas fiscais e suas implicações na Constituição Federal, no contexto de uma expansão financeira que marcou a adesão aos princípios neoliberais, mormente a partir da década de 90 do século 20. Predominou então a ideologia neoliberal, que alterou os preceitos constitucionais e legislativos e conduziu contrarreformas no Estado, cabendo a análise dos efeitos dessas alterações sobre as questões sociais estabelecidas na Constituição, sob a hipótese de que foram conduzidas num cenário desfavorável à efetivação das mudanças estabelecidas pelo modelo de Estado democrático de direito proposto no projeto constitucional.

Para isso, faz-se a análise da política fiscal na ordem constitucional e infraconstitucional, demonstrando qual o percurso dos comandos entre o capital financeiro e os direitos sociais. Faz-se, assim, um levantamento bibliográfico e análise de dados, de arrecadação fiscal, renúncias fiscais, orçamento público e orçamento fiscal, coletados na Secretaria da Receita Federal, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e órgãos

oficiais, entre outras fontes de pesquisas, a fim de demonstrar o comportamento do financiamento dos recursos e de suas políticas para a realização do Estado social.

Procura-se evidenciar o comportamento da legislação fiscal que seguiu a tendência neoliberal mundial e o comprometimento dos avanços obtidos na Constituição Federal de 1988, assim como as renúncias fiscais, que também fazem parte da contrarreforma neoliberal e trouxeram alterações legislativas com impactos financeiros para o financiamento dos direitos sociais.

A análise da carga tributária e a regressividade do sistema tributário mostram efetivamente as distorções das alterações conduzidas pelo processo neoliberal no favorecimento das desigualdades sociais, além de confrontarem com as características originais dos princípios e estrutura democrática da Constituição. Faz-se, pois, uma análise comparativa da carga tributária e das bases de incidência tributária no período pós-Plano Real e uma comparação com países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), para se demonstrar a regressividade do sistema tributário brasileiro e a barreira da manutenção da dívida pública para a consolidação dos princípios constitucionais tributários.

No final desse capítulo, levanta-se a principal finalidade das políticas neoliberais, a questão da dívida pública, ou melhor, do “sistema da dívida”, pois envolvem o modelo econômico, jurídico e político, para conduzir a hipótese da pesquisa, a de fortalecimento do setor financeiro por meio da dívida pública, que conta com garantias legislativas que promovem a transferência de recursos do setor público ao privado, mais especificamente aos rentistas. O endividamento público é tratado não só como meio de financiamento do Estado e implementação de investimentos e políticas públicas, mas também trabalha-se a hipótese da dívida pública como um dos principais meios de dominação rentista e do grande capital sobre a sociedade brasileira e que transfere do setor público recursos, permanentemente, para os rentistas, restringindo as políticas sociais e dificultando o crescimento econômico, sustentado pela concentração de riqueza e renda.

É desenvolvido o endividamento público brasileiro e suas implicações sociais e jurídicas, verificando-se como se deu a evolução da dívida pública no período da ditadura militar, passando pelo Plano Real, chegando a um período mais recente, para se perceber os pontos de fragilidade e irregularidades desse endividamento público. Demonstra-se a evolução dos gastos do orçamento federal pós-Plano Real e as determinações jurídicas que “blindaram” a dívida pública, para comprovar a hipótese de prioridade e a dimensão dos recursos destinados ao sistema da dívida pública, em detrimento do orçamento social garantido na Constituição Federal. Para isso, conta-se com dados oficiais, pesquisas

bibliográficas, documental e alguns relevantes levantamentos realizados pela Auditoria Cidadã da Dívida Pública⁶.

Nesse diapasão é que a pesquisa traça a relevante e tensa relação entre a democracia de inclusão, esculpida no projeto constitucional do Estado democrático de direito, e o capitalismo de exclusão, representado na sua fase atual da financeirização e que põe em causa os direitos sociais abrangidos na estrutura do Estado-providência e que trazem na essência, como afirma Vicente Barreto⁷, um núcleo integrador e legitimador do bem-comum que garantirá a segurança, a liberdade, a sustentação e a continuidade da sociedade humana.

⁶ A Auditoria Cidadã da dívida pública é uma associação sem fins lucrativos que tem, entre outros objetivos estatutários: Promover estudos e pesquisas relacionados com o tema do endividamento público brasileiro; Popularizar a discussão do endividamento público por meio da elaboração de publicações, manutenção de página na internet e promoção de eventos; Estabelecer relações com outras entidades e redes nacionais e internacionais com o objetivo de realizar estudos, cooperar com processos de auditoria da dívida em outros países, divulgando a auditoria como ferramenta de investigação do processo de endividamento e como meio para articulação internacional de países endividados. AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA PÚBLICA. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <www.auditoriacidada.org.br>. Acesso em: 10 out. 2015.

⁷ BARRETO, Vicente. Reflexões sobre os direitos sociais. **Boletim de Ciências Econômicas**, Coimbra, v. 46, p. 131, 2003.

2 AS TRANSFORMAÇÕES DO ESTADO E A CONSOLIDAÇÃO DO CONSTITUCIONALISMO SOCIAL

É necessário, inicialmente caracterizar as fases das transformações do Estado, do Estado liberal de direito ao Estado social de direito, que marcou as constituições sociais nos direitos sociais de igualdade que exigem uma qualificada intervenção do estatal. Daí que, diante do período de maior intervenção do Estado, necessário se faz que se entenda a contribuição de Keynes à modernidade, mormente na sua ideia de conciliação entre o progresso social e eficácia econômica, para depois, dar uma definição do período neoliberal e suas consequências para a economia e a política.

2.1 O Estado Liberal de Direito

Após o Estado absolutista, o Estado liberal surge, em uma segunda versão do Estado moderno, como uma doutrina do liberalismo contrária ao absolutismo, situando-se no crescimento do individualismo e na evolução de um constitucionalismo limitador do poder arbitrário.

O liberalismo significou, assim, uma limitação e uma divisão de autoridade, na qual o governo popular se forma a partir do sufrágio e da representação, restritos a alguns cidadãos, embora essa situação tenha sido alterada quando a representação e o sufrágio se universalizaram, por exemplo, com o voto masculino independente da renda, havendo uma consolidação das conquistas liberais, como direitos humanos, liberdades, ordem legal, governo representativo, legitimação da mobilidade social etc⁸.

Na visão de Norberto Bobbio⁹, liberalismo é “[...] uma determinada concepção de Estado, na qual o Estado tem poderes e funções limitadas e como tal se contrapõe tanto ao Estado absoluto como ao Estado que hoje chamamos de social”.

O Estado possuía limitações, sendo, como afirma Paulo Bonavides¹⁰, o “[...] fantasma que aterrorizou o indivíduo”. Assim, “o poder de que não pode prescindir o ordenamento estatal aparece, de início, na moderna teoria constitucional, como o maior inimigo da liberdade”. Essa liberdade seria uma mera utopia, pois os antepassados do liberalismo tinham uma visão otimista da presunção de o Estado ter criado um mundo melhor e mais sólido, cercado pela ilusão revolucionária dos direitos dos homens. Dessa forma, o “Estado liberal

⁸ MORAIS, José Luis Bolzan; STRECK, Lenio Luiz. **Ciência política e teoria do Estado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013. p. 56.

⁹ BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 2005. p. 7.

¹⁰ BONAVIDES, Paulo. **Do Estado liberal ao Estado social**. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 41.

humanizou a ideia estatal, democratizando-a teoricamente, pela primeira vez, na Idade Moderna. Estado de uma classe, a burguesia, viu-se ele, porém, condenado à morte, desde que começou o declínio do capitalismo”¹¹.

Na verdade, a burguesia, classe dominada que passou a classe dominante, formulou os princípios filosóficos de sua revolta social, generalizando suas ideias ao corpo social. No entanto, no momento em que essa classe se apodera do controle político da sociedade, já não mais universaliza seus princípios a todos, mantendo uma generalização apenas formal que, na prática política, seriam os princípios construídos de uma ideologia de classe¹².

Segundo António José Avelãs Nunes, a burguesia se utilizou da bandeira do Estado liberal de direito contra o Estado aristocrático-absolutista, dela se servindo para conseguir a hegemonia do controle do poder político. Esse Estado liberal foi também, para a burguesia, um instrumento para consolidar e perpetuar a posição de classe dominante numa sociedade em que as relações sociais de produção se assentam numa nova estrutura de classes (capital x trabalho, burguesia capitalista x trabalhadores assalariados)¹³.

No Estado liberal de direito, o Estado passou a reduzir-se ao papel de defensor da ordem, e o direito passou a ter a função de sancionador das relações sociais decorrentes do exercício da liberdade individual. António José Avelãs Nunes admite, dessa forma, que o Estado de direito se pauta sob três princípios essenciais:

1) o princípio democrático que, por oposição ao princípio monárquico do Estado absolutista, pressupõe a soberania popular; 2) o princípio liberal, que implica a ideia da separação entre o Estado e a sociedade (a sociedade civil, no seio da qual se desenvolve a economia como atividade que apenas diz respeito aos privados); 3) o princípio do direito, que implica a sujeição do Estado ao direito, i.é, às leis aprovadas no parlamento¹⁴.

Dessa forma, o Estado liberal de direito significa uma limitação do poder do Estado pelo Direito. Porém, o Direito aqui definido não se identifica com qualquer lei ou conjunto de leis indiferentes, em termos de conteúdo. Tal lei não é uma lei qualquer, mas uma legalidade de determinado conteúdo e, sobretudo, “uma legalidade que não lesione certos valores pelos

¹¹ BONAVIDES, Paulo. **Do Estado liberal ao Estado social**. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 23.

¹² *Ibid.*, p. 42.

¹³ NUNES, António José Avelãs. **Do estado liberal à “revolução keynesiana”**. [S.l.], 2007. Disponível em: <<http://www.odiarario.info/b2-img/avelasnunes.pdf>>. Acesso em: 14 set. 2014.

¹⁴ *Ibid.*

quais e para a proteção dos quais se constitui a ordem jurídica e política e que se expressam por meio de normas ou princípios o que a lei não pode violar”¹⁵.

O Direito aparece, assim, ligado ao próprio liberalismo, impondo aos liames jurídicos do Estado “a concreção do ideário liberal no que diz com o princípio da legalidade – ou seja, a submissão da soberania estatal à lei – a divisão de poderes ou funções e, a nota central, a garantia dos direitos individuais”¹⁶.

No Estado liberal de Direito, o conteúdo liberal a legalidade é caracterizada pelo conteúdo liberal, no qual há, como afirma José Luis Bolzan Morais¹⁷, “o privilegiamento das liberdades negativas, através de uma regulação restritiva da atividade estatal”. Para José Luis Bolzan Morais, a lei, como instrumento da legalidade, caracteriza-se como uma ordem geral e abstrata, “[...] regulando a ação social através do não-impedimento de seu livre desenvolvimento; seu instrumento básico é a coerção através da sanção das condutas contrárias”¹⁸ que tem como ator característico o indivíduo.

A doutrina liberal enfatizou a liberdade e propriedade, nos quais se fundavam os direitos fundamentais, que existiam para garantir aos cidadãos a defesa contra as “agressões” do Estado. A liberdade teria a função de “[...] adquirir e possuir sem entraves a liberdade do indivíduo enquanto agente econômico, enquanto sujeito (privado) da economia”¹⁹. E a propriedade é o fundamento da liberdade, pois “só o proprietário é o verdadeiro cidadão”²⁰.

José Luis Bolzan e Lenio Luiz Streck, apresentando a mesma ideia de Roy Macridis, propõem três núcleos de distinção do modelo liberal, em sua concepção e conteúdo: o moral, o político e o econômico. O núcleo moral seria a noção de que todo ser humano teria qualidades e capacidades individuais inatas: liberdade de pensamento, expressão e crença. Já as liberdades civis indicam “os canais e as áreas livres e positivas de atividade e da participação humanas, ao passo que as sociais, que correspondem ao que se chama de

¹⁵ GARCÍA-PELAYO, Manuel. **As transformações do Estado contemporâneo**. Tradução: Agassiz Almeida Filho. Forense: Rio de Janeiro, 2009. p. 39.

¹⁶ MORAIS, José Luis Bolzan; STRECK, Lenio Luiz. **Ciência política e teoria do Estado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013. p. 58.

¹⁷ José Luis Bolzan aleta que o “Estado de direito, mesmo em sua acepção liberal originária, não é conceito a ser utilizado descontextualizado de seus vínculos materiais, para não se cair na deformação do Estado legal. Deve-se trata-lo nos seus laços externos e, aqui, vemos que, desde os primórdios, ele se confunde com o conteúdo global do liberalismo, como dito acima. O que se impõe é que ao conceito de Estado de Direito está adstrito um conteúdo específico, sob pena de perder-se a própria ideia do mesmo”. MORAIS, José Luis Bolzan. **Direito social, interesses transindividuais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996. p. 71, 78.

¹⁸ *Ibid.*, p. 78.

¹⁹ NUNES, António José Avelãs. **Do Estado liberal à “revolução keynesiana”**. [S.l.], 2007. Disponível em: <<http://www.odiarario.info/b2-img/avelasnunes.pdf>>. Acesso em: 14 set. 2014. p. 01.

²⁰ *Ibid.*, p. 01.

oportunidades de mobilidade social, diz que todos têm a possibilidade de alcançar uma posição na sociedade compatível com as próprias potencialidades”²¹.

O núcleo político, que apresentava os direitos políticos relacionados à representação, como o sufrágio, as eleições, as opções políticas etc, se fundava no consentimento individual, de matriz lockeana; na representação, na qual quem deve tomar as decisões é a legislatura eleita pelo povo; e no constitucionalismo, que retratava a limitação do poder político, a fim de garantir os direitos fundamentais individuais e a divisão das funções estatais²².

O núcleo econômico, por sua vez, se fundamenta na propriedade privada e na economia de mercado, livre de controles estatais, sendo o foco o caráter voluntário das relações entre os diversos fatores econômicos. Tinha esse liberalismo como teóricos de base Adam Smith, com a ideia de limitar a ação do Estado pela ordem e segurança; Jeremy Bentham, com o utilitarismo, e John Stuart Mill²³.

No âmbito econômico, a economia se apresenta separada do Estado e da política, funcionando por si mesma, na esfera de atuação dos particulares, conforme as próprias leis. Dito de outra forma, a economia dizia respeito apenas à esfera privada dos indivíduos, como produtores e consumidores, concepção econômica que se funda nas ideias de Adam Smith, que entende que a economia tem leis naturais. Dessa forma a economia se seguirá naturalmente, desde que se a deixe seguir, sem nenhuma intervenção do Estado, com o objetivo de corrigir desigualdades. Entende ainda Smith que essas leis naturais são universais e absolutas e que a “ordem natural harmoniza todos os interesses e realiza o máximo de utilidade social quando a vida econômica decorre segundo as leis da natureza, perseguindo cada um o máximo de satisfação com o mínimo de esforço”²⁴.

O Estado deveria, pois, intervir o mínimo possível, reduzindo ao máximo o aparelho administrativo, para reduzir despesas e devendo cobrar, a título de impostos, somente o mínimo proporcional aos haveres do cidadão. Já no campo do direito, o papel era garantir-lhe a segurança, a previsibilidade, a calculabilidade e a racionalidade no trânsito dos interesses econômicos privados, sendo as leis feitas pelo parlamento, dominado pela burguesia, limitando-se o Estado a executá-las²⁵.

²¹ MORAIS, José Luis Bolzan; STRECK, Lenio Luiz. **Ciência política e teoria do Estado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013. p. 58-60.

²² *Ibid.*, p. 58-60.

²³ *Ibid.*, p. 58-60.

²⁴ NUNES, Antônio José Avelãs. **As voltas que o mundo dá... reflexões a propósito das aventuras e desventuras do Estado social**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2011. p. 4-15.

²⁵ *Ibid.*, p. 6-19.

No entanto, o liberalismo falhou nas promessas. A realidade não confirmou a tese liberal de que a economia e a sociedade, se deixadas separadas e independentes e confiadas às leis naturais do mercado, proporcionariam aos indivíduos condições de liberdade iguais para todos, com melhores condições de vida²⁶. Como diz Avelãs, nessa transição para o Estado social, restou:

Falhado aquele pressuposto – que justificava a tese de que o Estado deveria estar separado da sociedade e da economia -, e impôs-se a necessidade de confiar ao Estado (ao Estado capitalista) novas funções, no plano da economia e no plano social. A emergência do estado social – poderemos antecipar já esta ideia - significou uma diferente representação do Estado e do direito, aos quais se comete agora a missão de realizar a ‘justiça social’, proporcionando a todos as condições de uma vida digna, capaz de assegurar o pleno desenvolvimento da personalidade de cada um. A mão visível do direito começava a substituir a mão invisível da economia.

No quadro do capitalismo monopolista, o conceito de Estado social trouxe consigo, por isso mesmo, maior autonomia da instância política e um certo domínio do político sobre o económico, também com o objectivo de satisfazer determinadas aspirações sociais, na tentativa de reduzir a campo de acção dos movimentos revolucionários (nota esta que já estava presente no estado bismarckiano, talvez a primeira manifestação do que viria a ser o estado social)²⁷.

Assim, diante da ineficiência do modelo liberal, surge, na sua crise, o Estado social, como um direito de compromisso, no sentido de que o Estado e o direito assumiam um papel de destaque na regulação do equilíbrio do sistema social, com o objetivo de suavizar as contradições do sistema e afastar os riscos de rupturas revolucionárias, a partir da aceitação de que a economia não se regula de forma natural²⁸.

Com isso, percebeu-se, a partir do século XIX, essa mudança de conteúdo no Estado liberal, passando este a assumir mais tarefas positivas para garantir os direitos de cidadania, diminuindo o espectro da atividade livre do indivíduo. Surgia, pois, o Estado social.

Destaca-se que o Estado social não significou uma ruptura com o Estado liberal de direito mas, como afirma Manuel García-Pelayo²⁹, um “intento de adaptação das notas clássicas do Estado de Direito ao seu novo conteúdo e às suas novas condições ambientais”. Explica o autor que os valores básicos do Estado liberal de direito – liberdade individual, igualdade, propriedade privada, segurança jurídica – são valores não negados pelo Estado

²⁶ NUNES, António José Avelãs. **Do Estado liberal à “revolução keynesiana”**. [S.l.], 2007. Disponível em: <<http://www.odiariorio.info/b2-img/avelasnunes.pdf>>. Acesso em: 14 set. 2014.

²⁷ Ibid.

²⁸ Ibid.

²⁹ GARCÍA-PELAYO, Manuel. **As transformações do Estado contemporâneo**. Tradução: Agassiz Almeida Filho. Forense: Rio de Janeiro, 2009. p. 41-42.

social, uma vez que lhes é dado um novo significado, “complementando-os com outros critérios axiológico-políticos”.

Nesse mesmo sentido é que se diz que o modelo liberal se formalizou em Estado de direito, afastando-se da formulação simplista do Estado legal e assumindo várias possibilidades. Assim, como sintetizam José Luis Bolzan Morais e Lenio Luiz Streck, como liberal “o Estado de Direito sustenta juridicamente o conteúdo próprio do liberalismo, referendando a limitação da ação estatal e tendo a lei como ordem geral e abstrata”³⁰. Esse mesmo Estado de direito se transmuta no social, acrescentando “à juridicidade liberal um conteúdo social, conectando aquela restrição à atividade estatal a prestações implementadas pelo Estado”³¹.

2.2 O Estado Social e sua Reinvenção

O liberalismo perde, então, espaço para um Estado mais participativo, em todos os campos sociais, lutas e reivindicações, sedimentando-se como um ator privilegiado na participação efetiva e positiva do poder público no âmbito da atividade capitalista, como agente econômico, parceiro, concorrente etc³².

A construção do Estado social³³ emerge num contexto da justiça social e reivindicações igualitárias, que lhe transformam a face e suas diversas expressões, ao longo do século XX.

Como afirma José Luis Bolzan de Morais³⁴ adjetivação pelo social tem a pretensão de corrigir o individualismo liberal por intermédio de garantias coletivas, pela reunião do

³⁰ MORAIS, José Luis Bolzan; STRECK, Lenio Luiz. **Ciência política e teoria do Estado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013. p. 100.

³¹ *Ibid.*, p. 100.

³² *Ibid.*, p. 65.

³³ Para José Luis Bolzan com o “desenrolar das relações sociais produziu uma transformação neste modelo, dando origem ao Estado social de direito que, da mesma forma que o anterior, tem por conteúdo jurídico o próprio ideário liberal agregado pela convencionalmente nominada questão social, a qual traz à baila os problemas próprios ao desenvolvimento das relações de produção e aos novos conflitos emergentes de uma sociedade renovada radicalmente, com atores sociais diversos e conflitos próprios a um modelo industrial-desenvolvimentista. Temos aqui a construção de uma ordem jurídica na qual está presente a limitação do Estado ladeada por um conjunto de garantias e prestações positivas que referem a busca de um equilíbrio não atingido pela sociedade liberal. A lei assume uma segunda função, qual seja a de instrumento de ação concreta do Estado, aparecendo como mecanismo de facilitação de benefícios. Sua efetivação estará ligada privilegiadamente à promoção das condutas desejadas. O personagem principal é o grupo que se corporifica diferentemente em cada movimento social. Ao final, o que se observa é uma certa identidade nestes modelos apresentados, podendo-se dizer que ambos têm como fim comum a adaptação social. Seu núcleo básico permanece intocado”. MORAIS, José Luis Bolzan. **Direito social, interesses transindividuais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996. p. 79-80.

³⁴ *Ibid.*, p. 73.

capitalismo com a busca do bem-estar social, fórmula geradora do *welfare state* neocapitalista no pós-Segunda Guerra.

As transformações ocorreram com mudanças nas estruturas econômicas, sociais e políticas na Europa, quando então terminaram com a escravidão e as incapacidades religiosas e garantiu-se a “tolerância, a liberdade de imprensa, de manifestação e de associação; a educação foi estendida; o direito de voto ampliou-se – universalizou-se – até as mulheres; elaborações constitucionais limitando e responsabilizando os governos foram escritas”³⁵.

António José Avelãs Nunes traz, em sua crítica, que essa transformação para o Estado social foi uma busca pela retomada da estabilidade burguesa frente à ruptura da sociedade capitalista. É que, com o acentuado progresso técnico, concentração de capital e conflitos de classes das novas condições da sociedade capitalista, o Estado social propõe-se a assegurar a coesão social e o equilíbrio do sistema econômico e social como condição essencial para que suas estruturas permaneçam como estavam antes, na sociedade liberal³⁶.

Por essa necessidade de estabilização é que o Estado social procurou implementar as demandas sociais e um certo grau de justiça, para atingir seus objetivos, passando a assumir a posição de prestador de serviços e de redistribuidor de rendimentos, como Estado-providência e Estado de bem-estar social. António Avelãs Nunes faz ainda uma caracterização consensual do Estado social como fundado na responsabilidade social coletiva da comunidade:

- O Estado social assume-se como Estado acima das classes e dos conflitos sociais e afirma-se empenhado na prossecução da paz social e na garantia a todos os cidadãos dos meios necessários a uma vida digna, criando condições para que cada um atinja este objectivo pelo seu trabalho ou fornecendo ele próprio os bens ou serviços indispensáveis a tal desiderato (saúde, educação, segurança social, etc.);
- O Estado social propõe-se oferecer a todos oportunidades iguais de acesso ao bem-estar, nomeadamente através de políticas de redistribuição do rendimento em favor dos mais pobres e de investimentos públicos de que aproveitem maiormente as camadas sociais de rendimentos mais baixos (habitação, creches e escolas de ensino básico, serviços públicos de saúde, v.g.);
- O Estado social deve proporcionar a todos os indivíduos e a todos os grupos sociais a possibilidade de participar do poder social, nomeadamente

³⁵ MORAIS, José Luis Bolzan; STRECK, Lenio Luiz. **Ciência política e teoria do Estado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013. p. 66.

³⁶ NUNES, António José Avelãs. As aventuras e desventuras do Estado social. In: BENEVIDES, Maria V. de M. BERCOVICI, Gilberto; MELO, Claudineu (Org.). **Direitos humanos, democracia e república**: homenagem a Fábio Konder Comparato. São Paulo: Quartier Latin, 2009. p. 71-73.

no quadro da concertação social, envolvendo o Estado e os chamados parceiros sociais³⁷.

Paulo Bonavides³⁸ já afirmara que o Estado social conserva a adesão à ordem capitalista, princípio cardeal a que não renuncia, “[...] daí compadecer-se o Estado social no capitalismo com os mais variados sistemas de organização política, cujo programa não impõe modificações fundamentais de certos postulados econômicos e sociais”.

José Luis Bolzan Morais também reafirma que o Estado social não se autonomiza do seu ambiente liberal e do núcleo econômico do capitalismo, reconhecendo que não se renega suas origens, mas “domestica suas pulsões de morte” diante dos fatores que impulsionaram uma mudança constitutiva do projeto inaugural do “Estado liberal de Direito da burguesia revolucionária em luta contra o Estado aristocrático-absolutista do *Anciën Règime*”. Assim, o Estado social convive e incorpora uma relação de inclusão e exclusão, sem se livrar dos âmbitos de individualismo possessivo, para, como objetivo, promover a realização desse Estado com a inclusão social por meio de políticas públicas, mesmo aceitando certo nível de exclusão³⁹.

No entanto, à medida que o Estado tende a desprender-se do controle e do enfraquecimento da classe burguesa, passa a ser o Estado de todas as classes, um fator de conciliação, um mitigador de conflitos sociais e um pacificador necessário entre o trabalho e o capital. Nesse momento, a busca é superar a contradição entre a igualdade política e a desigualdade social e ao mesmo tempo se verifica a importante transformação advinda da noção contemporânea do Estado social⁴⁰.

Tem o Estado social, assim suas fases e contradições, até a sua consagração no constitucionalismo democrático. Dentro dessas fases, o Estado social independe dos regimes políticos e, como afirma Bonavides, o Estado Social da democracia diferencia-se do Estado social dos “[...] sistemas totalitários, por oferecer, concomitantemente, na sua feição jurídico-constitucional, a garantia tutelar dos direitos da personalidade”⁴¹.

³⁷ NUNES, António José Avelãs. As aventuras e desventuras do Estado social. In: BENEVIDES, Maria V. de M. BERCOVICI, Gilberto; MELO, Claudineu (Org.). **Direitos humanos, democracia e república**: homenagem a Fábio Konder Comparato. São Paulo: Quartier Latin, 2009. p. 75.

³⁸ BONAVIDES, Paulo. **Do Estado social ao Estado liberal**. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 184.

³⁹ MORAIS, José Luis Bolzan. Entre o Estado social e a transformação social: mudar para não mudar. In: COUTINHO, Adalcy et al. (Org.). **Libet Amicorum**: homenagem ao Prof. Doutor António José Avelãs Nunes. Coimbra: Coimbra Editora, 2009. p. 527-528. Para José Luis Bolzan Morais, a “[...] adjetivação pelo social pretende a correção do individualismo liberal por intermédio de garantias coletivas. Corrige-se o liberalismo clássico pela reunião do capitalismo com a busca do bem-estar social, fórmula geradora do welfare state neocapitalista no pós-II Guerra mundial.” MORAIS, José Luis Bolzan. **Direito social, interesses transindividuais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996. p. 73.

⁴⁰ BONAVIDES, op. cit., p. 185.

⁴¹ Ibid., p. 203-204.

Insta salientar um período histórico nessas “voltas” do Estado social. Um período onde o Estado capitalista assumiu a forma de Estado fascista, antiliberal, antidemocrático e antissocialista, mas continuando a caracterizar-se como Estado social. Isso devido à insuficiência do capitalismo em resolver os graves problemas levantados pela crise econômica, social e política que, como afirma António José Avelãs Nunes, “[...] marcou o período particularmente complexo e contraditório entre as duas guerras mundiais do século XX e que ameaçou seriamente a ordem capitalista”⁴².

Conquanto, nos termos atuais, o projeto de Estado Social, até mesmo os mais bem sucedidos, como as democracias liberais ocidentais, teve como fundamento a economia liberal. Assim, pode-se dizer que

a propriedade privada, a apropriação do lucro, os resguardos ante a ação estatal como proteções do indivíduo-cidadão contra o Estado etc., convive com as conquistas sociais. veiculadas, em particular, pelo conjunto historicamente renovado de direitos sociais, como saúde, educação, e previdência, entre outros, confrontados cotidianamente pelos rumos pretendidos pela flexibilização, desregulamentação, desconstitucionalização, no contexto da vaga neoliberal que, agora, experimenta o refluxo de uma nova crise (cíclica) do capitalismo, como reconhecido desde meados de 2008, com a quebra dos mercados financeiros⁴³.

O Estado social traz consigo a visão de uma democracia mais libertária ou, nas palavras de Paulo Bonavides, a identidade da nação expressa por um constitucionalismo de libertação, “[...] por um igualitarismo de democratização e por um judicialismo de salvaguarda dos direitos fundamentais”⁴⁴. É, na sua substância, “a democracia participativa que sobe ao poder para executar um programa de justiça, liberdade e segurança”⁴⁵.

Tem, assim, esse Estado um compromisso com a liberdade, entendida no seu aspecto positivo diferente do que os liberais compreendiam, por lhes ferir interesses econômicos imediatos. Trata-se do significado da liberdade, na sua concepção de direito fundamental, “provido de dupla dimensão teórica: a da subjetividade e da objetividade”⁴⁶.

Com esses compromissos é que o Estado social deve se comprometer também com os anseios atuais da cidadania. A política social desenvolvida pelo Estado, segundo Anton

⁴² NUNES, António José Avelãs. **As voltas que o mundo dá... reflexões a propósito das aventuras e desventuras do Estado social**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2011. p. 55.

⁴³ MORAIS, José Luis Bolzan. Entre o Estado social e a transformação social: mudar para não mudar. In: COUTINHO, Adalcy et al. (Org.). **Liber Amicorum**: homenagem ao Prof. Doutor António José Avelãs Nunes. Coimbra: Coimbra Editora, 2009. p. 528.

⁴⁴ BONAVIDES, Paulo. **Do Estado social ao Estado liberal**. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 9.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 9-10.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 13.

Hemerijck⁴⁷, deve mobilizar o potencial dos cidadãos, de forma que reduza os riscos sociais, como o emprego atípico, o desemprego de longo prazo, a compreensão da pobreza e a falta de oportunidades no mercado laboral. Nessa abrangência é que suas responsabilidades crescem e cresce também a possibilidade de crises. Dessas responsabilidades, destacam-se

o reconhecimento e a defesa dos direitos fundamentais, tidos como essenciais a uma vida digna; a democracia representativa, assente no sufrágio, tendo como principal corolário a aceitação da alternância do poder; a proteção das minorias e a promoção da respectiva integração; a separação entre o Estado e as confissões religiosas⁴⁸.

O Estado social reinventado teria, pois, a difícil tarefa da realização da igualdade⁴⁹ de inclusão como pressuposto de justiça e as possibilidades iguais de acessos aos sistemas diferenciados. Dito de outro modo, os direitos sociais e os princípios da socialidade legitimam as medidas públicas destinadas “a garantir a inclusão do indivíduo nos esquemas prestacionais dos sistemas sociais funcionalmente diferenciados”⁵⁰. Assim, argumenta-se em difícil tarefa, tendo em vista a principal crítica de que o Estado social alicerça expectativas normativas que não mais estão em condições de garantir.

Nessa fase, o Estado social possui mais responsabilidades e ao mesmo tempo a dificuldade de implementar as novas tarefas. Quanto mais o Estado se converte em Estado social, maiores serão suas funções e as necessidades de gastos⁵¹. Parece, como diz José Luis Bolzan Moraes, ser esse um caminho sem volta, onde é preciso dar “conta de riscos que dizem respeito à própria possibilidade de desconstituição dos laços sociais e da infraestrutura ecológica do planeta”⁵².

⁴⁷ HEMERIJCK, Anton. **Changing welfare States**. Oxford: Oxford University Press, 2013. p. 141.

⁴⁸ CAUPERS, João. A agonia do Estado social. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Porto**, Porto, ano 7, p. 46, 2010.

⁴⁹ Importante destacar que, segundo José Luis Bolzan de Moraes, “mesmo sob o Estado social de Direito a questão da igualdade não obtém solução, embora sobrepuje a sua percepção puramente formal, sem base material”. Afirma que “é por essas, entre outras, razões que se desenvolve um novo conceito, na tentativa de conjugar o ideal democrático ao Estado de Direito, não como uma oposição de conceitos, mas sob um conteúdo próprio onde estão presentes as conquistas democráticas, as garantias jurídico-legais e a preocupação social. Tudo constituindo um novo conjunto onde a preocupação básica é a transformação do status quo”. MORAIS, José Luis Bolzan. **Direito social, interesses transindividuais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996. p. 74.

⁵⁰ CANOTILHO, J. J. Gomes. A governance do terceiro capitalismo e a constituição social. In: CANOTILHO, J.J.; STRECK, Lenio Luiz (Coord.). **Entre discursos e culturas jurídicas**. Coimbra: Coimbra Editora, 2006. p. 149.

⁵¹ GROPL, Christoph. La relación entre ingresos estatales y egresos estatales en un Estado constitucional democrático. **Rivista di Diritto Tributario Internazionale**, Roma, n. 1/2, p. 5, 2008.

⁵² MORAIS, José Luis Bolzan. **As crises do Estado e da Constituição e a transformação espaço-temporal dos Direitos Humanos**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011. p. 43.

Com o aumento das demandas sociais o Estado depara-se com os problemas de caixa já presentes desde a década de 1960, quando se apresentam os primeiros sinais de descompasso entre receitas e despesas.

Na crise dos anos 70, aconteceu uma privatização das tarefas do Estado, que lhes haviam sido atribuídas ao longo do século XX. Foram devolvidas funções sociais à sociedade, caracterizada pela economia de mercado, no que concerne aos sistemas de pensões, saúde e nível de emprego, o que se justificou pelo aumento do nível de bem-estar e de consumo das sociedades ricas. Segundo o sociólogo alemão Wolfgang Streeck⁵³, “a substituição dos direitos sociais do pós-guerra pela privatização e mercantilização decorreu paralelamente à constituição de uma nova forma de democracia”, denominada de “pós-democracia”, na qual a participação política é “[...] redefinida como entretenimento e desligada das decisões políticas, especialmente das decisões político-económicas”⁵⁴.

É certo que essas novas responsabilidades e necessidades de inclusão no Estado social, advindos da modificação na economia, na modernização social e nos riscos e suas novas prioridades, trouxeram custos para a implementação, associada às crises, como as dos anos de 1970. Questionaram, como interroga Wolfgang Streeck⁵⁵, inclusive se as finanças públicas do capitalismo democrático sofreram com o excesso de democracia.

No entanto, o que se tem é que o Estado teve crise financeira não só em função das despesas sociais da época, mas, principalmente, pelo endividamento e crescimento da dívida pública⁵⁶. O Estado passa por um período de transição do Estado fiscal ao Estado endividado, cobrindo cada vez mais suas despesas com empréstimos e acumulando dívidas para cujo financiamento tem de utilizar uma percentagem cada vez maior das receitas⁵⁷. Essa dívida é mantida primordialmente para alimentar o sistema financeiro e a nova fase do capitalismo (de produtivo ao financeiro). Nesse sentido, lembra Wolfgang Streeck a relação entre as reivindicações democráticas e o salvamento dos bancos privados, mostrando que o agravamento da crise orçamental não se deve à demasiada democracia, mas à crise financeira:

A análise retrospectiva da evolução da crise orçamental permite-nos verificar que o salto mais dramático no endividamento, registrado após a Segunda Guerra Mundial, portanto o de 2008 e dos anos seguintes, não tem manifestamente qualquer relação com uma inflação de reivindicações

⁵³ STREECK, Wolfgang. **Tempo comprado**: a crise adiada do capitalismo democrático. Tradução: Marian Toldy, Teresa Toldy. Lisboa: Actual, 2013. p. 119-120.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 119.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 87.

⁵⁶ Sobre dívida pública será mais detalhado o assunto nos capítulos seguintes.

⁵⁷ STREECK, op. cit., p. 118.

legitimadas democraticamente pelos cidadãos eleitores. Se houve reivindicações acrescidas, essas vieram dos grandes bancos em situação difícil. Esses conseguiram apresentar-se como ‘too big to fail’ – como ‘relevantes para o sistema’ – e, por isso, dignos de resgate, sobretudo também com a ajuda de muitos e influentes agentes seus nos aparelhos dos Estados, como Hank Paulsen, o antigo diretor executivo do Goldman Sachs e ministro das Finanças de George W. Bush⁵⁸.

Na mesma linha, critica Jean-Paul Fitoussi⁵⁹, quando se põe em causa o excesso de democracia. Sustenta o autor que os fatos não demonstram que a democracia crie dificuldade ao crescimento e que uma sociedade seja menos competitiva por ser mais solidária.

Assim, não foi o excesso de democracia que permitiu que a massa da população retirasse recursos dos cofres públicos, causando a crise financeira, mas, pelo contrário, os mais beneficiados pela economia capitalista pagaram pouco aos cofres públicos⁶⁰.

O crescimento das reivindicações que levou ao déficit estrutural das finanças públicas registrou-se primordialmente nas classes altas, onde se obteve o crescimento do patrimônio e rendimento nos últimos 20 anos, sobretudo em função dos benefícios tributários. Em contrapartida, nas classes mais baixas, os salários e as prestações caíam em razão de mecanismos como inflação, endividamento do Estado e “capitalismo de crédito”. Toda essa problemática consistiu no fracasso da democracia nas décadas de viragem neoliberal, quando “[...] não reconheceram a contrarrevolução contra o capitalismo social do período pós-guerra e não se lhe opuseram”⁶¹; “[...] acreditaram prontamente na conversa da iminente substituição pró-democrática e socialmente aceitável de um government ‘duro’ por uma governance suave”⁶²; “[...] desistiram de tributar os beneficiários do crescimento da economia capitalista de forma a que estes fossem obrigados a contribuir para o pagamento dos custos sociais dos seus lucros”⁶³; toleraram a desigualdade crescente entre as camadas mais altas e mais baixas na sociedade, assim como “a promoveram, em nome do progresso capitalista, através de reformas fiscais e do Estado social ‘compatível com incentivos’”⁶⁴.

Necessário é delinear as ideias de Keynes que levaram o Estado a ter um maior protagonismo pela política fiscal, na conciliação entre o crescimento e o desenvolvimento

⁵⁸ STREECK, Wolfgang. **Tempo comprado**: a crise adiada do capitalismo democrático. Tradução: Marian Toldy, Teresa Toldy. Lisboa: Actual, 2013. p. 87.

⁵⁹ FITOUSSI, Jean-Paul. **A democracia e o mercado**. Tradução: Paulo Pedroso. Lisboa: Terramar, 2005. p.8-11.

⁶⁰ STREECK, op. cit., p. 120-121.

⁶¹ Ibid., p. 121.

⁶² Ibid., p. 121.

⁶³ Ibid., p. 121.

⁶⁴ Ibid., p. 120-121.

com progresso social e eficácia econômica, procurando buscar uma maior justiça social em meio à desigualdade inerente às sociedades capitalistas.

2.3 A “Revolução Keynesiana”: Contributos para a Economia e as Gerações Futuras

Quando se dialoga com Keynes, vem logo a ideia de intervenção do Estado na economia. Mas em que medida e como se dá essa intervenção? Para Keynes, a economia era uma das preocupações fundamentais do Estado, e deveria ser assumida como um problema político. Dito de outra forma, os fatores determinantes das crises do capitalismo são as formas reais da economia (os planos do Estado, dos empresários e dos consumidores) e não a oferta de moeda (inadequada para estancar a depressão e relançar o crescimento da economia)⁶⁵.

Anteriormente à teoria de Keynes, era defendido que, para enfrentar as crises, deveria lançar-se mão da oferta de moeda⁶⁶. No entanto, Keynes abandonou a crença, que se tinha anteriormente, de que os mercados se corrigiam automaticamente e começou a colocar mais ênfase no dever e menos na eficiência⁶⁷.

É que Keynes questionava que não existe mecanismo automático que faça a economia sair da depressão. Por isso que ele lançou uma “teoria geral”, na qual contrastava as conclusões da teoria clássica⁶⁸, que considerava seus postulados aplicados apenas a um caso especial e não ao geral⁶⁹. Assim, para a teoria geral, não tendo uma situação espontânea para a economia sair da depressão, como afirmava a teoria clássica, o Estado deveria intervir para alterar as expectativas dos empresários e inverter efetivamente a “tendência para a queda da procura agregada, através da redução da taxa de juros e do aumento de despesa pública,

⁶⁵ NUNES, Antônio José Avelãs. **O Estado capitalista e suas máscaras**. Lisboa: Avante, 2013. p. 103-106.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 103-106.

⁶⁷ SKIDELSKY, Robert. **Keynes: o regresso do mestre: o grande economista e suas teorias nunca foram tão relevantes**. Alfragide: Texto Editores, 2013. p. 101.

⁶⁸ Entre os paradigmas da teoria tradicional questionada por Keynes era sustentado que “as negociações salariais entre trabalhadores e empresários determinam o salário real, pelo que, supondo que há livre concorrência entre os empregadores e que não há uma coligação restritiva entre os trabalhadores, os últimos poderiam, se desejassem, fazer coincidir os seus salários reais com a desutilidade marginal do volume de emprego oferecido pelos empregadores ao referido salário. Se isto não for verdade, desaparece qualquer razão para se esperar uma tendência para a igualdade entre o salário real e a desutilidade marginal do trabalho. KEYNES, John Maynard. **Teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. Tradução: Manuel Resende. Lisboa: Relógio D’água Editores, 2010. p. 40. Por outro lado, como afirma João Sicsú, “a teoria de Keynes demonstrou que trabalhadores e empresários, interagindo livremente em plena concorrência, não poderiam prover vagas suficientes para absorver todos aqueles que buscavam renda, que deveria ser obtida pela venda do esforço físico e/ou mental, o único ativo que os trabalhadores possuem”. SICSÚ, João. Planejamento estratégico do desenvolvimento e as políticas macroeconômicas. In: SICSÚ, João; VIDOTTO, Carlos (Org.). **Economia do desenvolvimento: teoria e políticas keynesianas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. p. 154.

⁶⁹ KEYNES, John Maynard. **Teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. Tradução: Manuel Resende. Lisboa: Relógio D’água Editores, 2010, p.33.

nomeadamente de investimento”⁷⁰. Dessa forma, o Estado, por meio de políticas governamentais, estimularia “as expectativas empresariais otimistas, num ambiente em que empresários contratassem mais e mais trabalhadores”⁷¹.

Dessa forma, a compreensão das economias capitalistas exige a análise de instituições sociais e políticas como expressão das forças econômicas. Por isso é que o Estado deve ter uma atividade alargada e mais participativa, para salvar as instituições econômicas atuais (capitalistas)⁷². Dito de outra forma, a intervenção estatal era necessária para a sobrevivência do capitalismo, de maneira a regular as disfunções socioeconômicas causadas pelo mercado. Assim a regulação do capitalismo é essencial para assegurar a harmonia social e a estabilidade econômica⁷³.

Keynes considera como o maior problema das economias capitalistas o desemprego involuntário, fazendo uma relação direta com a procura efetiva. Caracteriza o desemprego involuntário como sendo aquelas situações onde há pessoas sem emprego desejosas de trabalhar pelo salário corrente, sendo a procura efetiva o montante das despesas realizadas pela comunidade, por meio do consumo. Assim, pode acontecer o caso em que a procura efetiva não é suficiente para absorver toda a produção a um preço compensador, havendo desemprego de recursos produtivos, incluídos aí os trabalhadores que perdem o posto de trabalho. Considerando esses conceitos e a relação entre procura efetiva⁷⁴ e desemprego involuntário, Keynes justifica a maior presença do Estado, apoiado na política financeira de

⁷⁰ LOUÇÃ, Francisco. CALDAS, José Castro. **Economia(s)**. Porto: Afrontamento, 2010. p. 69.

⁷¹ SICSÚ, João. Planejamento estratégico do desenvolvimento e as políticas macroeconômicas. In: SICSÚ, João; VIDOTTO, Carlos. **Economia do desenvolvimento: teoria e políticas keynesianas** (Org.). Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. p. 154.

⁷² NUNES, Antônio José Avelãs. **O Estado capitalista e suas máscaras**. Lisboa: Avante, 2013. p. 107.

⁷³ KEYNES, John Maynard. **Essays in persuasion**. New York: Cassic House Books, 2009. p. 172.

⁷⁴ Interessante é a abordagem de Stewart ao explicar a relação desemprego, consumo e procura efetiva, pois esta não acontece de forma normal, como se previa anteriormente, mas resulta de efeitos causais provocados pelo Estado e uma situação de pleno emprego seria rara: “O nível de emprego num determinado país, num dado momento, depende do nível de produção do país, e isso, por sua vez, depende da procura efetiva: a quantidade de bens e serviços que é comprada por indivíduos ou instituições desse país. Todas essas compras podem ser classificadas quer como consumo (principalmente feito por indivíduos), quer como investimento (principalmente feito por empresas). O nível de emprego, portanto, dependerá do nível de consumo e do nível de investimento”. Continua o autor ao explicar o consumo e o desemprego: “O nível de consumo é a soma de todas as despesas de consumo de indivíduos ou famílias; e o consumo das famílias é determinado principalmente pela sua renda. O nível de investimento é a soma de todas as despesas das empresas em investimentos; e estes são determinados pela ideia de quão lucrativos as empresas os julgam. Por sua vez, esse julgamento é determinado, de um lado, pela expectativa de retribuição desses novos investimentos e, de outro, pelo que as empresas precisam pagar por eles. Portanto, o nível de produção e o conseqüente nível de emprego são determinados pela quantia total de moeda que as famílias resolvem gastar em consumo e as empresas em investimentos. Se acontecer que a soma do que as famílias resolvem consumir com o que as firmas decidem investir resultar em um nível de produção que não exija o total da força de trabalho, então surgirá o desemprego. E enquanto não houver alguma mudança, quer no consumo, quer no investimento, esse desemprego permanecerá”. STEWART, Michael. **A moderna economia: antes e depois de Keynes**. Trad.: Flavio de Moraes Toledo Piza. São Paulo: Atlas, 1976. p. 36.

controle das receitas e despesas para conter as situações de insuficiência da procura efetiva, aumentando a produção e combatendo o desemprego⁷⁵. Nas palavras de Keynes: “*State will have to exercise a guiding influence on the propensity to consume*”⁷⁶ (grifo nosso).

Esta *fiscal policy* seria a única capaz de influenciar as forças reais da economia (os planos do estado, dos empresários e dos consumidores), sendo por isso considerada o instrumento fundamental para estabilizar as flutuações da economia, para promover o crescimento econômico e para prosseguir os objetivos de combate ao desemprego e de promoção do pleno emprego, da estabilidade dos preços e do equilíbrio da balança de pagamentos, a par da redistribuição do rendimento em benefício dos mais pobres, i. é, em benefício daqueles que, auferindo rendimentos mais baixos, têm maior propensão marginal ao consumo, gastando em bens de consumo uma percentagem elevada do rendimento acrescido, o que significa, portanto, aumento da procura efetiva.

Nomeadamente em períodos de crise (quando os empresários não investem e os consumidores são obrigados a reduzir as despesas de consumo), Keynes defendeu o recurso ao *deficit financing*, i. é, ao financiamento das despesas públicas mediante o recurso à dívida pública e/ou à emissão de moeda, argumentando que a riqueza criada por essas despesas públicas (em valor muito superior ao seu próprio, graças ao efeito multiplicador) permitiria depois amortizar os empréstimos contraídos e/ou evitar a inflação⁷⁷. (grifo do autor).

Keynes procurava, em seus estudos e diante da crise dos anos 30⁷⁸, elaborar uma teoria do retorno do pleno emprego⁷⁹, em meio à elevada taxa de desemprego e da ineficácia dos remédios econômicos clássicos de corrigir tal situação. Os fatores que determinam o emprego estão diretamente ligados à demanda efetiva, provindo o desemprego da insuficiência de consumo, combinada com a insuficiência de investimentos, devendo o Estado “[...]”

⁷⁵ NUNES, Antônio José Avelãs. **O Estado capitalista e suas máscaras**. Lisboa: Avante, 2013. p. 106.

⁷⁶ KEYNES, John Maynard. **The general theory of employment, interest and money**. New York: HBJ Book, 1964. p. 378.

⁷⁷ NUNES, op. cit., p. 108-109.

⁷⁸ A crise de que se fala adveio da Grande Depressão de 1929 a 1932, que estimulou a imaginação científica de Keynes. Como afirma Skidelsky, “a nível pessoal, a depressão custou-lhe a sua segunda fortuna, fazendo-o alterar a sua filosofia de investimento. Em termos públicos, alterou a sua filosofia económica e aguçou a crítica moral ao capitalismo”. SKIDELSKY, Robert. **Keynes: o regresso do mestre: o grande economista e suas teorias nunca foram tão relevantes**. Alfragide: Texto Editores, 2013. p. 101.

⁷⁹ Keynes explica o que quis demonstrar no livro “*The General Theory of employment, interest and money*”, considerado a sua principal obra e que traz a ideia de sua Teoria Geral: “O que proponho é pois uma teoria que explica por que motivo a produção e o emprego são tão susceptíveis de flutuação. Não proporciona um remédio pronto a usar, capaz de evitar tais flutuações e manter a produção a um nível ótimo e estável. Mas é, propriamente falando, uma teoria do emprego, pois explica como, dadas estas ou aquelas circunstâncias, o emprego é o que é. Naturalmente, estou interessado não apenas no diagnóstico, mas também na cura; e muitas páginas do meu livro são consagradas a essa última. Mas considero que as minhas sugestões de cura que, reconheça-se, não estão plenamente desenvolvidas, se situam num plano diferente do diagnóstico. Não pretendem ser definitivas; estão sujeitas a todo o tipo de pressupostos especiais e estão necessariamente relacionadas com as condições específicas do momento. Mas as principais razões por que divirjo da teoria tradicional vão muito mais fundo do que isto. São de carácter altamente geral e pretendem-se definitivas”. KEYNES, John Maynard. **A grande crise e outros textos**. Tradução de Manuel Resende. Lisboa: Relógio D’água, 2009. p. 197-198.

desempenhar um papel para estimular estas duas funções, seja diretamente (despesas públicas), seja indiretamente (através, principalmente, da política fiscal e da política do crédito)”⁸⁰.

A intervenção do Estado era, para Keynes, essencial para introduzir as mudanças necessárias à orientação e controle do processo econômico, da poupança e do consumo.

Ante tan dramática situación, Keynes sostuvo, para salir de la crisis, la necesidad de fomentar la demanda em cuanto motor del desarrollo econômico. De este modo, aumentará la capacidad adquisitiva de las masas y con ello la producción y em definitiva el empleo, que a su vez genera la demanda efectiva y la estabilidad econômica. Como el mercado, por si solo, no es capaz de introducir estos câmbios, es imprescindible la intervención del Estado em la orientación y control del proceso econômico, a través principalmente de la inversión, del ahorro y de la propensión al consumo. Quizá la mecânica de este proceso pueda explicarse así: “Um aumento em ele gasto de inversión dará lugar a uma mayor demanda todtal y exigirá más trabajadores y matérias primas em las industrias de bienes y capital. Es probable que una parte de los ingresos adicionales percibidos por los trabajadores y vendedores de materiais primas sea gastado. De este modo, es probable que se sucedan nuevos gastos. Así el estímulo del aumento em la inversión irradia através de toda la economia, elevando la renta y el empleo⁸¹.

Na visão de Pierre Rosanvallon, Keynes estabeleceu uma equação que traduz uma “[...] correspondência global entre os imperativos do crescimento econômico e as exigências de uma maior equidade global, no âmbito de um Estado econômica e socialmente ativo”⁸². Pierre Rosanvallon demonstra a relação que Keynes faz entre política de distribuição de rendimento e pleno emprego:

O crescimento da propensão para consumir é um objetivo central da política de pleno emprego. Ora, a ‘classe rica’ tem fraca propensão para consumir, porque suas rendas excedem largamente suas despesas. O desenvolvimento da economia e, portanto, do emprego, seria então estimulado por um aumento do imposto sobre a herança, que reduziria as desigualdades de fortuna.

[...]

Como o fluxo de investimento aumenta sob o efeito de uma baixa da taxa de juros, ‘a política mais vantajosa consiste então em fazer baixar a taxa de

⁸⁰ ROSANVALLON, Pierre. **A crise do Estado-providência**. Tradução de Joel Pimentel de Ulhoa. Goiania: UNB, 1997. p. 38-40.

⁸¹ ABELLÁN, Angel-Manuel. La problemática del Estado de bienestar como fenómeno internacional. In: GARCÍA HERRERA, Miguel Ángel (Coord.). **El constitucionalismo en la crisis del Estado social**. Bilbao: Universidad del País Vasco, 1997. p. 192.

⁸² ROSANVALLON, op. cit., p. 40.

juros em relação à curva da eficácia marginal do capital, até que o pleno emprego seja atingido⁸³.

Keynes procurou, assim, conciliar crescimento e desenvolvimento do Estado, chamado também de Estado-providência, fazendo a imbricação entre progresso social e eficácia econômica. Para isso, o Estado é levado a intervir, pela política fiscal e a determinação da taxa de juros, para regular o nível do pleno emprego pela propensão para consumir. No entanto, o Estado deve “igualmente intervir para estimular o investimento, visto não ser julgada suficiente a influência da política bancária da taxa de juros para fixá-lo no seu melhor valor possível”⁸⁴.

O Estado, para Keynes, assume mais responsabilidade, visando colocar à sua disposição novos instrumentos, que se adequem às circunstâncias para reforçar o capitalismo, no pressuposto (keynesiando) de que “[...] o Estado (como órgão central de direção), é uma instância política neutra, acima das classes, representando a vontade geral e perseguindo o interesse comum”⁸⁵.

O Estado tentava conciliar o problema da desigualdade inerente às sociedades capitalistas, na busca por maior justiça social. A desigualdade de rendimento não favorecia o desenvolvimento da riqueza, e Keynes procura equacionar o progresso social com a eficácia econômica como condição de possibilidade para a democracia, em um sistema de estruturas econômicas e sociais do capitalismo contemporâneo. Nesse sentido é que Avelãs diz da necessidade da maior participação do Estado e do consequente princípio da responsabilidade social coletiva, levantando as bases keynesianas do *Welfare State*, que são de natureza econômica e têm por finalidade reduzir a frequência, intensidade e duração das crises do capitalismo, para salvá-lo. Trata-se de argumentos de que o Estado exerça certo controle sobre a poupança e o investimento, regulamentação das relações sociais, reconhecimento de direitos econômicos e sociais aos trabalhadores, implantação de sistemas públicos de segurança social para se ter, no final, políticas de redistribuição da riqueza e do rendimento⁸⁶.

É de se ressaltar que a teoria keynesiana prevaleceu em todo pós-Segunda Guerra e até a década de 1970, embora nunca tenha sido, entre os economistas, um paradigma hegemônico. No entanto, essa teoria foi a base de aplicação de políticas monetárias e fiscais

⁸³ ROSANVALLON, Pierre. **A crise do Estado-providência**. Tradução de Joel Pimentel de Ulhoa. Goiania: UNB, 1997. p. 39.

⁸⁴ Ibid., p. 39-40.

⁸⁵ NUNES, Antônio José Avelãs. **O Estado capitalista e suas máscaras**. Lisboa: Avante, 2013. p. 110.

⁸⁶ Ibid., p. 111-113.

orientadas para o pleno emprego, que teve êxito nesse período e tornou possível o seu uso por um longo período⁸⁷.

No pós-guerra, houve muitas mudanças, em função das influências econômicas da teoria keynesianas:

Em 1939 teria sido inconcebível que, dentro de cinco anos, o governo houvesse promulgado a lei de educação, em 1944, e começasse a execução do relatório de Sir William Beveridge sobre ‘Seguro Social e Serviços Afins’. Teria parecido igualmente impossível que, em 1944, o governo publicasse um Livro Branco sobre ‘Política de Emprego’, no qual ele próprio se empenharia em manter o pleno emprego, depois da guerra terminada, regulando a procura efetiva.

[...]

E, em 1944, ainda existiam, também, as armas. Porque, nessa hora, os economistas, os funcionários públicos e mesmo alguns dos políticos, empresários e líderes de sindicatos já tinham absorvido aquilo que Keynes vinha dizendo. Era coisa aceita que o governo podia e devia regular as próprias despesas, de maneira a manter um nível de procura efetiva eficiente para manter a situação de pleno emprego. Nas palavras do Livro Branco, ‘o governo aceita como uma de suas primeiras metas e responsabilidades a manutenção de um nível alto e estável de emprego depois da guerra. As despesas totais em bens e serviços precisam ser defendidas contra uma queda até um nível em que comece a aparecer o desemprego geral’⁸⁸.

Percebe-se foi que a economia Keynesiana dominou uma parte do século XX, após a segunda guerra, não querendo o retorno aos anos 30, fazendo com que os governos assumissem a responsabilidade pela manutenção dos altos níveis de emprego. Já em nível internacional, criaram instituições que mantiveram certa estabilidade econômica, como o sistema de Bretton Woods, que evitava que forças depressivas “[...] fossem transmitidas através do sistema de pagamentos internacionais e de transações”⁸⁹. Esse foi, pois, um período de constante desenvolvimento econômico, em diversas economias, como americana, australiana, sueca, na América latina e União Soviética, assim como na Europa e no Japão⁹⁰.

Na época, todos acreditavam no Estado e existia um temor no regresso ao período da Grande Depressão e, por isso, limitava-se a liberdade de mercado, em nome do interesse público. O resultado foi um período em que as desigualdades naturais do capitalismo foram atenuadas pela certeza de bem-estar presente e prosperidade futura. No exemplo americano,

⁸⁷ LÓPEZ G. Júlio; PUCHET, A, Martin. Apogeu e decadência das políticas econômicas keynesianas. In: SICSÚ, João; VIDOTTO, Carlos (Org.). **Economia do desenvolvimento: teorias e políticas keynesianas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. p. 29.

⁸⁸ STEWART, Michael. **A moderna economia: antes e depois de Keynes**. Trad.: Flavio de Moraes Toledo Piza. São Paulo: Atlas, 1976. p. 149-150.

⁸⁹ SKIDELSKY, Robert. **Keynes: o regresso do mestre: o grande economista e suas teorias nunca foram tão relevantes**. Alfragide: Texto Editores, 2013. p. 147.

⁹⁰ Ibid., p. 147.

as gerações experimentaram uma segurança laboral e mobilidade social sem precedentes. Em outros países, como Alemanha, “numa única geração, o *Wirtschaftswunder* (milagre econômico) ergueu o país de uma derrota humilhante e juncada de escombros e tornou-o no Estado mais rico da Europa”. Na França, esse período ficou conhecido como “Les Tendre Glorieuses”⁹¹.

Houve, sem dúvida, no período, um crescimento da qualidade de vida dos cidadãos em diversos países, acompanhado por uma redução das desigualdades e da pobreza, como afirma Tony Judt:

[...] A sua concretização constituiu um êxito notável na limitação da desigualdade. Se compararmos o intervalo que separam ricos e pobres, medido no total de bens activos ou no rendimento anual, descobrimos que em todos os países da Europa continental, assim como na Grã-Bretanha e nos EUA, ele foi drasticamente reduzido na geração a seguir a 1945.

A maior igualdade trouxe outros benefícios. Com o tempo, o medo de um regresso às políticas extremistas amainou. O Ocidente entrou numa era tranquila de segurança próspera: uma bolha, talvez, mas uma bolha reconfortante, em que muitas pessoas se saíram bastante melhor do que poderiam imaginar no passado, e tinham boas razões para antever o futuro com confiança.

[...] era oferecido às ‘classes médias’ instruídas a mesma assistência social e serviços públicos que à população trabalhadora e aos pobres: ensino gratuito, tratamento médico acessível ou gratuito, pensões públicas e subsídio de desemprego. Como consequência, agora que tantas necessidades vitais eram cobertas pelos seus impostos, a classe média europeia descobriu nos anos 60 que o seu rendimento líquido era muito maior que em qualquer época desde 1914⁹².

Do final da década de 1960 em diante houve mudanças nesse pensamento e, ao final dos anos de 1980, via-se um retorno à era pré-keynesiana. As políticas governamentais de carácter expansionistas foram acusadas de alimentarem a inflação, sem promover a redução do desemprego a longo prazo. Em substituição ao sistema de Bretton Woods, ascendeu o Consenso de Washington, que trazia políticas neoliberais, defendidas para países desenvolvidos, como “[...] comércio livre, privatizações, desregulamentação, equilíbrio orçamental, estabelecimento de objetivos para a inflação, taxas de câmbio flutuantes”⁹³. Era o período dos mercados eficientes e autorregulados, que apresentariam melhores resultados do que se estivessem restringidos⁹⁴.

⁹¹ JUDT, Tony. **Um tratado sobre os nossos atuais descontentamentos**. Lisboa: Edições 70, 2011. p. 58-61.

⁹² *Ibid.*, p. 61-62.

⁹³ SKIDELSKY, Robert. **Keynes: o regresso do mestre: o grande economista e suas teorias nunca foram tão relevantes**. Alfragide: Texto Editores, 2013. p. 147-148.

⁹⁴ *Ibid.*, p. 147-148.

Nesse período, mormente a partir da década de 1980, o controle do déficit público era visto, em um contexto neoliberal, com a máxima exclusão do Estado e regado a altas taxa de juros, sendo, porém, um déficit público que garante a remuneração do capital, e não aquele defendido por Keynes, que visava ao pleno emprego⁹⁵.

A sustentabilidade da dívida pública, na visão de Keynes, não é ter como prioridade a sua solvência para garantir a investidores, externos e internos, a credibilidade no país, mas o objetivo de, como afirmam João Sicsú, José Luís Oreiro e Luiz Fernando de Paula⁹⁶, “recuperar a capacidade do governo de realizar políticas de gastos fiscais contracíclicas, para tornar viável a construção de um contexto macroeconômico de crescimento, em busca do pleno emprego”. Dessa forma, o pleno emprego é a meta que tem a política fiscal de gastos como instrumento para alcançá-lo. Também afirmam, citando o caso no Brasil, que a redução de déficits nominais, com a redução da relação dívida pública/PIB, não são as metas finais, mas a sustentabilidade da dívida pública é apenas uma das condições necessárias “[...] para a viabilização dos objetivos de política, já que possibilita a utilização do instrumento de política fiscal de gastos”⁹⁷. Assim é que, no item seguinte, será abordada, com mais detalhe, a política fiscal, na concepção de Keynes.

2.4 Keynes e a Política Financeira

Como visto, existia, no discurso de Keynes, a tentativa de conciliar o progresso social e a eficácia econômica, para preservar as regras da democracia, nas condições oriundas das estruturas econômicas e sociais do capitalismo contemporâneo. Em função dessa necessidade é que se criou o Estado-providência,

[...] assente na intervenção sistemática do Estado na economia, na redistribuição da riqueza e do rendimento, na regulamentação das relações sociais, no reconhecimento de direitos econômicos e sociais aos trabalhadores, na implantação de sistemas públicos de segurança social, em nome do princípio da responsabilidade social⁹⁸.

⁹⁵ BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. A Constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição financeira e a agonia da Constituição econômica. **Boletim de Ciências Econômicas**, Coimbra, v. 49, p. 57, 2006.

⁹⁶ OREIRO, José Luís; SICSÚ, João; PAULA, Luiz Fernando de. Controle da dívida pública e política fiscal: uma alternativa para o crescimento autossustentado da economia brasileira. In: OREIRO, José Luís. SICSÚ, João. PAULA, Luiz Fernando de. **Agenda Brasil**: políticas econômicas para o crescimento com estabilidade de preços. São Paulo: Manole, 2003. p. 128.

⁹⁷ *Ibid.*, p. 128.

⁹⁸ NUNES, António José Avelãs. **Uma introdução à economia política**. São Paulo: Quartier Latin, 2007. p. 589.

A principal responsabilidade social do Estado, na teoria keynesina, seria reparar dois vícios que considera mais marcante das economias capitalistas, que é a possibilidade de desemprego involuntário e a arbitrariedade na repartição do rendimento, juntamente com a carência de equidade. Como consequência, tem-se uma acentuada desigualdade de rendimentos, que contraria mais que favorece o desenvolvimento da riqueza. No entanto, embora todas as vantagens em torno de uma justiça social trazida pela intervenção estatal, na necessidade de se reduzir a intensidade e duração das crises cíclicas, que tinha por objetivo salvar o capitalismo e se enquadrar em sua lógica - o que se percebe é que eles não resolveram os seguintes problemas: o subdesenvolvimento; as diferenças econômicas entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos; as crises cíclicas do capitalismo; a desigualdade na distribuição de renda, “[...] cujo agravamento leva a que se fale já da necessidade de incluir no elenco dos direitos fundamentais o direito a uma igualdade razoável”⁹⁹; e o regime do salaríado, com a relação de exploração que lhe é inerente. Independente disso, os neokeynesianos mantêm-se fiéis ao princípio da responsabilidade social coletiva, que inspira o bem-estar social¹⁰⁰.

Boa parte da obra e da vida de Keynes foi pautada para diagnosticar problemas de crises e tinha como fator decisivo o Estado, para atenuar os impactos. A política fiscal era essencial na política econômica de Keynes, pois nos momentos de crise o teórico americano afirmava que a política monetária não poderia ajudar e sim uma política fiscal firme e profunda, onde se elevariam os gastos, provocando déficit e financiando a expansão da dívida pública¹⁰¹:

Na lógica de Keynes, as atenções para a política fiscal seriam crescentes na medida em que diminuísse a funcionalidade de outras políticas econômicas proporcionalmente ao agravamento da crise de confiança. A política monetária, em particular, seria pouco eficaz na fase da incerteza radical porque, na recessão, os juros perderiam a capacidade de operar como conseguiam quando ocorria uma mera flutuação nas atividades econômicas – nesse caso, eles poderiam ser suficientes para reverter a situação e para elevar a demanda efetiva. Já no contexto da depressão, a demanda precisaria ser fortalecida por uma decisão autônoma e isso justificaria um aumento do gasto do Estado. O maior gasto autônomo poderia ser de qualquer natureza, se o propósito fosse apenas enfrentar a crise e simplesmente recuperar as decisões de produção¹⁰².

⁹⁹ NUNES, António José Avelãs. **Uma introdução à economia política**. São Paulo: Quartier Latin, 2007. p. 602.

¹⁰⁰ Ibid., p. 602.

¹⁰¹ AFONSO, José Roberto Rodrigues. **Keynes, crise e política fiscal**. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 22.

¹⁰² Ibid., p. 27.

No entanto, essas medidas de política fiscal tinham foco no emprego, que seria capaz de manter os níveis de desemprego o mais baixo possível. O gasto público seria um elemento básico dessa política, especialmente os gastos em atividades intensivas em trabalho, gerando um efeito multiplicador do emprego que cria, em cadeia, empregos, também, nas fábricas de consumo.

Durante o período de recessão da atividade econômica, o governo ampliaria os gastos em investimento, expandindo a demanda agregada em curto e médio prazo, a fim de melhorar as expectativas de lucro das empresas. Com esse modelo, as recessões implicariam o aumento dos déficits fiscais, que teria como contrapartida a expansão da dívida pública. Destaca-se que seria imprescindível o equilíbrio entre as políticas fiscais e monetárias, para garantir a solvência do governo e o pagamento da dívida pela própria recuperação da atividade econômica, que permite ampliar as receitas tributárias e sustentar os encargos da dívida assumida no período recessivo¹⁰³.

Dessa forma, Keynes daria uma resposta fiscal ao combate às crises, com aumento dos gastos, déficit e dívida. Assim era defendido o aumento dos gastos que impulsionassem a demanda, durante a grande depressão, por meio do aumento da dívida pública e não pelo financiamento tributário como resposta fiscal à depressão¹⁰⁴.

Porém, como afirma João Sicsú¹⁰⁵, esses gastos adicionais podem ser prejudicados caso o serviço da dívida pública seja elevado, fazendo com que o governo perca a capacidade de utilizar esse instrumento de Keynes, uma vez que seu orçamento, altamente deficitário, impediria a sua capacidade de realização de gastos públicos adicionais. Assim, se o orçamento está no limite máximo de déficit aceitável, com carga tributária que não pode ser mais elevada e o governo precise gerar mais empregos, a sugestão, segundo João Sicsú, é mudar a composição dos gastos, trocando os que geram poucos empregos pelos que geram muitos empregos¹⁰⁶.

Percebe-se, porém, que esse objetivo de Keynes de aumentar gastos, déficit e dívida usada pela política fiscal tinha como foco atenuar os danos causados pela Grande Depressão. No entanto, passado esse período, o foco seria, em longo prazo, a busca do desenvolvimento econômico e social. Dessa forma, a política fiscal agia no sentido de disparar o multiplicador da demanda e da renda para evitar problemas futuros, por meio da função preventiva, via investimento, e a estabilizadora, via tributos e gastos sociais.

¹⁰³ HERMANN, Jennifer. **A macroeconomia da dívida pública: notas sobre o debate teórico e a experiência brasileira recente (1999-2002)**. [Rio de Janeiro, 2002]. Disponível em: <http://www.econ.puc-rio.br/gfranco/a_macroeconomia_da_divida_publica_Jenifer_Herman.pdf>. Acesso em: 10 set. 2015.

¹⁰⁴ AFONSO, José Roberto Rodrigues. **Keynes, crise e política fiscal**. São Paulo: Saraiva. 2012. p. 29, 35.

¹⁰⁵ SICSÚ, João. Planejamento estratégico do desenvolvimento e as políticas macroeconômicas. In: SICSÚ, João; VIDOTTO, Carlos. **Economia do desenvolvimento: teoria e políticas keynesianas** (Org.). Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. p. 154.

¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 154.

Para atenuar as flutuações da atividade econômica, o Estado, em tempos de crise, baixaria os impostos e aumentaria o investimento público como forma de estimular a economia. Depois, quando a economia se recuperasse, os impostos voltariam a subir, para equilibrar as contas públicas¹⁰⁷.

Para Keynes, a estabilização do investimento e a regulação da finança tinham como propósito impedir as flutuações agudas da renda e do emprego e deveriam estar garantidas nas políticas do Estado¹⁰⁸.

Tal modelo keynesiano de política fiscal foi amplamente aplicado nos países desenvolvidos e em desenvolvimento até os fins dos anos de 1960 e início dos anos de 1970, gerando crescimento econômico, com baixas taxas de inflação. Mantinha-se uma política fiscal, na prática, com operação no setor público, com sucessivos déficits ou redução de superávits, a fim de influenciar o crescimento econômico¹⁰⁹.

As políticas keynesianas intervieram, pois, no capitalismo, mormente no financiamento público dos consumos sociais. Os impostos tiveram um papel fundamental como receitas cobradas das camadas sociais com maiores rendimentos, mas acabam por repercutir favoravelmente sobre o aparelho produtivo privado. Tinha-se isso como um fomento à política de redistribuição de rendimentos, que assegurava despesas com o “aparelho de poder destinado à defesa da ordem estabelecida (forças armadas, polícias, sistema de justiça etc.), o Estado as despesas necessárias ao conveniente desenvolvimento das formas produtivas sociais: com educação, saúde, segurança social, habitação etc”¹¹⁰.

Dessa forma, os ricos, que estariam pagando mais impostos, poderiam reduzir os salários diretos dos trabalhadores, já que tais receitas subsidiariam as necessidades históricas das classes laborais, ao tempo em que, com isso, sobraria um rendimento aos trabalhadores para compra de bens produzidos pelas empresas, aumentando o volume de vendas e seus lucros. Em outras palavras, as despesas com a redistribuição de rendimento acabariam amortizando o pagamento dos impostos¹¹¹.

O keynesianismo foi confrontado com a fase seguinte da “contrarrevolução

¹⁰⁷ BARBOSA, Josefá. **A política fiscal como política global do Estado**. 2007. Trabalho apresentado ao Fórum Parlamentar sobre Políticas fiscais. Desenvolvimento Sustentado e Luta contra Pobreza, Cidade da Praia, Cabo Verde, 2007. p. 51.

¹⁰⁸ BELLUZZO, Luiz Gonzaga. Keynes, o retorno. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 17 fev. 2002. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1702200208.htm>>. Acesso em: 15 set. 2013.

¹⁰⁹ BARBOSA, op. cit., p. 51.

¹¹⁰ NUNES, António José Avelãs. **As voltas que o mundo dá... reflexões a propósito das aventuras e desventuras do Estado social**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2011. p. 68-69.

¹¹¹ Ibid., p. 68-69.

monetarista”, nascida no contexto neoliberal ainda nos primeiros questionamentos da política financeira anterior e das dificuldades econômicas anunciadoras das constantes crises de longa duração.

2.5 As Políticas Neoliberais e o Combate À Inflação: a “Contrarrevolução Monetarista”

Como visto nos itens anteriores, o período pós-Segunda Guerra foi marcado por momentos gloriosos para a economia, que asseguraram mais estabilidade ao capitalismo, de modo a evitar sobressaltos, como o da Grande Depressão.

Na verdade, como defende António José Avelãs Nunes¹¹², as políticas keynesianas visavam salvar o capitalismo, não trazendo nenhuma revolução social, mas um enquadramento na lógica do capitalismo e em sua racionalidade intrínseca, o que também é confirmado por Tony Judt¹¹³: “É portanto um paradoxo intrigante que o capitalismo tenha sido salvo – e até tenha prosperado nas décadas seguintes – graças a mudanças identificadas à época (e desde então) com o socialismo”.

Conquanto o comprovado crescimento econômico e estabilidade das economias capitalistas desse período, o keynesianismo não resolveu todos os problemas de desigualdades e desenvolvimento e não impediu o distanciamento entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos; “não tenham acabado com as crises cíclicas do capitalismo”; não tenham findado com o regime do “salariato e com a relação de exploração que lhe é inerente”¹¹⁴.

O Estado capitalista, na crítica de Avelãs Nunes e tomando o título do seu livro, passou e passa por várias faces (suas máscaras), desde liberal, fascista (quando negou a liberdade de organização dos sindicatos e o sufrágio) e até social. Agora, como Estado regulador, num processo neoliberal que o esvazia do social, questiona a própria democracia no mundo¹¹⁵.

O capitalismo, então, se reveste e se reinventa em outras fases, trazendo novas consequências ao bem-estar e, na crítica de Avelãs, questiona a “revolução” keynesiana:

Alguns autores falam do fim do ‘capitalismo fordista’ (em termos gerais, o que corresponde ao sentido das políticas de inspiração keynesiana) e do início de um novo período do capitalismo, que designam ‘capitalismo dominado pelos acionistas’, que talvez possa caracterizar-se deste modo:

¹¹² NUNES, António José Avelãs. **O Estado capitalista e suas máscaras**. Lisboa: Avante, 2013. p. 113.

¹¹³ JUDT, Tony. **Um tratado sobre os nossos atuais descontentamentos**. Lisboa: Edições 70, 2011. p. 57.

¹¹⁴ NUNES, op. cit., p. 113-114.

¹¹⁵ Ibid., p. 137.

privatização da banca, dos seguros e da generalidade das empresas públicas, por puros preconceitos ideológicos; perda, pelos Estados do controle do sistema financeiro (emissão de moeda, taxas de juro e de câmbio), com a conseqüente perda do controle sobre o destino da poupança nacional, com liberdade absoluta de circulação de capitais; supremacia do capital financeiro sobre o capital produtivo, e ‘privatização dos estados’ que, como qualquer cidadão, dependem dos ‘mercados financeiros’ para o financiamento das suas políticas, como a prioridade no combate à inflação, acreditando-se que a estabilidade traz consigo o crescimento e o emprego, sem dizer de políticas de arrocho salarial, que entregam ao capital os ganhos da produtividade, apesar de esta estar cada vez mais ligada ao homem trabalhador (como produtor, depositário e utilizador do conhecimento), e promovem a baixa dos salários (aumento do trabalho não pago), para tentar compensar a subida dos custos financeiros e a baixa tendencial da taxa de lucro; ataque às organizações sindicais e à contratação colectiva; asfixia do estado social. As lições das chamadas crises do petróleo impuseram aos ‘comandos’ do capitalismo à escala mundial a adoção de uma nova orientação ideológica adequada à luta contra a baixa tendencial da taxa de lucro, a qual se traduziu em escolhas políticas diferentes das que tinham sido propostas por Keynes e pelos keynesianos, com o mesmo objectivo estratégico de “salvar” o capitalismo¹¹⁶.

Esse tema da “contrarrevolução monetarista”, que deu uma “nova” face ao capitalismo, será melhor desenvolvido nos capítulos seguintes. Antes, trata-se dos elementos fundantes que contextualizam esse período, como a soberania e sua flexibilização e a globalização.

2.5.1 A Soberania, a Globalização e a Reconfiguração do Estado

A soberania, tradicionalmente concebida, reflete o poder característico da autoridade estatal. Trazia, como principal característica, a ideia de absolutização e perpetuidade. É que a soberania, historicamente, se apresenta como um poder incontestável, no sentido de impor, em determinado espaço geográfico, o conteúdo e a aplicação das normas. Ela passa a ser caracterizada por uma estrutura de poder centralizado, que exerce o monopólio da força e da política legislativa, executiva e judicial sobre um determinado território, podendo, assim, definir-se como una, indivisível, inalienável e imprescritível¹¹⁷.

Paulo Bonavides discorre da soberania em seu aspecto interno, como conceito jurídico e social, afirmando que é da essência do ordenamento estatal uma superioridade e supremacia que subordinam os poderes sociais ao poder que o Estado exerce num território, com determinada população, sobre os demais ordenamentos sociais. Já do ponto de vista externo,

¹¹⁶ NUNES, Antônio José Avelãs. **O Estado capitalista e suas máscaras**. Lisboa: Avante, 2013. p. 164-165.

¹¹⁷ MORAIS, José Luis Bolzan. As crises do Estado. MORAIS, José Luis Bolzan (Org.). **O Estado e suas crises**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005. p. 11.

ela seria apenas a qualidade do poder, que a organização social poderá adotar ou não. Para o autor, a crise contemporânea desse conceito está na dificuldade de conciliar a noção de soberania do Estado com do Estado. Assim, a soberania interna se caracteriza pelo predomínio que o a ordem internacional, no sentido de uma desproporção entre a soberania do Estado e o ordenamento internacional, de modo que a ênfase em uma delas implica o sacrifício maior ou menor na outra¹¹⁸.

Essa dificuldade de conciliação entre a soberania do Estado e a ordem internacional está caracterizada principalmente na crise do Estado Moderno em apresentar-se “tradicionalmente como centro único e autônomo de poder, sujeito exclusivo da política, único protagonista na arena internacional e ator supremo no âmbito do espaço territorial de um determinado ente estatal nacional”¹¹⁹.

Isso se verifica principalmente no aparecimento de novos atores no cenário internacional, as chamadas comunidades supranacionais, que impuseram uma nova lógica às relações internacionais. Na verdade, com o crescimento e a autonomização do poder econômico, fragilizou-se o modelo democrático moderno, no qual o poder político, representado pelos seus agentes, encontra-se submetido a agentes econômicos que não possuem visibilidade pública, mas impõem direcionamentos à ação estatal¹²⁰.

A soberania não pode mais ser caracterizada como absoluta, mas pode ser entendida como relativa, permeável e expansiva. Assim, surge a ideia de uma soberania compartilhada, onde cada Estado cede parcela de seu poder, que passa a ser exercido, conjuntamente, por todos os Estados que formam a comunidade¹²¹.

Otfried Höffe também discute esta questão do Estado no cenário internacional, quando trata da destituição do Estado, mas prefere dizer transformações estruturais do Estado. Dentre essas transformações, ele destaca as erosões externas que provocam perdas

¹¹⁸ BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 132-133.

¹¹⁹ MORAIS, José Luis Bolzan. As crises do Estado. MORAIS, José Luis Bolzan (Org.). **O Estado e suas crises**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005. p. 12.

¹²⁰ *Ibid.*, p. 13.

¹²¹ Conforme Alejandro Perrotti, a soberania é relativa “[...] pelo fato de que já não pode ser exercida, em termos de integração, de forma totalmente unilateral e independente das decisões dos outros países intervenientes. É permeável, porque recebe influência da soberania dos demais países. E expansiva, pois, de algum modo, a soberania de cada parte concorre para integrar as demais, na medida em que os atos de um Estado têm impacto nos demais.” PERROTI, Alejandro D. “La supranacionalidad desde la óptica del sistema mercosur y desde la óptica del derecho constitucional de SUS Estados partes”. **Revista de Direito Administrativo Constitucional**, Belo Horizonte, n. 1, p. 124, 1999 apud MOREIRA, Alexandre Mussoi. **A transformação do Estado contemporâneo: neoliberalismo, globalização e conceitos jurídicos**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002. p. 45.

de poder¹²², caracterizando um déficit de soberania. No entanto, a soberania sempre existe e, embora grandes potências tenham mais poder que pequenas, estas não deixam de possuir soberania¹²³.

O conceito de soberania nunca excluiu dependências econômicas, culturais e políticas. Na verdade, o foco é a não submissão dos poderes públicos de um Estado a poderes públicos estrangeiros, ou melhor, o legislativo, o governo e o judiciário não devem estar submetidos a nenhum dos órgãos respectivos estrangeiros. Nos últimos anos, ocorreu um aumento das relações internacionais e o crescimento das interdependências econômicas e nem isso foi o suficiente para anular o conceito de soberania¹²⁴.

Houve, sim, uma perda de soberania, mas uma perda baseada no livre consentimento, que ocorre muito mais por meio do reconhecimento dos tratados ou por declarações de adesão. Assim, mesmo as renúncias à soberania são um ato de soberania ou, dito de outra forma, não seria mera renúncia, pois, como explica Otfried Höffe¹²⁵,

[...] não se deve entendê-las como meras renúncias. Da mesma maneira que os direitos humanos simplesmente não restringem um ordenamento de poder, mas, inversamente, emprestam-lhe a forma positiva de uma democracia qualificada, ao se reconhecerem acordos internacionais sobre direitos humanos e os respectivos tribunais competentes, não se está processando uma renúncia à soberania. Ao contrário, está-se fortalecendo seu conceito característico de Estado – o comportamento com princípios pré-positivos e suprapositivos, como os direitos humanos; aceita-se, em contrapartida, que uma eventual violação destes direitos representará uma injustiça que, caso seja perpetrada pelo Estado, poderá ser mais bem avaliada por uma instância terceira imparcial, ou seja, por um foro externo.

A soberania faz parte de uma série de atributos estáveis que fixam os elementos constitutivos do modelo estatal indispensáveis à forma estatal necessária para a entrada na sociedade internacional. A especificidade do modelo estatal resulta da conjugação de cinco elementos essenciais: nação, figura abstrata do próprio Estado, monopólio da coerção e

¹²² “Dentre os possíveis tipos de perda de soberania podem-se apontar três atuais. (1) Por meio do Direito Internacional, por exemplo, através das Declarações dos Direitos Humanos tanto relativas a grandes regiões, como é o caso europeu, quanto ao âmbito internacional mais vasto. O legislador público vê-se comprometido. Além disso, os Tribunais – europeus ou internacionais – impõem vinculações à ordem judiciária de cada Estado envolvido. (2) A adesão a determinadas organizações internacionais, como as Nações Unidas, implica determinadas renúncias de soberania que ainda se fazem sentir mais fortes quando se trata de aderir a uma Comunidade, como a União Européia. (3) Um renúncia considerável de soberania normalmente acontece ao se aderir a alianças militares e de segurança, tais como a Otan, o antigo Pacto de Varsóvia ou a Osce. Tais perdas de soberanias podem ser explicadas pelo fato de uma grande parte da tarefa central de soberania – a competência deliberatória em questões de segurança externa – ser transferida para a organização supraestatal.” HÖFFE, Otfried. **A democracia no mundo de hoje**. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 192.

¹²³ Ibid., p. 174-175.

¹²⁴ Ibid., p. 174-175.

¹²⁵ Ibid., p. 190-192.

articulação de burocracias funcionais. A soberania - no sentido do Estado com um poder supremo de dominação e um poderio irresistível e incondicional - é que legitima essa coerção¹²⁶.

No entanto, esta construção do modelo estatal tem a força, mas também as limitações de um modelo, que formam situações que bem ou mal contribuíram para a sua construção. Dessa forma, têm-se quatro corolários: a) a edificação do Estado passa por etapas sucessivas¹²⁷, pois esse Estado prosperou graças a um conjunto de mutações econômicas (desenvolvimento das relações de mercado), sociais (decomposição das estruturas feudais), políticas (vontade de dominação dos príncipes), e ideológicas (individualismo, secularização, racionalismo); b) o que se baseia nas variantes que acompanharam o processo de construção do Estado, cujas formas e graus de “estatização” variaram de acordo com o país e apresentaram trajetórias diversificadas; c) a forma estatal muitas vezes passou a ser um “simples envelope que recobre a existência de um poder absoluto”, o que se consagrou com o totalitarismo do século XX, fazendo com que princípios de constituição do Estado sofressem uma completa desnaturação; d) as distorções do modelo Estatal fora do seu berço ocidental de origem, que são aquelas do Estado autoritário e do Estado patrimonial¹²⁸.

Após esse período de construção, o Estado passou por um movimento de expansão pelo qual estabeleceu uma rede cada vez mais fechada de coerções e controles sobre a sociedade. Tal expansão apresentou-se em formas diferentes, como nos países socialistas, os em desenvolvimento e os liberais, e se deu principalmente após a primeira guerra mundial, através de uma ampliação contínua, na espera de intervenção. Destacou-se a importância do Estado, mormente dos aparelhos estatais, que ocuparam um lugar central na sociedade, assegurando a regulação da vida econômica e as necessidades sociais. No entanto, essa concepção de Estado tutor da sociedade entrou em crise no final do século XX, com o fim do protetorado estatal e a crise do Estado-Providência¹²⁹.

Como diz Jacques Chevallier, essa expansão estatal foi superada pela influência das dinâmicas internas e externas. De um lado, o Estado sofre influências que pesam na

¹²⁶ CHEVALLIER, Jacques. **Estado pós-moderno**. Belo Horizonte: Forum, 2009. p. 24.

¹²⁷ São nove etapas sucessivas, “separadas por dois limites: primeiramente, indiferenciado e difuso (1), o poder político vai emergir através de dispositivos de mediação (2), papeis políticos derivados (3) depois especializados (4); a implementação de governantes (5) marca a passagem de um limite, com o complemento de uma hierarquia de poderes (6); o segundo limite é ultrapassado com a consagração do monopólio do uso da violência física (7) – elemento capital na formação do Estado – seguido pela adoção de um aparelho de governo (8) e o surgimento de um sistema de dominação impessoal (9)”. Ibid., p. 25.

¹²⁸ Ibid., p. 24-28.

¹²⁹ Ibid., p. 28-29.

reavaliação da relação Estado/sociedade e, de outro, a internacionalização, na figura da globalização, contribui para “minar certas posições conquistadas”¹³⁰.

Por isso, essa concepção originária de soberania sofreu forte abalo com a globalização, o que leva a afirmar que

[...] se de fato a humanidade vive em uma sociedade mundializada, globalizada, em que as fronteiras perdem nitidez; se de fato a humanidade está frente ao enfraquecimento da soberania estatal ou ao redimensionamento rumo a uma identidade mundial, em que todos são ao mesmo tempo daqui e de toda a parte e de lugar algum, de certo modo a globalização prega um processo de uniformização do mundo¹³¹.

Dá que a globalização¹³², com a internacionalização das relações sociais e comerciais, o aumento do fluxo de pessoas e o encurtamento das distancias, forçou a flexibilização da soberania estatal, não no sentido de uma perda, mas de uma necessidade para a inclusão do Estado no mundo globalizado, internacionalizado.

A palavra “globalização” pode trazer uma confusão conceitual por ser empregada em diversos contextos. É que tal fenômeno se desenvolveu com maior significância nos contextos econômicos, políticos, militar e cultural-educacional¹³³.

A globalização¹³⁴ é, na verdade, um fenômeno antigo, que se prefigura desde a antiguidade, com a dominação de Atenas, depois de Roma, sobre a bacia mediterrânea e, mais ainda, a constituição dos grandes impérios. Com a expansão do comércio internacional, ligada

¹³⁰ CHEVALLIER, Jacques. **Estado pós-moderno**. Belo Horizonte: Forum, 2009. p. 28-29.

¹³¹ ESPÍNDOLA, Angela Araujo da Silveira. A crise conceitual e a (re)construção interrompida da soberania: o fim do Estado-Nação?. In: MORAIS, José Luis Bolzan (Org.). **O Estado e suas crises**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005. p. 31.

¹³² Segundo Anderson Teixeira, “a noção de soberania nacional perdeu seu aspecto notadamente territorialista, ao longo do século XX, para, ainda nesse mesmo século, após o sucesso dos diversos processos de globalização, sobretudo na economia e na política internacional, iniciar uma tácita relativização, que caminha para uma possível descaracterização completa da mais elementar prerrogativa do Estado-nação”. TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski. **Teoria pluriversalista do direito internacional**. São Paulo: Martins Fontes, 2011. p. 70.

¹³³ Ibid., p. 4-5.

¹³⁴ No entanto, alguns doutrinadores consideram que o processo de globalização já se iniciara desde as caravelas portuguesas, do século XIV e XV, seguidas pelas espanholas e inglesas. “Não iam fazer guerra de conquista, como as excursões dos gregos e romanos das centúrias antes e depois do nascimento de Cristo. Iam fazer negócios, o objetivo primordial era o comércio, e buscar a aquisição de terras desconhecidas foi consequência. E é o comércio que impulsiona a globalização. Em alguns momentos o processo se arrefece, em outros ganha mais impulso, mas sem dúvida, e aqui fazendo um salto de quinhentos anos, as décadas de 80 e 90 do último quartel do século XX foram permeadas por uma interpenetração crescente e irreversível da atividade comercial internacional, ao lado da internacionalização dos mercados financeiros, da expansão das corporações transnacionais, e de outros fatores, como colonização cultural e dominação econômica (embora esses dois últimos fatores tenham evoluído de maneira paulatina a partir do fim da II Revolução Industrial)”. VALADÃO, Marcos Aurélio Pereira. Efeitos da globalização no sistema tributário brasileiro. In: VALADÃO, Marcos Aurélio Pereira. **Uma visão ampliada efeitos da globalização no sistema tributário brasileiro**. [S.l., 2008]. p. 2-3. Disponível em: <http://api.ning.com/files/2lkHcGm*-hL9G5bTNVfZ8TabkKSu5bTq21Q9MudSbBb*zvt3y-qidOulv8CLmBf7sIUYA-G8j7DOUyWEdB4bdZqfboN5Xmu/pdf>. Acesso em: 15 out. 2012.

à revolução industrial e ao desenvolvimento dos transportes, coloca, ainda no século XIX, a Europa no centro das trocas mundiais. No entanto, depois da Segunda Guerra Mundial, é que o processo de internacionalização se intensificou, tomando uma nova dimensão, ao longo dos anos de 1990, quando as fronteiras dos Estados se tornaram porosas, tomadas por fluxos de todas as ordens, refletindo a incapacidade dos Estados de conter, controlar e canalizar tais fluxos. Assim, os Estados se tornaram incapazes de controlar as variantes principais que comandam o desenvolvimento econômico e social, prejudicando-lhe a capacidade de regulação¹³⁵. Dessa forma, como afirma André-Jean Arnaud,

[...] é forçoso constatar que não podemos mais falar de regulação social, de regulação jurídica, de produção normativa, de produção do direito, de tomada de decisão política, sem levar em consideração a fragmentação da soberania e a segmentação do poder que caracterizam as sociedades contemporâneas¹³⁶.

A capacidade de regulação do Estado há muito vem sendo comprometida e, com a evolução do Estado moderno, tomou duas formas principais, a de Estado Liberal e a de Estado Social. O liberalismo favoreceu o desenvolvimento da econômica capitalista, baseado no princípio da limitação da intervenção estatal, da liberdade do indivíduo e da crença na superioridade da regulação “espontânea” da sociedade. Já o Estado Social, desenvolvido sob a raiz da Revolução Industrial, se caracterizou pela intervenção cada vez maior do Estado na regulação da questão social e da economia, convertendo-se em um instrumento de transformação e de regulação social¹³⁷.

No entanto, com a crise atual do Estado, os mecanismos econômicos, sociais e jurídicos de regulação já não funcionam como antes, e o Estado já não responde a soluções dos problemas sociais e econômicos justamente pela dificuldade de buscá-las com os principais atores sociopolíticos nacionais. Daí que a principal causa dessa crise de regulação é a globalização, que traz a interdependência dos Estados, que influi na definição das políticas públicas internas de cada um¹³⁸.

Dunn distingue quatro rupturas com a ordem mundial passada: a capacidade estatal de garantir a segurança dos cidadãos e a integridade territorial; a mundialização da economia, que diminui o poder de coação dos Estados Nacionais sobre as forças econômicas, que se

¹³⁵ CHEVALLIER, Jacques. **Estado pós-moderno**. Belo Horizonte: Forum, 2009. p. 32.

¹³⁶ ARNAUD, André-Jean. Da regulação pelo direito na era da globalização. In: MELLO, Celso de Albuquerque (Coord.). **Anuário de direito e globalização: a soberania**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. v. 1, p. 37.

¹³⁷ ROTH, André-Noël. O direito em crise: fim do Estado Moderno?. FARIA, José Eduardo (Org.). **Direito e globalização econômica: implicações e perspectivas**. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 16-18.

¹³⁸ *Ibid.*, p.16-18.

desenvolveram a um nível planetário; a internacionalização do Estado, com a sua participação em um grande número de organizações internacionais, fazendo com que isso influencie os processos políticos internos; e o direito internacional que, com seu desenvolvimento, aparece como um princípio normativo superior, que permite aos cidadãos reivindicar sua aplicação ou denunciar sua violação pelo Estado. Pode-se ser que, com essas rupturas, tenha-se como consequência a “perda” da soberania e da autonomia dos Estados Nacionais na formulação de políticas internas¹³⁹.

O que se percebe é que a globalização provoca uma recomposição do sistema de poder e a ruptura da soberania formal do Estado e sua autonomia decisória substantiva, sendo posto em questionamento toda essa engrenagem institucional fundada no Estado-nação, e o pensamento jurídico constituído a partir dos princípios da soberania, da autonomia do político, da separação dos poderes, dos direitos individuais e das garantias fundamentais, devido à diversidade, heterogeneidade e complexidade do processo de transnacionalização dos mercados de insumo, produção, finanças e consumo. Os Estados-nação encontram-se limitados em sua autonomia decisória de tal sorte que a política monetária, fiscal, cambial e previdenciária já não podem mais ser implementadas de modo independente. Como afirma José Eduardo Faria, “numa situação extrema, os Estados chegam ao ponto de não mais conseguirem estabelecer os tributos a serem aplicados sobre a riqueza – esta que, transnacionalizando-se, passa a escolher onde pagá-los”¹⁴⁰.

Assim, os Estados são forçados, de certa forma, a participarem dessa mundialização, e a melhorar e ampliar as condições de “competitividade sistêmica”, já que são pressionados pelos setores vinculados ao sistema capitalista transnacional e que atuam na “economia-mundo”, setores estes situados em posições-chave do sistema produtivo, com poderes de influência nas políticas públicas¹⁴¹.

Nesse espaço de fragilidade do Estado-nacional, as instituições transnacionais se sobressaem e impõem interesses que balizam a regulação social daquele setor de intervenção, ou melhor,

[...] sem uma instituição legítima, capaz de monopolizar um poder de coação jurídica efetiva ao nível internacional, são as empresas transnacionais que vão promulgando o quadro jurídico, em conformidade com seus interesses, a partir do qual dar-se-á a regulação social. Isso significa a emergência de uma forma de neofeudalismo, onde as normas de regulação de um setor econômico estão definidas por empresas comerciais dominantes no setor. O

¹³⁹ ROTH, André-Noël. O direito em crise: fim do Estado Moderno?. FARIA, José Eduardo (Org.). **Direito e globalização econômica**: implicações e perspectivas. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 18-19.

¹⁴⁰ FARIA, José Eduardo. **O direito na economia globalizada**. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 23-24.

¹⁴¹ Ibid., p. 25.

conteúdo das regras negociadas na periferia limitar-se-ia a um ‘ajuste de detalhes’, não podendo ultrapassar o quadro geral da regulação fixado a um nível superior e percebido, pelos níveis de negociações inferiores, como uma realidade insuperável. Com efeito, a capacidade de perceber uma situação como injusta, base da luta em favor de uma maior emancipação, depende em grande parte da posição ocupada dentro do espaço social¹⁴².

No entanto, embora exista uma forte influência das instituições transnacionais na regulação social, Ulrich Beck¹⁴³ acredita que não há um poder hegemônico ou regime internacional econômico ou político. Também afirma que a globalização significa uma negação do Estado mundial ou, “mais precisamente: sociedade mundial sem Estado mundial e sem governo mundial”¹⁴⁴. Esta sociedade mundial significa, então, “o conjunto das relações sociais que não estão integradas à política do Estado nacional ou que não são determinadas (determináveis) por ela”¹⁴⁵.

Sob a ideologia do neoliberalismo, a pluridimensionalidade da globalização é reduzida a uma única dimensão – a econômica –, deixando todas as outras (ecológica, cultural, política e sociedade civil), sob o domínio do mercado mundial. Fala-se em uma segunda modernidade, distinta da primeira, pela irreversibilidade da globalização¹⁴⁶. Daqui para a frente, nada que aconteça no planeta será um fenômeno espacialmente delimitado, mas, ao contrário, todas as descobertas, triunfos e catástrofes afetam todo o planeta, fazendo com que haja a necessidade de reorganização em torno do eixo global-local¹⁴⁷.

O neoliberalismo caracteriza esse modelo econômico de globalização. E atores globais, como o Fundo Monetário Nacional e o Banco mundial¹⁴⁸, procuram garantir as

¹⁴² ROTH, André-Noël. O direito em crise: fim do Estado Moderno?. FARIA, José Eduardo (Org.). **Direito e globalização econômica**: implicações e perspectivas. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 26.

¹⁴³ BECK, Ulrich. **O que é globalização**: equívocos do globalismo: respostas à globalização. São Paulo: Paz e Terra, 1999. p. 33.

¹⁴⁴ *Ibid.*, p. 33.

¹⁴⁵ *Ibid.*, p. 33.

¹⁴⁶ Segundo Ulrich Beck, são oito os motivos da irreversibilidade da globalização: “1. A ampliação geográfica e a crescente interação do comércio internacional, a conexão global dos mercados financeiros e o crescimento do poder das companhias transnacionais. 2. A interrupta revolução dos meios tecnológicos de informação e comunicação. 3. A exigência, universalmente imposta, por direitos humanos – ou seja, o princípio (do discurso) democrático. 4. As correntes icônicas da indústria cultural global. 5. À política mundial pós-internacional e policêntrica – em poder e número – fazem par aos governos uma quantidade cada vez maior de atores transnacionais (companhias, organizações não-governamentais, uniões nacionais). 6. A questão da pobreza mundial. 7. A destruição ambiental mundial. 8. Conflitos transculturais localizados”. *Ibid.*, p. 30-31.

¹⁴⁷ *Ibid.*, p. 27-30.

¹⁴⁸ Essa garantia de condições propícias para o desenvolvimento do capitalismo passa pela preocupação, desses atores, com o sistema jurídico dos países periféricos. Isso porque a “globalização não pode prescindir de um sistema jurídico que garanta a canalização dos conflitos, sua procedimentalização e a estabilização no tempo de expectativas normativas. Dito de outro modo: quanto mais complexo o sistema social, maior a importância do direito moderno. Não é por acaso que os recentes estudos sobre a reforma do Estado – que, ingênua ou maliciosamente, acreditam na capacidade de se induzir transformações a partir do sistema político -, sempre sublinham a urgência de uma reforma no aparato judiciário.” CAMPILONGO, Celso Fernandes. Teoria do direito e globalização econômica. In: SUNDFELD, Carlos Ari (Org.). **Direito global**. São Paulo: Max Limonad, 1999. p. 90.

condições propícias para o desenvolvimento do capitalismo, causando, no entanto, um ambiente de instabilidade financeira. A crise fiscal assola os Estados vinculados a empréstimos internacionais que, pressionados pelo FMI, necessitam aumentar suas bases de imposição tributária, sem a elevação dos serviços que podem prestar e o aumento das funções que podem desenvolver¹⁴⁹.

A crise fiscal, consequência do neoliberalismo e da globalização, traz implicações de ordem tributária. Como afirma o professor José Luis Bolzan Morais,

os anos de 1970 irão aprofundar este desequilíbrio econômico, na medida em que o aumento da atividade e das demandas em face do Estado e a crise econômica mundial – explicitada a partir da crise da matriz energética de base petroquímica -, com os reflexos inexoráveis sobre o cotidiano das pessoas, impondo-lhes necessidades e retirando-lhes capacidade de suportá-las, implicam um acréscimo ainda maior de despesas públicas, o que redundará no crescimento do déficit público, na medida em que o jogo de tensões sociais sugere uma menor incidência tributária ou estratégias de fugas – seja via sonegação, seja via administração tributária -, projetando, por consequência, uma menor arrecadação fiscal, por um lado e, por outro, as necessidades sociais, muitas delas inerentes a um momento de crise econômica e das atividades produtivas, que se avolumam, formando um círculo vicioso entre crise econômica, debilidade pública e necessidades sociais¹⁵⁰.

Assim, para superar tal situação, José Luis Bolzan Morais ¹⁵¹ aponta para o aumento da carga fiscal ou a redução dos custos, via diminuição da ação estatal, sujeitando o aumento da tributação, “[...] seja pelo crescimento das alíquotas, seja pela quantificação subjetiva do papel de agente passivo da relação tributária”.

No entanto, apesar das pressões das forças econômicas e políticas dominantes, nacionais e transnacionais, oriundas do capitalismo globalizado, José Maria Gomez¹⁵² entende que não se dá o “fim do Estado-nação”. É que o Estado continua a ser uma potência política, jurídica, material e simbólica tenaz e insubstituível¹⁵³, e isso se dá porque o modelo econômico neoliberal requer um Estado forte, para introduzir as reformas “pró-mercado na sociedade, para evitar a mobilidade das pessoas através das fronteiras e, antes de mais nada, para assegurar a ordem interna”¹⁵⁴. É esse Estado, capaz de impor o poder de tributar, que se

¹⁴⁹ GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. **Globalização, neoliberalismo e o direito no Brasil**. Brasília, DF: Humanidades, 2004. p. 19.

¹⁵⁰ MORAIS, José Luis Bolzan. **As crises do Estado e da Constituição e a transformação espaço-temporal dos direitos humanos**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011. p. 44.

¹⁵¹ *Ibid.*, p. 45.

¹⁵² GOMEZ, José Maria. **Política e democracia em tempos de globalização**. Rio de Janeiro: Vozes, 2000. p. 107.

¹⁵³ Por isso, o autor afirma que a soberania não está sendo solapada e, sim, transformada.

¹⁵⁴ GOMEZ, *op. cit.*, p. 107.

chama de Estado fiscal e cujas necessidades financeiras são essencialmente cobertas por impostos, a característica dominante do Estado moderno¹⁵⁵.

2.5.2 A “Contrarrevolução Monetarista” e o Combate À Inflação

Conforme visto, não há dúvida de que as políticas keynesianas geraram êxitos nos chamados trinta anos gloriosos de uma das fases do capitalismo no pós-Segunda Guerra.

Baseado nos ensinamentos de Keynes, foi utilizado, da segunda metade da década de 1960 até a primeira da década de 1970, a Curva de Phillipps¹⁵⁶ como um orientador da política econômica de combate a inflação através do controle/restrição da procura global, na tentativa dos governos de conciliarem o pleno emprego com uma inflação moderada. Assim, a curva de Phillipps funcionava como um “menu for policy choice”, havendo uma relação estabilizada entre emprego e inflação. A Europa, nos trinta anos gloriosos, não apresentava oscilações significativas na atividade econômica, com baixas taxas de desemprego e relativas taxas de inflação¹⁵⁷.

Keynes sempre priorizava o pleno emprego e fazia suas análises econômicas a fim de compatibilizar as circunstâncias com a política da empregabilidade, pois “en una era de libre comercio multilateral lós tipos de cambio flexibles y la libre movilidad del capital internacional son incompatibles com el empleo pleno em escala global y el crecimiento económico rápido”¹⁵⁸. Isso permitiu um crescimento econômico e a prosperidade da época.

No entanto, com o tempo, essa situação não se manteve estável e a Curva de Phillips, assim como as políticas econômicas keynesians, foram postas em questionamento:

A estabilidade do trade-off inscrito na Curva de Phillips era assim posta em causa: a taxa de inflação, que parecia corresponder a um determinado nível de desemprego. não se manteve fixa, variando fortemente de país (em cada nova fase de recessão ia sendo mais elevada a taxa de inflação necessária

¹⁵⁵ NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos**: contributo para a compreensão constitucional do Estado fiscal contemporâneo. Coimbra: Almedina, 2012. p. 194-196.

¹⁵⁶ A Curva de Phillips originou-se de trabalhos estatísticos, no final dos anos de 1950, do economista neozelandês Alban Phillipps e alguns economistas, que “analisaram esses trabalhos e chegaram à conclusão de que há uma relação inversa entre a taxa de desemprego e a taxa de inflação”. “Matematicamente, isso significa, num gráfico, que o conjunto de pontos que têm como abscissa a taxa de desemprego e como ordenada a taxa de inflação podem ser esquematizados numa hipérbole. Esse resultado estatístico tornou-se um dos desafios das reflexões dos anos 70”. DANIEL, Jean-Marc. **8 Lições de história econômica**: crescimento, crise financeira, reforma fiscal, despesa pública. Tradução: Jorge Costa. Lisboa: Actual, 2012. p. 147.

¹⁵⁷ NUNES, António José Avelãs. **O keynesianismo e a contra-revolução monetarista**. Coimbra: FDUC, 1991. p. 23.

¹⁵⁸ DAVISON, Paul. John Maynard Keynes y la economia del siglo XXI. **Comercio Exterior**, México, DF, v. 51, n. 1, p. 4. ene. 2001.

para garantir uma dada taxa de desemprego); taxas de inflação que, em períodos anteriores, tinham andado associadas a baixos níveis de desemprego, coexistiam agora com níveis de desemprego (muito) elevados¹⁵⁹.

Iniciava uma era, na década de 1970, chamada de estagflação, quando aconteciam situações de subida de preço e inflação crescente, embora apresentasse um acréscimo na taxa de desemprego, com taxas decrescentes do Produto Nacional Bruto. Esse paradoxo da estagflação é que veio colocar em questão a correção da análise na Curva de Phillips¹⁶⁰ e as teorias keynesianas, abrindo-se caminho para a ascensão monetarista e a sua “contrarrevolução”¹⁶¹.

Nisso se destaca esse debate entre o keynesianismo e os monetaristas, considerado por Paul Samuelson como o mais importante debate do século XX, no âmbito da ciência econômica. Avelãs Nunes¹⁶² afirma que o principal foco das políticas neoliberais – de inspiração monetarista - foi o controle inflacionário, desvalorizando-se assim o problema do desemprego, ou melhor, colocando em segundo plano a redução do desemprego. Via-se que a inflação é um fenômeno exclusivamente monetário, que poderia ser combatida com base na redução do crescimento da oferta da moeda, uma vez que resulta de um aumento da quantidade de moeda em circulação em relação ao aumento de produção.

Esta política anti-inflacionista opera através da contração da atividade econômica e do aumento do desemprego, esperando os seus defensores que daqui resulte uma redução dos salários reais capaz de assegurar às empresas uma taxa de lucro suficientemente elevada para estimular o aumento dos investimentos privados e o relançamento posterior da economia, com o conseqüente aumento do volume do emprego. Essencial é que se entregue a economia ao livre jogo das ‘leis do mercado’, se reduza a intervenção do estado na economia e se anulem os ‘monopólios sindicais’¹⁶³.

¹⁵⁹ NUNES, António José Avelãs. **O keynesianismo e a contra-revolução monetarista**. Coimbra: FDUC, 1991. p. 24.

¹⁶⁰ Aqui, pode-se sintetizar a relação de causa-efeito no tempo entre inflação e desemprego, enfatizando que no final a política de desemprego ficou em segundo plano, tendo como prioridade o combate à inflação: “Na primeira fase do keynesianismo, quer dizer, nos anos 50, a inflação é considerada inexistente, os economistas postulam que os preços são rígidos. O seu aparecimento em tempo de paz só pode corresponder a uma tomada de poder, no seio da economia, por um grupo social capaz de contrariar os mecanismos da concorrência (inflação pelos custos). Numa segunda fase, nos anos 60, a inflação é considerada um meio de reduzir o desemprego, conforme a lógica da curva de Phillips. Numa terceira fase, o período da estagflação dos anos 70, infirma esse postulado. Numa quarta fase, depois do G7 de Tóquio, em 1979, nos anos 80, o desemprego torna-se uma das conseqüências indirectas da luta contra a inflação”. DANIEL, Jean-Marc. **8 lições de história econômica: crescimento, crise financeira, reforma fiscal, despesa pública**. Tradução: Jorge Costa. Lisboa: Actual, 2012. p. 147.

¹⁶¹ NUNES, op. cit., p. 25-31.

¹⁶² NUNES, António José Avelãs. **Uma introdução à economia política**. São Paulo: Quartier Latin, 2007. p. 595-596.

¹⁶³ *Ibid.*, p. 596.

Nesse contexto, as teses monetaristas encontraram um ambiente favorável para refutar as teorias econômicas keynesianas. Os monetaristas passaram a priorizar como objetivo da política econômica a estabilidade monetária e não mais as ideias dos governos de não aceitar elevadas taxas de desemprego, como era o objetivo de Keynes. O que não atentavam, segundo António José Avelãs Nunes, é que “as economias capitalistas industrializadas sofreram, entretanto, com modificações que vieram colocar em dificuldade a eficiência das medidas de inspiração keynesiana, as quais se adaptaram mal à nova conjuntura, marcada por uma inflação crescente”¹⁶⁴.

Há de se verificar que a situação dessa época era peculiar, no sentido de acontecimentos que alteram a economia: “o processo de crescimento estimulava o crescimento para o futuro, mas também fazia surgir, ou acentuava, alguns problemas próprios do capitalismo, gerando condições de fragilidade”¹⁶⁵. Creditavam-se essas alterações a “choque exógeno”, como a crise do petróleo nos anos de 1970, que rompeu o equilíbrio de crescimento que permanecia em ritmos elevados, assim como outros fatores que afetaram os países capitalistas. Dentre esses fatores, pode-se citar “a debilidade da hegemonia econômica norte-americana” e a “aceleração da inflação”, processos que causaram a estagflação, com o “[...] enfraquecimento generalizado da demanda e dos lucros em escala planetária, num contexto em que os salários nominais e os preços cresciam”¹⁶⁶.

Michel Bouvier¹⁶⁷ comenta que com o surgimento, em meados dos anos de 1970, das primeiras dificuldades econômicas anunciadoras de uma profunda crise de longa duração, crescimento do desemprego e redução das taxas de crescimento, sem que o Estado, envolvido em uma crise financeira, pudesse reagir eficazmente, os governos foram levados a questionar as políticas financeiras ou, como afirma o autor, “lês gouvernements ont été amenés à remettre en cause lês postulats des pollitiques budgétaires et financières qui, jusque là avaient fait flores”¹⁶⁸.

Foi uma época, como afirma Michel Bouvier, de profundas mudanças no Estado e de verdadeiras “metamorfozes” com prioridades na estabilização econômica, na descentralização em detrimento da regulação global e políticas com maior rigor monetário:

¹⁶⁴ NUNES, António José Avelãs. **Uma introdução à economia política**. São Paulo: Quartier Latin, 2007. p. 25-31.

¹⁶⁵ LÓPEZ G., Júlio; PUCHET A., Martin. Apogeu e decadência das políticas econômicas keynesianas. In: SICSÚ, João. VIDOTTO, Carlos (Org.). **Economia do desenvolvimento: teorias e políticas keynesianas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. p. 38-42.

¹⁶⁶ Ibid., p. 38-42.

¹⁶⁷ BOUVIER, Michel. Crise des finances publiques, crise d’un modele politique et naissance de “l’Etat intelligent”. **Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal**, Lisboa, ano 3, n. 1, p. 155, 2010.

¹⁶⁸ Ibid., p. 155.

Priorité ainsi est donnée à la production sur la redistribution, à l'incitation sur Le dirigisme, aux décisions décentralisées sur la réglementation globale. À la culture d'inflation, traditionnellement ancrée dans le comportement des acteurs économiques, vont succéder des politiques de rigueur monétaire axées sur le maintien de la stabilité des prix et la limitation des déficits budgétaires. Parallèlement la tendance en faveur d'une limitation des impôts, voire à ce qui a été qualifié de 'révolution fiscale' va se développer vigoureusement, avec notamment une baisse importante des taux de l'impôt sur les sociétés¹⁶⁹.

Dessa forma, segundo Júlio López G. e Martin Puchet A.¹⁷⁰, os fatores econômicos, somados às duas crises do petróleo, foram minando lentamente a política keynesiana de demandas expansivas, mas não como consequência “[...] de sua incapacidade para exercer influência duradoura sobre a evolução ‘natural’ das economias capitalistas”¹⁷¹. Como diz os autores Júlio López G. e Martin Puchet A, “a experiência histórica ensina que não existe tal coisa como a evolução natural do capitalismo. Não há ‘leis de ferro’, porque os sujeitos históricos e o Estado podem exercer uma influência importante e duradoura sobre a marcha da economia”¹⁷². E, como ressaltou, as políticas keynesianas de demandas funcionaram, nas economias capitalistas, com todas as insuficiências e limitações, por mais de duas décadas.

Insta salientar que os problemas de demanda que tornaram inaplicáveis as políticas de Keynes¹⁷³ foram resultado de uma mudança nessa conjuntura de elementos e do surgimento de novos problemas econômicos e políticos gerados pelo próprio crescimento, acompanhado pelas crises do petróleo, que provocaram “uma recessão generalizada, acompanhada de forte inflação”¹⁷⁴.

É importante mencionar aqui que esses problemas poderiam ter sido solucionados dentro do contexto do funcionamento normal do capitalismo. Isso não significou necessariamente o final do ‘consenso keynesiano’ e, muito menos, anunciou o esgotamento do crescimento capitalista. Seguramente a solução não foi fácil. Keynes já havia indicado que ‘um capitalismo de pleno emprego’ exigia transformações em escala planetária e interna. Em um capitalismo planetário reformado, os governos teriam as

¹⁶⁹ BOUVIER, Michel. Crise des finances publiques, crise d'un modele politique et naissance de "l'Etat intelligent". **Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal**, Lisboa, ano 3, n. 1, p. 156, 2010.

¹⁷⁰ LÓPEZ G., Júlio; PUCHET A., Martin. Apogeu e decadência das políticas econômicas keynesianas. In: SICSÚ, João. VIDOTTO, Carlos (Org.). **Economia do desenvolvimento: teorias e políticas keynesianas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. p. 42-43.

¹⁷¹ Ibid., p. 42.

¹⁷² Ibid., p. 43.

¹⁷³ Discute-se que as políticas keynesianas aplicadas na época não retratavam exatamente as ideias originais de Keynes de “estabelecer uma nova ordem internacional que facilitasse as políticas internas orientadas para o pleno emprego”. Era, na verdade, um keynesianismo limitado. Inclusive não foram postas em práticas as políticas salariais necessárias para negociar uma distribuição de renda satisfatória, que moderasse as pressões inflacionárias, salvo em alguns países, como os escandinavos. Ibid., p. 43.

¹⁷⁴ Ibid., p. 43.

garantias necessárias para tomar a seu cargo novamente o compromisso de assegurar níveis de emprego e bem-estar convenientes¹⁷⁵.

Nesses períodos posteriores a 1970, afirmava-se que qualquer regulação do fluxo financeiro traria altos custos à sociedade. A palavra de ordem era liberar os sistemas bancários e os mercados financeiros da regulação do governo, pois se chegaria a um mundo de felicidade econômica que abrangeria todo o planeta¹⁷⁶.

Nessa discussão é que o “neoliberalismo monetarista”, como afirma António José Avelãs Nunes, ascendeu e passou a dominar as políticas econômicas e o “pensamento único”, repercutindo fortemente nas ações sociais e demais atuações do Estado, sendo

nesse contexto que o neoliberalismo monetarista se transformou na ideologia do império e do pensamento único, com o apoio dos grandes centros de produção ideológica, de todas as fundações ‘protectoras’ da actividade científica e até dos responsáveis pelo chamado Prémio Nobel de Economia (atribuído a Milton Friedman em 1976, ano do bicentenário da primeira edição de Riqueza das Nações). O recurso às técnicas mais sofisticadas de manipulação das audiências transformou o neoliberalismo numa espécie de religião para cuja ‘única fé verdadeira’ se diz que não há alternativa: ‘as ideias de mercado livre adquiriram uma dimensão quase religiosa, que levaria alguns aderentes a parecerem discípulos de uma seita secreta, em vez de investigadores da verdade’.

E a verdade é que as experiências corruptoras, como a de Hayek, multiplicaram-se ao longo dos anos, graças à acção dos mesmos agentes, em representação dos mesmos interesses. Referindo-se à ‘conversão’ ao novo credo monetarista/neoliberal de muitos economistas universitários que ‘arrecadaram uma série de Prêmios Nobel [...] e receberam recompensas mundanas’, escreveu Paul Krugman: ‘as preferências de mecenas universitários, a disponibilidade de bolsas de estudo e lucrativos contratos de consultoria, etc, devem ter encorajado esses profissionais acadêmicos não só a distraírem-se das ideias keynesianas, mas a esquecerem grande parte daquilo que se aprendeu com as décadas de 1930 e 1940’. Foram estes os caminhos que conduziram à elaboração da dogmática neoliberal, caminhos que assentam numa exibição de ‘manifestações de ignorância’, de ‘argumentos ignorantes e destrutivos’, que levaram à ‘idade das trevas da macroeconomia’¹⁷⁷.

Esse período foi marcado por transformações no Direito Financeiro que refletiram na emergência de um novo padrão normativo, que se diferencia do anterior por sua “interação com os processos de autovalorização do capital e pela absorção da lógica financeira geral, que

¹⁷⁵ LÓPEZ G., Júlio; PUCHET A., Martin. Apogeu e decadência das políticas econômicas keynesianas. In: SICSÚ, João. VIDOTTO, Carlos (Org.). **Economia do desenvolvimento**: teorias e políticas keynesianas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. p. 43.

¹⁷⁶ DAVISON, Paul. John Maynard Keynes y la economía del siglo XXI. **Comercio Exterior**, México, DF, v.51, n. 1, p. 5, ene. 2001.

¹⁷⁷ NUNES, António José Avelãs. **O Estado capitalista e suas máscaras**. Lisboa: Avante, 2013. p. 172-173.

flexionou o modo de definir, gerir e realizar a riqueza no sistema mundial”¹⁷⁸. A função do fundo público, no período anterior ao Estado de bem-estar social, era constituir o “[...] pressuposto do financiamento da acumulação de capital, financiando a reprodução da força de trabalho e tutelando a valorização nos processos de renda ligados à produção”¹⁷⁹. Já no capitalismo contemporâneo, com a expansão financeira e com esse novo modelo do sistema, passou-se a atribuir uma “nova função à esfera pública: a tutela pelo Estado dos processos de capitalização financeira, moldando, a partir do fundo público, a garantia da auto-reprodução do capital”¹⁸⁰. Dessa forma, o fundo público passou a garantir a renda financeira do capital, “[...] deslocando a matriz do Direito financeiro para o processo de capitalização”¹⁸¹, ao invés do que antes fazia, que era garantir a expansão material do sistema mundial, com a promoção de bem-estar social¹⁸².

Essa mudança de perspectiva no neoliberalismo repercute de maneira geral na economia e no bem-estar do cidadão. No Brasil, a opção monetarista na política econômica acompanha vários governos, que priorizam a estabilização monetária através, entre outros meios, do ajuste fiscal. Nessa esteira, tem-se um projeto constitucional que busca os anseios sociais, com a valorização desses direitos, à procura de uma maior efetivação e concretização do Estado Democrático de Direito. É necessário, pois, verificar se as políticas fiscais dialogam com esse projeto constitucional, a fim de permitir a realização do Estado Social.

O Brasil adotou uma postura monetarista pelo controle da inflação, em suas políticas econômicas e, mais precisamente, na política fiscal¹⁸³, o que contradiz os objetivos da política econômica introduzidos por Keynes, que procuravam conciliar o capitalismo com a democracia, no que corresponde ao crescimento econômico, pleno emprego, desenvolvimento regional equilibrado e, principalmente, a redistribuição de rendimento e justiça social, que

¹⁷⁸ MASSONETTO, Luis Fernando. **O direito financeiro no capitalismo contemporâneo**: a emergência de um novo padrão normativo. 2006. f. 94. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

¹⁷⁹ Ibid., f. 94.

¹⁸⁰ Ibid., f. 94.

¹⁸¹ Ibid., f. 94.

¹⁸² Ibid., f. 94-95.

¹⁸³ As políticas fiscais, nessa fase, foram essenciais para a credibilidade do sistema, mormente as alterações sofridas pelo modelo tributário brasileiro. “De acordo com o atual consenso macroeconômico, o objetivo passou a ser a estabilidade do nível de preços, com a manutenção da inflação em níveis baixos e estáveis, por meio de uma política monetária não discricionária, com destaque para o regime de metas de inflação, na qual o banco central compromete-se com uma meta para a taxa de inflação, previamente anunciada, e fixa a taxa de juros de curto prazo da economia, de modo a alcançar o valor determinado. Neste contexto, a disciplina fiscal tornou-se ponto-chave para a credibilidade do sistema. Paralelo ao debate teórico, observam-se, nas economias desenvolvidas, mudanças nas políticas adotadas pelos governos: de políticas keynesianas de estímulo à demanda para políticas de controle da inflação.” GILBERTI, Ana Carolina. **Instituições orçamentária e política fiscal no Brasil**: governo federal – 1965 a 2010. 2012. f. 8. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

constituem a essência do Estado Social e, sobretudo, traz elementos para a sustentação do Estado Democrático de Direito estabelecido na Constituição Federal.

Dessa forma é que se faz necessário desenvolver a construção do constitucionalismo social e do Estado democrático de direito, que trazem a questão social e de igualdade aos cidadãos para, depois, especificar o caso do Brasil, com suas conquistas sociais e a dificuldade de efetivar seus direitos, mormente em função das políticas neoliberais de contrarreformas e favorecimento ao setor financeiro, acumulação de capital e concentração de renda.

2.6 A Construção do Constitucionalismo Social e a Consolidação do Estado Democrático de Direito

Inicialmente, entende-se por constitucionalismo um movimento que nasceu nas revoluções Americana e Francesa com a ideia de submeter o poder político ao Direito, limitando suas funções e garantindo a liberdade dos cidadãos contra as invasões do Estado, de forma que procedesse à separação dos Poderes para desse modo melhor o controlar¹⁸⁴.

As bases do constitucionalismo que emergiram das revoluções liberais foram a “Soberania popular, governo representativo, subordinação do poder à lei, divisão dos Poderes, reserva de lei e legalidade da administração, protecção da propriedade e da liberdade dos cidadãos”¹⁸⁵. Tais elementos, segundo Moreira, retratados em três vertentes da revolução constitucional: a ideia da Constituição como auto constituição da coletividade, subordinando o Estado, onde este passava a ser “constituído” e a existir pela Constituição e não como dado político inicial; a segunda era a submissão do Estado à Constituição, onde antes o Estado era absoluto, pois não se vinculava a lei e passou a ser subordinado às regras constitucionais; na terceira vertente tem relação com a “[...] subordinação do Poder Executivo e da Administração à lei, reservada esta à Assembleia representativa”¹⁸⁶.

Para J. J. Gomes Canotilho¹⁸⁷ não há um constitucionalismo, mas vários constitucionalismos, como o inglês, americano e o francês. Por isso que se refere a movimentos constitucionais “[...] com corações nacionais, mas também com alguns momentos de aproximação entre si, fornecendo uma complexa tessitura histórico-cultural”¹⁸⁸ ao invés de vários constitucionalismos. Na sua visão constitucionalismo “é a teoria (ou

¹⁸⁴ MOREIRA, Vital. O futuro da Constituição. In: GRAU, Eros Roberto; GUERRA FILHO, Willis Santiago (Org.). **Direito constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides**. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 314.

¹⁸⁵ Ibid., p. 314.

¹⁸⁶ Ibid., p. 314.

¹⁸⁷ CANOTILHO, J.J Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 2003. p. 51.

¹⁸⁸ Ibid., p. 51.

ideologia) que ergue o princípio do governo limitado indispensável à garantia dos direitos em dimensão estruturante da organização político-social de uma comunidade”¹⁸⁹.

J. J. Gomes Canotilho discorre sobre constitucionalismo moderno como sendo uma “[...] técnica específica de limitação do poder com fins garantísticos”¹⁹⁰:

Numa outra acepção – histórico-descritiva – fala-se em constitucionalismo moderno para designar o movimento político, social e cultural que, sobretudo a partir de meados do século XVIII, questiona nos planos político, filosófico e jurídico os esquemas tradicionais de domínio político, sugerindo, ao mesmo tempo, a invenção de uma nova forma de ordenação e fundamentação do poder político. Este constitucionalismo, como o próprio nome indica, pretende opor-se ao chamado constitucionalismo antigo, isto é, o conjunto de princípios escritos ou consuetudinários alicerçadores da existência de direitos estamentais perante o monarca e simultaneamente limitadores do seu poder. Estes princípios ter-se-iam sedimentado num tempo longo – desde os fins da Idade Média até ao século XVIII¹⁹¹.

A Constituição em sentido moderno tinha, assim, como ideias básicas: ordenar, fundar e limitar o poder político; e reconhecer e garantir os direitos e liberdades do indivíduo. Trazendo como temas centrais do constitucionalismo a fundação e legitimação do poder político e a constitucionalização das liberdades¹⁹².

O movimento do constitucionalismo acompanhou as transformações do Estado no decorrer da modernidade. Destacam-se o constitucionalismo liberal e o social, até o incremento do Estado democrático de direito. Peter Häberle¹⁹³ já afirmara que o constitucionalismo “[...] é um conceito generalizado universalmente, que pode fazer-se corresponder à multiplicidade de sentidos do ‘Estado constitucional’”.

No primeiro momento do Estado liberal, o constitucionalismo se centra na figura do indivíduo. A Constituição é compreendida como mero instrumento de governo que organiza e limita o poder político, cabendo ao Estado compatibilizar os interesses privados com os interesses de todos, por meio do direito positivo, garantindo a certeza nas relações sociais¹⁹⁴.

Houve uma prevalência da sociedade sobre o Estado e do direito sobre o arbítrio, com a separação dos poderes e os direitos fundamentais surgindo como elementos fundantes do Estado de direito liberal, sendo que os direitos fundamentais não foram considerados como

¹⁸⁹ CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 2003. p. 51.

¹⁹⁰ *Ibid.*, p. 52.

¹⁹¹ *Ibid.*, p. 52.

¹⁹² *Ibid.*, p. 54.

¹⁹³ HÄBERLE, Peter. Novos horizontes e novos desafios do constitucionalismo. **Anuário português de direito constitucional**, Coimbra. v. 5, p. 38, 2006.

¹⁹⁴ OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. **Tutela jurisdicional e Estado democrático de direito**: por uma compreensão constitucionalmente adequada do mandado de injunção. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 37.

um dos elementos do Estado democrático de direito, mas o verdadeiro fim da limitação jurídica do Estado¹⁹⁵.

O papel das Constituições foi, assim, fundamental, nesse período, pois a consagração dos direitos fundamentais limitadores dos poderes do Estado só se traduzia quando acompanhados pelo reconhecimento da supremacia da Constituição em relação ao poder legislativo ordinário. Dessa forma, como afirma Jorge Reis Novais¹⁹⁶, o liberalismo eliminaria o problema da contradição entre o constitucionalismo (como limitação do Estado) e a soberania da vontade geral legisladora, “na medida em que só concebia a existência de uma Constituição quando houvesse o reconhecimento dos direitos fundamentais”.

Os direitos fundamentais abordavam uma esfera de liberdade individual e não poderiam sofrer, a princípio, intervenção Estatal. Assim sobre o papel do Estado e dos direitos:

Limita-se à defesa da ordem e segurança pública (‘Estado polícia’, ‘Estado gendarme’, ‘Estado guarda noturno’), remetendo-se os domínios económicos e sociais para os mecanismos da liberdade individual e da liberdade de concorrência. Neste contexto, os direitos fundamentais liberais decorriam não tanto de uma declaração revolucionária de direitos, mas do respeito de uma esfera de liberdade individual. Compreende-se, por isso, que os dois direitos fundamentais – liberdade e propriedade (Freiheit und Eigentum) só pudessem sofrer intervenções autoritárias por parte da administração quando tal fosse permitido por uma lei aprovada pela representação popular (doutrina da lei protectora dos direitos de liberdade e de propriedade e doutrina da reserva de lei)¹⁹⁷.

Inicialmente, o liberalismo caracterizou-se com uma economia liberal, que tinha os direitos individuais como grupos de direitos que se fundamentavam na propriedade privada. Posteriormente a um resgate do conceito de cidadania no que concerne à igualdade jurídica e não mais tendo a propriedade privada como base dos direitos fundamentais, acontece que as promessas liberais não foram cumpridas, mormente no campo econômico, onde a concentração de riqueza levou à eliminação da livre concorrência e livre iniciativa, trazendo, entre outras consequências, grande exclusão social¹⁹⁸.

Com isso é que se verifica a necessidade de o Estado atenuar as distorções sociais e econômicas e acalmar as tensões sociais. Pode-se dizer que houve uma transição do Estado liberal ao Estado social, embora, como afirma José Luiz Quadros Magalhães, as Constituições liberais do

¹⁹⁵ NOVAIS, Jorge Reis. **Contributo para uma teoria do Estado de direito**. Coimbra: Almedina, 2006. p. 74-76.

¹⁹⁶ *Ibid.*, p. 77-78.

¹⁹⁷ CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 2003. p. 97.

¹⁹⁸ MAGALHÃES, José Luiz Quadros. **Direito constitucional**: curso de direitos fundamentais. São Paulo: Método, 2008. p. 37.

final do século XIX e início do século XX, mantiveram “ainda as características de ser essencialmente um texto político, sem a previsão de intervenção no domínio econômico e nas questões sociais, a legislação infraconstitucional incorpora essas mudanças de postura por parte do Estado”¹⁹⁹.

Nessa transição, destacam-se as Constituições mexicana de 1917 e a Constituição alemã de Weimar²⁰⁰, de 1919, núcleos do constitucionalismo social, sendo que a última constitui uma referência imprescindível no processo de positivação dos direitos sociais e na própria institucionalização do Estado social²⁰¹.

Comparativamente con la Constitución mexicana de Querétaro, la alemana de Weimar presenta un mayor grado de elaboración jurídica, característica distinta de todo el expresión más acabada em la obra Del constituyente de constitucionalismo europeo de entreguerras pero que tiene su Weimar (así como también em la Constitución austriaca de 1920). A diferencia dele constituyente de Querétaro, que se limita a regular el regimen de la propiedad agrária y las bases de las relaciones laborales em sendas disposiciones constitucionales (ver supra) de desmesurada extensión y com técnica jurídica dudosa. El texto weimariano contempla una serie de cuestiones más amplias y variadas, como tendremos ocasión de comprobar a continuación, que son objeto de una regulación jurídico-constitucional más depurada y, em definitiva, más acorde com lós perfiles del constitucionalismo contemporáneo, tal y como va a desarrollarse a partir de este momento²⁰².

A mudança para o Estado social²⁰³ significou uma verdadeira transição do Estado liberal clássico, preservando a ideia da economia capitalista, agora com uma preocupação com o social, para preservar uma importante parcela do núcleo do pensamento liberal. No entanto, foi no pós-Segunda Guerra que o Estado social se solidificou, fundado em uma

¹⁹⁹ MAGALHÃES, José Luiz Quadros. **Direito constitucional**: curso de direitos fundamentais. São Paulo: Método, 2008. p. 38.

²⁰⁰ É considerada produto do compromisso entre os sindicatos e os empregadores, por meio da mediação do Partido Social Democrata. ABELLÁN, Angel-Manuel. La problemática del Estado de bienestar como fenómeno internacional. In: GARCÍA HERRERA, Miguel Ángel (Coord.). **El constitucionalismo en la crisis del Estado social**. Bilbao: Universidad del País Vasco, 1997. p. 185.

A Constituição de Weimar, pela sua importância, foi considerada “o equipamento padrão que motivou, influenciou e moldou a elaboração de constituições por todo o mundo, que passaram, a partir de então, a sistematizar em seus textos disposições pertinentes aos direitos econômicos e sociais dos cidadãos, impondo ao Estado a tarefa de implementação desses direitos e garantias.” TASSINARI, Clarissa et al. **Estudos sobre (neo)constitucionalismo**. São Leopoldo: Oikos, 2009. p. 16.

²⁰¹ ABELLÁN, op. cit., p. 185.

²⁰² AYALA, Andoni Pérez. Los orígenes del constitucionalismo social: una aproximación desde una perspectiva histórico-comparativa. In: GARCÍA HERRERA, Miguel Ángel (Coord.). **El constitucionalismo en la crisis del Estado social**. Bilbao: Universidad del País Vasco, 1997. p. 351-352.

²⁰³ Há que se destacar que, além do Estado social democrático aqui descrito, houve, como já especificado anteriormente, o Estado social nazifascista e o Estado socialista.

democracia representativa sem, contudo, romper com o capitalismo, dando maior ênfase aos direitos econômicos e sociais²⁰⁴.

Essa nova fase do Estado social, agora Estado de bem-estar, torna-se mais eficaz, pelas suas Constituições, principalmente na Europa Ocidental, ocorrendo de forma incompleta na América Latina, Ásia e África, embora com Constituições de cunho social²⁰⁵.

As Constituições sociais incluem, além dos direitos fundamentais individuais e políticos, os direitos sociais e econômicos, elevados à estabilidade de norma fundamental. No entanto, tais direitos passavam por uma dificuldade de efetivação, pois os grupos de direitos fundamentais eram vistos de forma estanques e com uma democracia deficitária. Foi na Europa do pós-Segunda Guerra onde mais se implementou a efetividade nos direitos sociais e econômicos, trazendo consigo “o germe da nova fase democrática do Estado Social e a superação da visão liberal dos grupos de direitos fundamentais”²⁰⁶. Nesse sentido, permitiu-se que os cidadãos se incluíssem no sistema econômico e social, passando-se de um Estado social clientelista a um Estado social includente, formado por uma população ativa e cada vez mais organizada. A ideia da democracia se alargou, pois o cidadão não é só o que a exerce votando, mas aquele que se alimenta, se veste e se educa com dignidade²⁰⁷.

Assim o constitucionalismo do Estado social foi o que mais desenvolveu a vocação das constituições modernas de estruturar a vida econômica e social²⁰⁸. Essa nova forma de integração social e econômica se incorpora nas Constituições²⁰⁹ da época, marcando o Estado social, podendo-se perceber, na Constituição francesa de 1946, “en el marco de un modelo mixto de mercado, planificación indicativa (inspirada en el Plan Monnet) y economía concertada”²¹⁰. Semelhante é a Constituição Italiana de 1947, que “bajo la dirección de la

²⁰⁴ MAGALHÃES, José Luiz Quadros. **Direito constitucional**: curso de direitos fundamentais. São Paulo: Método, 2008. p. 41.

²⁰⁵ Ibid., p. 42.

²⁰⁶ Ibid., p. 42.

²⁰⁷ Ibid., p. 42-44.

²⁰⁸ CANTARO, Antonio. El declive de la ‘Constitución económica del Estado social’. In: GARCÍA HERRERA, Miguel Ángel (Coord.). **El constitucionalismo en la crisis del Estado social**. Bilbao: Universidad del País Vasco, 1997. p. 153.

²⁰⁹ Especificando ainda o constitucionalismo social nas constituições pelo mundo, tem-se: “art.20-1 de la Constitución de Bonn de 1949, por el que el Estado además de ser federal es también ‘democrático y social’. Así, el art.1 de la Constitución francesa de 1946, que define la República indivisible, laica e ‘democrática y social’. Así, el art 1 de la Constitución española de 1978, por el que ‘España es um Estado social y de derecho...’. Así la Constitución italiana de 1948, por ele que la República basada em el trabajo (art 1 persigue objetivos de igualdad substancial entre los ciudadanos (art 3), les reconoce el derecho al tabajo y promueve las condiciones que hagan efectivo este derecho (art 4), establece que la iniciativa económica no debe realizarse en contraste con finalidades sociales y va dirigida hacia tales fines (Art 41)”. CANTARO, Antonio. El declive de la ‘Constitución Económica del Estado social’. In: GARCÍA HERRERA, Miguel Ángel (Coord.). **El constitucionalismo en la crisis del Estado social**. Bilbao: Universidad del País Vasco, 1997. p. 163.

²¹⁰ Ibid., p. 153.

Democracia Cristiana, expansiona notablemente su sector público de la economía”²¹¹. Tem-se também na época os países do Benelux e Nórdicos, que “aún manteniendo sus textos constitucionales clásicos, también acogen las nuevas ideas políticas y sociales”²¹².

Questionou-se também a efetividade desses direitos sociais consignados nas Constituições sociais²¹³, o que se percebe nas palavras de Antonio Cantaro:

Contra estas claras formulaciones há circulado ampliamente la idea de que los principios sociales y de justicia materiales contenidos em las constitucionales del siglo XX representarían fórmulas enfáticos y vacías; proclamaciones meramente ‘políticas’ privadas de incidência concreta. Pero la jurisprudência de diversos países há desmentido decididamente este tema, habiendo subrayado repetidamente el valor jurídico del Estado social y sancionado, de diversas formas, la superación de la ‘constitución econômica’ del estado liberal. Lo que, por outra parte, había sido ya expresamente reconocido, después de la denominada revolución constitucional de los años 30, también por la jurisprudência de la Corte Suprema de los Estados Unidos²¹⁴.

A lei, no Estado social de direito, passa a ser utilizada de maneira bem mais específica e com destinação concreta e não mais apenas como ordem geral e abstrata, como no Estado liberal. No entanto, a questão da igualdade pendia de concretização, não obtendo uma solução. Assim, a igualdade é buscada efetivamente no conteúdo da legalidade, a fim de concretizar o Estado democrático, “não pela generalidade do comando normativo, mas pela realização, através dele, de intervenções que impliquem diretamente numa alteração na situação da comunidade”²¹⁵. Dito de outra forma, o Estado democrático de direito busca a transformação do status quo, ou uma reestruturação que vai além da limitação (Estado de direito liberal) e promoção (Estado social de direito), dando maior abrangência à lei, que ultrapassa os limites da sanção e promoção e coloca-a como instrumento de transformação e

²¹¹ CANTARO, Antonio. El declive de la ‘Constitución Económica del Estado social’. In: GARCÍA HERRERA, Miguel Ángel (Coord.). **El constitucionalismo en la crisis del Estado social**. Bilbao: Universidad del País Vasco, 1997. p. 153.

²¹² ABELLÁN, Angel-Manuel. La problemática del Estado de bienestar como fenómeno internacional. In: GARCÍA HERRERA, Miguel Ángel (Coord.). **El constitucionalismo en la crisis del Estado social**. Bilbao: Universidad del País Vasco, 1997. p. 192.

²¹³ Nesses locais com modernização tardia, a exemplo do Brasil, o Estado social “não passou de um simulacro”, transferindo um papel importante ao Poder Judiciário e dando destaque à jurisdição constitucional, dentro do contexto do Estado democrático de direito: “Por tal motivo, no Estado Democrático de Direito, a transferência do foco de conflito social passa para o Poder Judiciário, que assume papel transformador do status quo, implementador de uma igualdade substancial, com forte atuação democrática dos cidadãos, visto que, especialmente nos países de modernidade tardia, o Estado Social não passou de um simulacro. Assim, a jurisdição constitucional ganha particular destaque, observado o dirigismo constitucional no que se refere à atuação dos poderes políticos, bem como ao alargamento das matérias previstas na Constituição”. TASSINARI, Clarissa et al. **Estudos sobre (neo)constitucionalismo**. São Leopoldo: Oikos, 2009. p. 19.

²¹⁴ CANTARO, op. cit., p. 163-164.

²¹⁵ MORAIS, José Luis Bolzan; STRECK, Lenio Luiz. **Ciência política e teoria do Estado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013. p. 97.

solidariedade²¹⁶. São, pois, princípios do Estado democrático de direito, segundo José Luis Bolzan Morais e Lenio Streck:

- A - Constitucionalidade: vinculação do Estado Democrático de Direito a uma Constituição como instrumento básico de garantia jurídico;
- B – Organização Democrática da Sociedade;
- C – Sistema de direitos fundamentais individuais e coletivos, seja como Estado de distância, porque os direitos fundamentais asseguram ao homem uma autonomia perante os poderes públicos, seja como um Estado antropológicamente amigo, pois respeita a dignidade da pessoa humana e empenha-se na defesa e garantia da liberdade, da justiça e da solidariedade;
- D – Justiça Social como mecanismo corretivo das desigualdades;
- E – igualdade não apenas como possibilidade formal, mas também como articulação de uma sociedade justa;
- F – Divisão de poderes ou de funções;
- G – Legalidade, que aparece como medida do direito, isto é, através de um meio de ordenação racional, vinculativamente prescritivo, de regras, formas e procedimentos que excluem o arbítrio e a prepotência;
- H – Segurança e certeza jurídicas²¹⁷.

O Estado democrático de direito não é, assim, somente uma ampliação de direitos em relação ao Estado de direito, mas uma transformação fundamental no conteúdo desses direitos, apresentando-se como uma constante recriação, tendo um caráter “[...] dinâmico mais forte do que sua porção estático-formal”²¹⁸ e, no caráter hierárquico, “agrega-se o perfil mutante do conteúdo das normas, que estão, a todo instante, submetidas às variações sociopolíticas”²¹⁹.

Na verdade, o constitucionalismo “constituiu” o Estado de direito democrático, para qualificar o Estado Constitucional com qualidades que seriam o Estado de direito e o Estado democrático, sendo que o Estado democrático de direito procura estabelecer uma conexão interna entre democracia e Estado de direito, pois fala-se em Estado de direito, omitindo-se a dimensão democrática, e o Estado democrático silencia a dimensão de Estado de direito²²⁰. Dessa forma, como bem afirma J. J. Gomes Canotilho²²¹, “o elemento democrático não foi apenas introduzido para ‘travar’ o poder (to check the power), mas também reclamado pela necessidade de legitimação do mesmo poder (to legitimize State Power)”.

²¹⁶ MORAIS, José Luis Bolzan; STRECK, Lenio Luiz. **Ciência política e teoria do Estado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013. p. 97.

²¹⁷ Ibid., p. 98-99.

²¹⁸ Ibid., p. 105.

²¹⁹ Ibid., p. 105.

²²⁰ CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 2003. p. 93.

²²¹ Ibid., p. 100.

Se quisermos um Estado constitucional assente em fundamentos não metafísicos, temos de distinguir claramente duas coisas: (1) uma é a legitimidade do direito, dos direitos fundamentais e do processo de legislação no sistema jurídico; (2) outra é a legitimidade de uma ordem de domínio e da legitimação do exercício do poder político. O Estado ‘impolítico’ do Estado de direito não dá resposta a este último problema: donde vem o poder? Só o princípio da soberania popular, segundo o qual ‘todo o poder vem do povo’ assegura e garante o direito à igual participação na formação democrática da vontade popular. Assim, o princípio da soberania popular, concretizado segundo procedimentos juridicamente regulados, serve de ‘clareira’ entre o ‘Estado de direito’ e o ‘Estado democrático’, possibilitando a compreensão da moderna fórmula Estado de direito democrático. Alguns autores avançam mesmo a ideia de democracia como valor (e não apenas como processo), irreversivelmente estruturante de uma ordem constitucional democrática²²².

Assim, o Estado social e democrático de direito, como diz Jorge Reis Novais²²³, sugere a conjugação de três elementos estruturantes: “a segurança jurídica, que resulta da protecção dos direitos fundamentais; a obrigação social de configuração da sociedade por parte do Estado; e a autodeterminação democrática”.

Existe, agora, uma vinculação entre a ordem econômica e social do Estado social e a realização da personalidade individual. Ou seja, só pode ser entendida e determinada a colocação da ordem econômica e social à disposição da atividade conformadora do Estado democraticamente constituído se for em função da promoção das esferas individuais e de criação das condições objetivas da sua realização²²⁴.

Chegar ao Estado democrático de direito e ao mesmo tempo vincular essas conquistas da Constituição aos limites do direito é um grande desafio da modernidade. O constitucionalismo democrático incorporou diversos direitos individuais, sociais e econômicos ao longo da história e hoje se vê confrontando pela globalização e o neoliberalismo.

Daí que se chega à ideia do constitucionalismo dirigente, no qual se têm, no texto constitucional, normas determinantes do agir político-estatal. A característica dirigente é típica das constituições do Estado social, que procura definir uma pauta para a sociedade e o Estado, por meio de normas programáticas.

No entanto, o dirigismo constitucional, no que concerne ao papel compromissário-vinculante dos textos constitucionais, é posto em questão, em face do engendramento das teses processuais-procedimentais acerca da Constituição. J. J. Gomes Canotilho afirma que o

²²² CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 2003. p. 100.

²²³ NOVAIS, Jorge Reis. **Contributo para uma teoria do Estado de direito**. Coimbra: Almedina, 2006. p. 210.

²²⁴ *Ibid.*, p. 211.

texto-base da Constituição não pode servir de única fonte da constituição de um Estado, ou seja, o dirigismo constitucional não emprestará seu sentido se for entendido como normativismo constitucional capaz de, sozinho, operar transformações emancipatórias. No mesmo sentido, Lenio Streck²²⁵ corrobora a afirmação de J. J. Gomes Canotilho, reafirmando a noção de Constituição dirigente e compromissária na medida em que, mesmo não sendo ela a única fonte jurídica de um Estado, se justifica na sua dependência da identidade nacional, das especificações de cada Estado Nacional e de sua inserção no cenário internacional. Diz Lenio Streck que

para uma melhor compreensão da problemática relacionada à sobrevivência ou morte da assim denominada Constituição dirigente, é necessário que se entenda a teoria da Constituição enquanto uma teoria que resguarde as especificidades histórico-factuais de cada Estado nacional. Desse modo, a teoria da Constituição deve conter um núcleo (básico) que albergue as conquistas civilizatórias próprias do Estado Democrático (e Social) de Direito, assentado, como já se viu, à saciedade, no binômio democracia e direitos humanos -fundamentais. Esse núcleo derivado do Estado Democrático de Direito faz parte, hoje, de um núcleo básico geral-universal, que comporta elementos que poderiam conformar uma teoria geral da Constituição e do constitucionalismo do Ocidente. Já os demais substratos constitucionais aptos a conformar uma teoria da Constituição derivam das especificidades regionais e da identidade nacional de cada Estado²²⁶.

Embora clara e exposta a importância da Constituição dirigente e a sua necessária efetivação e importância normativa para as diretrizes político-estatal e concretização dos direitos sociais e do Estado democrático de direito, é necessário evidenciar, nas palavras de Gilberto Bercovici e Luis Fernando Massonetto, a desvinculação entre a Constituição financeira e a Constituição econômica, desenvolvida a partir das políticas neoliberais, o que refaz o paradigma da Constituição dirigente, passando a vigorar a ideia da “Constituição dirigente invertida”.

Assim, após o desmonte institucional do Sistema de Bretton Woods, foi trazida à tona questões que pareciam superadas do pensamento liberal, como a cisão entre a economia e as finanças públicas, a não intervenção do Estado na economia e a neutralidade financeira, contestando o paradigma constitucional que sustentava o Estado social. A consequência, segundo Gilberto Bercovici e Luis Fernando Massonetto, foi que o paradigma dirigente foi substituído por um “novo fenômeno, apto a organizar o processo sistêmico de acumulação, na

²²⁵ STRECK, Lenio Luiz. Constitucionalismo e concretização de direitos no Estado democrático de direito. In: CANOTILHO, J. J.; STRECK, Lenio Luiz (Coord.). **Entre discursos e culturas jurídicas**. Coimbra: Coimbra Editora, 2006. p. 121.

²²⁶ Ibid., p. 121.

fase atual do capitalismo”²²⁷. Viu-se, assim, um aumento exacerbado da utilização dos aspectos instrumentais da Constituição financeira em face de um declínio da Constituição econômica, “[...] invertendo o corolário programático do constitucionalismo dirigente”²²⁸.

Os críticos da Constituição dirigente argumentam que ela amarra a política e substitui o processo de decisão política pelas imposições constitucionais. Dessa forma, a Constituição seria prejudicial aos interesses do país, sendo a principal causa das crises econômicas, do déficit público e da “ingovernabilidade”. Em contrapartida, a “Constituição dirigente invertida”, que possui o viés neoliberal do ajuste fiscal, “[...] é vista como algo positivo para a credibilidade e a confiança do país junto ao sistema financeiro internacional”²²⁹.

Pretende-se mostrar, no decorrer da exposição, esse confronto das políticas neoliberais, mais especificamente as fiscais, com o Estado democrático de direito consignado nas Constituições sociais de cunho dirigente, mormente no Estado brasileiro, focado no controle inflacionário, equilíbrio de contas públicas e ajuste fiscal, que culminou numa gestão política tutelada pela renda financeira do capital e na garantia da acumulação de riqueza privada.

²²⁷ BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. A Constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição financeira e a agonia da Constituição econômica. **Boletim de Ciências Econômicas**, Coimbra, v. 49, p. 59, 2006.

²²⁸ Ibid., p. 59-60.

²²⁹ Ibid., p. 72-73.

3 A ASCENSÃO NEOLIBERAL E AS CRISES FISCAL-FINANCEIRAS: CONSEQUÊNCIAS, ALTERNATIVAS E FORMAÇÃO DE UMA NOVA ORDEM TRIBUTÁRIA

Foi discutida, anteriormente, a evolução do Estado de direito liberal ao Estado social e sua importância para o Estado democrático de direito. O Estado fiscal é necessário para a sustentação financeira desse Estado, mormente nos dias atuais, onde cada vez mais as Constituições sociais destinam direitos que requerem um suporte financeiro necessário à sua implementação.

O período de intervenção no keynesianismo marcou o Estado social e as conquistas desse Estado, o que deu início a toda uma época de valorização dos direitos sociais para a democracia e a consolidação do Estado democrático de direito. Como afirma J. J. Gomes Canotilho²³⁰, “a juridicidade, a socialidade e a democracia pressupõem, assim, uma base jusfundamental incontornável, que começa nos direitos fundamentais da pessoa e acaba nos direitos sociais”. Assim, o Estado social, continua o autor, só adquire positividade e substancialidade se lhe forem garantidas as dimensões prestacionais “nuclearmente indispensáveis à efetivação dos direitos sociais fundamentais (saúde, ensino, segurança social)”²³¹.

No entanto, é sabido que tais direitos custam caro. Dito de outra forma, todo direito tem custo, o que, na verdade, já afirmaram Stephen Holmes e Cass Sunstein²³², que direitos custam dinheiro, não podendo ser protegidos sem o apoio de fundos públicos, de sorte que o Estado social só poderá desenvolver suas tarefas se existirem os seguintes pressupostos:

- 1) Provisões financeiras necessárias e suficientes, por parte dos cofres públicos, o que implica um sistema fiscal eficiente, capaz de assegurar e exercer relevante capacidade de coação tributária;
- 2) Estrutura da despesa pública orientada para o financiamento dos serviços sociais (despesa social) e para investimentos produtivos (despesa produtiva);
- 3) Orçamento público equilibrado, de forma a assegurar o controle do déficite das despesas públicas e evitar que um déficite elevado tenha reflexos negativos na inflação e no valor da moeda;

²³⁰ CANOTILHO, J. J. Gomes. A governance do terceiro capitalismo e a Constituição Social. In: CANOTILHO, J. J.; STRECK, Lenio Luiz (Coord.). **Entre discursos e culturas jurídicas**. Coimbra: Coimbra Editora, 2006. p. 146-147.

²³¹ *Ibid.*, p. 146-147.

²³² HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass. **The cost of rights: why liberty depends on taxes**. New York: W. M. Norton, 1999. p. 15.

- 4) Taxa de crescimento do rendimento nacional de valor médio ou elevado²³³.

Esses custos não estão ligados somente ao Estado social, mas a todos os direitos, sejam os clássicos direitos e liberdades, sejam como os direitos ditos sociais. Na modernidade, em um Estado de direito democrático, encontram-se fundamentalmente três custos que o suportam: os custos de defesa da pátria, ligados à própria sobrevivência do Estado; os custos de funcionamento da democracia, relacionados aos deveres de votar; e os custos financeiro públicos, em sentido estrito, concretizados no dever de pagar impostos²³⁴.

Acontece que, à medida que avançaram esses direitos fundamentais no Estado social, juntamente com suas responsabilidades prestacionais, exigiram-se contraprestações intensas do governo, diante dos riscos sociais, com o aumento da responsabilidade em prestações positivas, com o conseqüente crescimento das despesas públicas, somado à crise econômica mundial dos anos de 1970, quando o Estado social entra em crise. Outros problemas para a crise do Estado social²³⁵ foi o desemprego de longa duração, a subida de preços com a inflação crescente e as alterações demográficas decorrentes da diminuição da população ativa e ampliação do número de aposentadorias e pensões, o que fez elevar a necessidade de proteção das pessoas idosas. Soma-se a isso a revolução tecnológica, com maior substituição do homem pela máquina, o que levou, junto com outras circunstâncias, à falta de recursos para o

²³³ CANOTILHO, J. J. Gomes. A governança do terceiro capitalismo e a Constituição Social. In: CANOTILHO, J. J.; STRECK, Lenio Luiz (Coord.). **Entre discursos e culturas jurídicas**. Coimbra: Coimbra Editora, 2006. p. 147.

²³⁴ NABAIS, José Casalta. A face oculta dos direitos fundamentais: os deveres e os custos dos direitos. In: PORTUGAL. Tribunal Constitucional. **Estudos em homenagem ao conselheiro José Manuel Cardoso da Costa**. Coimbra: Coimbra Editora, 2003. p. 748.

²³⁵ Tecnicamente falando e levando em consideração as políticas keynesianas da época e a “contrarrevolução” monetarista, tendo à frente Hayek, Avelãs Nunes retrata, resumidamente, os acontecimentos: “No início da década de 70 do século XX, o mito caiu por terra. Em agosto de 1971, a administração Nixon rompeu unilateralmente o compromisso assumido em Bretton Woods de garantir a conversão do dólar em ouro à paridade de 35 dólares por onça troy de ouro, passando-se, de seguida, por pressão dos EUA, com o aplauso da “irmandade dos bancos centrais” (F. Modigliani) ao regime de câmbios flutuantes. Pouco depois, no meio da primeira crise do petróleo (1973-1975), surgiu a *estagflação*, fenómeno novo, caracterizado pela coexistência da estagnação económica (ou mesmo depressão) com taxas elevadas e crescentes de inflação, fenómeno que deixou perplexos e algo desorientados os defensores das teorias e das políticas keynesianas. Os neoliberais aproveitaram a ocasião e, numa operação-relâmpago de propaganda ideológica sem paralelo, colocaram Keynes, o ‘estado keynesiano’ e as políticas keynesianas no banco dos réus, culpando-os de todos os males do mundo, considerados como “as conseqüências económicas de Lord Keynes”, para usar uma expressão de Hayek, parafraseando o título de um célebre opúsculo de Keynes. Foi o início da “contra-revolução monetarista”, cujo triunfo fulgurante se traduziu na imposição dos dogmas neoliberais, como a ideologia do *pensamento único*, significando, a este respeito, o regresso a concepções sobre a economia e sobre o papel do Estado que, depois de Keynes, se julgavam definitivamente mortos e enterrados”. NUNES, António José Avelãs. Uma leitura crítica da atual crise do capitalismo. **Boletim de Ciências Econômicas**, Coimbra, v. 54, p. 2-3, 2011.

Estado social cumprir seus objetivos, em função, ainda, da variedade de demandas prestacionais²³⁶.

Isso trouxe um questionamento das bases ideológicas desse Estado e a discussão das possibilidades de redução do Estado de bem-estar, abrindo caminho para o neoliberalismo, que se posicionou “contrário às intervenções estatais e à igualdade de direitos civis, políticos e sociais, arguindo utopicamente que o mercado, por si só, geraria emprego e resolveria os problemas da sociedade”²³⁷. Nesse ambiente de fragilidade, os neoliberais implantaram uma ideologia, reinventando o Estado mínimo e fomentando o anti-keynesianismo, tendo, entre outras imposições, os seguintes fatos:

[...] apostou na privatização do setor público empresarial; na destruição do Estado-providência; na criação das condições para a hegemonia do capital financeiro; na plena liberdade de circulação de capitais; na liberdade da ‘indústria’ dos ‘produtos’ financeiros, criados em profusão, sem qualquer relação com a economia real, apenas para alimentar os jogos de azar jogados nas bolsas-cassinos; na independência dos bancos centrais, senhores absolutos da política monetária, posta ao serviço exclusivo da estabilidade dos preços; na desregulamentação dos mercados; na redução dos direitos dos trabalhadores, em nome de uma pretensa competitividade; na flexibilização e desumanização do Direito do Trabalho (transformado em direito das empresas ou direito dos empresários, negado na sua característica histórica de direito dos trabalhadores e inspirado no princípio do favor laboraris)²³⁸.

Dessa forma, nos capítulos seguintes destacam-se a formação e ascensão neoliberal em meio à contrarrevolução monetarista, com as consequentes crises financeiras, aumento das desigualdades e suas repercussões no modelo tributário, com a maior liberdade de circulação de capitais e a estagnação do capital produtivo e o predomínio das políticas de austeridade como alternativa para as crises.

3.1 Neoliberalismo: Formação e Ascensão

O fortalecimento do neoliberalismo com a crise financeira do Estado se deu com a eleição de Margaret Thatcher (1979-1990), na Inglaterra, e a de Ronald Reagan, nos Estados Unidos (1981-1988), os quais tinham com metas colocar um ponto final no estilo keynesiano

²³⁶ MATOS, Mateus Bassani de; BUFFON, Marciano. Da crise do Estado social ao pós-neoliberalismo: uma breve história entre dois séculos. *EOS: revista jurídica da Faculdade de Direito, Curitiba*, v. 10, p. 63, 2011.

²³⁷ *Ibid.*, p. 63.

²³⁸ NUNES, Antônio José Avelãs. *A crise atual do capitalismo: capital financeiro, neoliberalismo, globalização*. São Paulo: Revista dos tribunais, 2012. p. 20.

de Estado máximo. Foram líderes políticos que articularam os grandes princípios ideológicos do neoliberalismo, convertendo essas ideias em políticas e programas de governo.

No entanto, embora esses líderes tenham sido oriundos da mesma base neoliberal, tinham agendas diferentes para o neoliberalismo. Reagan mantinha um neoliberalismo do lado da oferta e Thatcher era mais monetarista. Dito de outra forma, as principais crenças neoliberais para o líder americano era que o governo e sua atitude predatória conduziam ao fraco desempenho econômico, com a crença secundária da necessidade da estabilidade monetária e fiscal para o crescimento econômico. Já para Thatcher, a estabilidade monetária era a crença principal e a atitude predatória do governo, a secundária. Assim, Reagan tinha como principal questão política do seu governo limitar a dimensão dessa atitude predatória, por meio de uma tributação mínima, pois impostos mais baixos promoveriam mais crescimento que, por sua vez, geraria automaticamente receitas suficientes para cobrirem as despesas existentes com os programas públicos. Thatcher tinha como principal foco criar estabilidade econômica, por meio da redução do déficit e da limitação das despesas e também mantinha uma política de tributação mínima, para limitar a atitude do governo²³⁹.

O governo de Reagan foi marcado por um dos maiores déficits orçamentais da história dos EUA. Tais déficits resultaram dos cortes fiscais iniciais dos anos de 1980, que conduziram a uma redução de receita do Estado necessária para cobrir as despesas correntes da política social e as militares. Consequentemente foi implementada a “Iniciativa de Redução do Déficit Gramm-Rudman-Hollings”, que teve como ponto forte o corte na despesa social.²⁴⁰

Outra política neoliberal da época, já destacada como uma consequência da “contrarrevolução” monetarista, foi a campanha para a redução da inflação, pelo que Reagan aumentou as taxas de juros e obteve um corte na inflação de quase 50% gerando, consequentemente, um custo elevado aos americanos, que viam as taxas de juros subirem sobre hipotecas e empréstimos privados. Assim, o financiamento para compra de automóveis e imóveis se tornou quase impossível para as classes baixa e média²⁴¹.

No governo britânico, Thatcher tinha uma política econômica bem adepta às teorias de Milton Friedman, guiadas pelo imperativo monetarista. Suas reformas neoliberais procuravam reduzir impostos, liberalizar controles sobre as taxas de câmbio, reduzir as regulações, privatizar as indústrias nacionais e diminuir o poder dos sindicatos. Aliado a essas ações, o foco principal era combater a inflação por meio de uma estratégia financeira de médio prazo,

²³⁹ MANFRED, B. Steger; ROY, Ravik. **Introdução ao neoliberalismo**. Lisboa: Actual, 2013. p. 48.

²⁴⁰ Ibid., p. 50.

²⁴¹ Ibid., p. 52.

ligada ao crescimento da oferta da moeda e ao aumento do déficit nacional. Por outro lado, controlaria o déficit público, por meio do aumento do IVA (imposto sobre o valor agregado nas vendas nacionais) e a imposição de novos impostos sobre as receitas do petróleo do mar do Norte, acompanhado pelos cortes fiscais nos ganhos dos contribuintes com rendimentos mais elevados²⁴².

Em geral, ambos procuravam reduzir o papel do governo e as despesas públicas dos programas sociais e aumentar as despesas militares, rompendo com o consenso de Keynes, que clamava por maior intervenção estatal e colocava o Estado como um elemento essencial e de peso para trazer o equilíbrio econômico e social e uma redução das desigualdades, em busca da equidade, num capitalismo excludente. Esses ideais liberais tinham alicerce teórico nas obras de Ludwig Von Mises, de 1922, “A Economia Comunal”, e na de Friedrich August Von Hayek, de 1944, “O Caminho da Servidão”, que deu maior ênfase ao neoliberalismo.

Os neoliberais reconhecem o princípio da responsabilidade social coletiva como uma doutrina subversiva e consideram como maior problema dos programas de segurança social - que tem como consequência o esbanjamento de recursos financeiros - os efeitos nefastos na estrutura da sociedade, pois enfraquecem o trabalho, a acumulação de capital, a liberdade, o incentivo laboral e o alicerce das famílias²⁴³. Assim, os neoliberalistas priorizam, nas suas políticas democráticas, a produção, o empreendedorismo e o investimento, defendendo a extinção do sistema de segurança social. Dessa forma, voltam-se contra a cultura democrática e igualitária da época contemporânea, que pregava a redução das desigualdades no plano econômico e social e a afirmava a igualdade civil e política para todos²⁴⁴.

Ademais, os neoliberais, na leitura de António José Avelãs Nunes, “[...] subvertem a responsabilidade social coletiva”²⁴⁵ e rejeitam a redução das desigualdades, em nome da justiça ou equidade, pois as políticas que buscam a justiça social distributiva são vistas como um atentado à liberdade individual. O neoliberalismo exclui da esfera da responsabilidade social do Estado toda questão de justiça social, negando as políticas de redistribuição do rendimento²⁴⁶.

Para os neoliberais, o sistema social fundamenta-se, assim como sustentado por Von Mises, na divisão do trabalho e na propriedade privada dos meios de produção, sem

²⁴² MANFRED, B. Steger; ROY, Ravik. **Introdução ao neoliberalismo**. Lisboa: Actual, 2013. p. 65.

²⁴³ NUNES, António José Avelãs. **Neoliberalismo e direitos humanos**. São Paulo: Renovar, 2003. p. 40.

²⁴⁴ Ibid., p. 42.

²⁴⁵ Id. **Uma introdução à economia política**. São Paulo: Quartier Latin, 2007. p. 603.

²⁴⁶ Ibid., p. 603.

planejamento para o mercado, que seria regulado pela lei de oferta e procura, o único mecanismo capaz de coordenar a organização social, conforme F. A. von Hayek citado por Mateus Bassani de Matos e Marciano Buffon²⁴⁷.

Um dos principais elementos da globalização neoliberal é a hegemonia do capital financeiro, caracterizado por Avelãs como “capitalismo de cassino”, que lhe trouxe uma enorme mobilidade geográfica, daí que os operadores financeiros se valiam da tributação, ou isenção desses capitais, para investir em países mais atrativos. Nisso, os países se viam obrigados à desoneração tributária, haja vista a imposição do FMI, que condicionava o apoio aos países mais necessitados à aceitação dos princípios da livre convertibilidade da moeda e da livre circulação internacional de capitais²⁴⁸.

Na verdade, segundo António José Avelãs Nunes, houve uma crise do neoliberalismo ou da financeirização, na qual, junto com a plena liberdade mundial de circulação de capitais e com a prioridade da estabilidade de preços, houve o aumento dos lucros do setor financeiro, que se apropria de parte crescente da riqueza criada no setor produtivo²⁴⁹.

Houve uma transformação da regulação do capitalismo, sob a pressão dos mercados financeiros, encontrando na hipótese da eficiência informacional desses mercados uma justificação teórica. O objetivo era desenvolver o mercado financeiro de forma mundialmente integrada, no qual todos os atores pudessem transacionar todas as espécies de títulos, em qualquer prazo. Assim, as crises eram interpretadas como um efeito da desonestidade e irresponsabilidades de certos atores financeiros, mal vigiados pelos poderes públicos, e não como resultado inevitável da lógica dos mercados desregulados. Prega-se a teoria de que a concorrência financeira estabelece preços justos, que constituem sinais confiáveis para os investidores, orientando eficazmente o desenvolvimento econômico²⁵⁰.

No entanto, a crise demonstraria que os mercados não são tão eficientes e não assegurariam uma afetação eficaz do capital. Na realidade, a concorrência financeira não estabelece preços justos, sendo desestabilizadora e indutora de bolhas - evoluções de preços excessivos e irracionais, instabilidade percebida há vinte anos, com ininterruptas bolhas:

²⁴⁷ HAYEK, F. A. von, 1990 apud MATOS, Mateus Bassani de; BUFFON, Marciano. Da crise do Estado social ao pós-neoliberalismo: uma breve história entre dois séculos. *EOS: revista jurídica da Faculdade de Direito, Curitiba*, v. 10, p. 72, 2011.

²⁴⁸ NUNES, António José Avelãs. **A crise atual do capitalismo**: capital financeiro, neoliberalismo, globalização. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 24.

²⁴⁹ *Ibid.*, p. 54.

²⁵⁰ ABRAHAM-FROIS, Gilbert et. al. **Manifesto dos economistas aterrados**: crise e dívida na Europa. Tradução: Nuno Serra. Lisboa: Actual, 2012. p. 25-26.

Japão, Sudeste Asiático, Internet, mercados emergentes, setor imobiliário, titularização, propagando-se a toda a economia real, através de vários mecanismos²⁵¹.

A crescente exigência do capital financeiro e sua centralidade reconfiguram as relações dentro das empresas, a ponto da aliança entre acionistas e gestores, para extrair dividendos e bônus, serem feitas à custa do esforço da maioria dos trabalhadores, gerando uma baixa no rendimento do trabalho, a favor dos rendimentos do capital. Como consequências, verificam-se o aumento das desigualdades socioeconômicas, a redução do investimento gerador de capacidade produtiva adicional e uma correspondente subida do desemprego²⁵².

Pregava-se, assim, a expansão do capital e a divisão das riquezas pela redução do papel do Estado através, entre outras medidas, da privatização, da diminuição dos tributos sobre o capital, do enfraquecimento dos sindicatos, com posterior queda dos salários, do abaixamento dos custos de produção pela automatização do setor fabril e a mitigação dos direitos sociais²⁵³.

Segundo os precursores dessa liberdade do capital - na qual se permite que os especuladores coloquem dinheiro e peçam dinheiro emprestado em qualquer parte do mundo -, a ideia era ter uma melhoria de eficácia do sistema financeiro, com redução dos custos e distribuição mais justa e eficiente do capital entre os países, promovendo o crescimento da economia mundial. No entanto, o que se percebe é que o sistema se tornou totalmente desigual, com os países mais ricos detendo mais da metade do investimento estrangeiro global, em relação aos mais pobres²⁵⁴.

A evolução do neoliberalismo, a intensificação do processo de globalização e o fortalecimento do capitalismo financeiro foram marcados por crises, que abalaram o sistema econômico, haja vista a integração econômica que caracteriza a economia mundial e lhes propaga os efeitos com mais rapidez e intensidade. No item seguinte, será detalhado esse processo de crise financeira, mormente a crise de 2008, pelos seus motivos e consequências que questionaram o paradigma neoliberal até então dominante.

²⁵¹ ABRAHAM-FROIS, Gilbert et. al. **Manifesto dos economistas aterrados**: crise e dívida na Europa. Tradução: Nuno Serra. Lisboa: Actual, 2012. p. 27-29.

²⁵² Ibid., p. 13.

²⁵³ MATOS, Mateus Bassani de; BUFFON, Marciano. Da crise do Estado social ao pós-neoliberalismo: uma breve história entre dois séculos. **EOS**: revista jurídica da Faculdade de Direito, Curitiba, v. 10, p. 78, 2011.

²⁵⁴ NUNES, António José Avelãs. **A crise atual do capitalismo**: capital financeiro, neoliberalismo, globalização. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 25.

3.2 A Crise de 2008 e o Questionamento do Neoliberalismo

As crises se estenderam em todo o planeta, desde as economias norte-americana e europeia, entre o final do século XIX e início do século XX, sem dizer da Grande Depressão dos anos de 1930, que teve um efeito mundial devastador. Na América Latina, nos anos de 1980, verificou-se o aumento das taxas de juros internacionais dos países em desenvolvimento, gerando a crise da dívida externa que, entre outros exemplos, “traduziu no inadimplemento dos pagamentos aos credores externos por parte de vários países da região, com destaque para o México e a Argentina, que haveriam de ser novamente afectados por distúrbios nos respectivos sistemas financeiros”²⁵⁵. Já na segunda metade dos anos de 1980, o Japão sofreu os efeitos da bolha especulativa no preço dos ativos imobiliários e no mercado da bolsa, o mesmo acontecendo na Finlândia, na Noruega e na Suécia. Em 1997 e 1998, em uma das mais promissoras economias emergentes, na região do Sudeste Asiático, houve uma devastadora crise cambial e financeira²⁵⁶.

A partir de 1970, as crises se foram desenvolvendo de forma cíclica, em todo o mundo. De forma sucinta, tem-se, de 1973 a 1975, o “colapso do mercado imobiliário nos Estados Unidos e Reino Unido, crises fiscais do governo federal e dos governos estaduais e locais dos Estados Unidos”²⁵⁷ e a subida do preço do petróleo e recessão. De 1979 a 1982, a subida da inflação e a decretação do choque na taxa de juros provocaram a recessão, no governo Reagan, com consequente alta do desemprego e um efeito cascata em toda parte. De 1982 a 1990, houve a crise de endividamento dos países em desenvolvimento, como México, Chile, Argentina e Polónia, desencadeada pela alta da taxa de juros. Nessa época, o tesouro americano e o FMI utilizaram medidas de apoio aos países endividados, que serviram também para salvar os bancos de investimento americanos. Entre 1984 e 1992, deu-se uma recessão no mercado imobiliário britânico, a partir de 1987, e falências de instituições de poupança e crédito, nos EUA, que investiram no setor imobiliário. De 1990 a 1992, ocorreram crises nos bancos nórdicos e japoneses relacionados com o mercado imobiliário. Já em 1994 e 1995, o “peso mexicano é salvo para proteger os investidores norte-americanos detentores de dívidas mexicanas de alto risco”²⁵⁸. De 1997 a 1998, presencia-se a crise financeira asiática, que adveio da falta de liquidez e que forçou falências e provocou desemprego em massa, em prol

²⁵⁵ COSTA, Carla Guapo. **Crises financeiras na economia mundial**: algumas reflexões sobre a história recente. Coimbra: Almedina, 2010. p. 36.

²⁵⁶ Ibid., p. 36.

²⁵⁷ HARVEY, David. **O enigma do capital e as crises do capitalismo**. Tradução: Maria Carvalho. Lisboa: Bizâncio, 2011. p. 301.

²⁵⁸ Ibid., p. 302.

da lucratividade de outras instituições. De 1998 a 2001, aconteceram crises de fuga de capitais na Rússia e no Brasil, que culminou na crise de endividamento da Argentina (2000-2002), seguida de desemprego e queda do peso. E, finalmente, chega-se à crise de 2008, iniciada em 2007 e que será detalhada a seguir, verificada, sucintamente, no setor imobiliário, nos Estados Unidos, Reino Unido, Irlanda e Espanha e que gerou, seguidamente, fusões forçadas e falências e nacionalizações de instituições financeiras²⁵⁹.

Como afirma David Harvey, foram crises de todo o mundo (de “bail-outs) em instituições que tinham investido em CDO (obrigações garantidas) e fundos especulativos e que teve como consequências “recessão, desemprego e colapso do comércio externo”²⁶⁰. Para surpresa das políticas neoliberais geradoras das crises, a tentativa de solução deu-se no sentido de propor “vários pacotes de estímulos de tipo keynesiano e por injeções de liquidez por parte dos bancos centrais”²⁶¹.

Nos EUA, Clinton deu continuidade às políticas neoliberais de Reagan, mormente as reformas desreguladoras dos sistemas financeiros, que eliminaram as divisões legais entre banca comercial e banca de investimento e as distinções entre companhias de seguros e corretoras, atingindo as principais regulações keynesianas do New Deal, de Franklin Roosevelt. As consequências dessa desregulamentação só foram sentidas na crise financeira global de 2008-2009²⁶².

Assim, em 2007, deu-se início à crise econômica mundial, que eclodiu em 2008. Pode-se afirmar, no contexto das desigualdades e no resultado das políticas neoliberais, que a crise foi um “choque” que abalou as ideologias neoliberais do Estado mínimo e do mercado desregulado.

A crise financeira atingiu, inicialmente, os Estados Unidos e o Reino Unido, tornando-se de difícil controle. No entanto, em 2008, atingiu todo o sistema financeiro global, recaindo sobre a economia de países que, hoje, se encontram interdependentes.

A crise teve manifestação inicial na grave dificuldade de liquidez de algumas empresas, escassez que se deveu “à excessiva alavancagem, por estratégias de crescimento demasiado arriscadas, à fraca qualidade dos activos, a debilidades facilitadas por juros

²⁵⁹ HARVEY, David. **O enigma do capital e as crises do capitalismo**. Tradução: Maria Carvalho. Lisboa: Bizâncio, 2011. p. 301-302.

²⁶⁰ Ibid., p. 301.

²⁶¹ Ibid., p. 301-302.

²⁶² MANFRED, B. Steger; ROY, Ravik. **Introdução ao neoliberalismo**. Lisboa: Actual, 2013. p. 74.

reduzidos, desde o final da última década do século XX”²⁶³. Embora o apoio do Estado, com programas de reestruturação e redução dos custos, a insolvência e o fechamento das empresas não puderam ser evitados²⁶⁴.

A consequência primordial da crise foi a liberdade do sistema financeiro, dada a partir do governo Reagan, nos EUA, que provocou, conseqüentemente e em função das ligações econômicas globais, graves perturbações nas demais economias mundiais. Assim, a origem ocorreu no mercado imobiliário norte-americano, onde os EUA, na busca pelo aumento da rentabilidade de capitais, investiram no negócio de imóveis, liberando empréstimos facilitados, com baixas taxas de juros, que geraram maior demanda na procura, ao tempo em que foi supervalorizando os imóveis, juntamente com o sistema de subprime (“espécies de crédito de risco concedido às pessoas que não oferecem garantias para se beneficiar das taxas de juros mais proveitosas”)²⁶⁵.

A conduta, facilitada pela atribuição de crédito hipotecário sem controle de risco e monitoramento dos bancos, se deu justamente pelas alterações legislativas que visavam facilitar o acesso ao crédito de famílias com menores recursos, colocando o endividamento delas no centro da crise, provocada, principalmente, por falhas na regulação financeira²⁶⁶.

Em função do mercado imobiliário e dentro das políticas neoliberais, os bancos disponibilizaram para financiamentos e empréstimos um valor maior do que trinta vezes o patrimônio líquido. Depois disso, essas mesmas instituições financeiras criaram as hipotecas, transformando a dívida em títulos negociados livremente no mercado financeiro e que passaram a ser vendidas para as demais instituições²⁶⁷.

Esses agentes da notação de crédito, com a intenção de maximizarem os lucros, desvalorizavam os riscos inerentes às negociações, pois tinham um forte interesse no crescimento dos mercados de valores imobiliários, cujos ganhos elevados atraíram investidores²⁶⁸. No entanto, em meados de 2007, o setor imobiliário americano começou a cair e as execuções de hipotecas aumentaram, fazendo com que os investidores perdessem a confiança no setor e lhe percebesse o risco. Os bancos não puderam continuar emprestando grandes quantias em dinheiro, na tentativa de reconstruir a base de capital e,

²⁶³ GONÇALVES, José Renato. A crise financeira de 2007-2009 e as suas diversas implicações globais (A propósito da reunião do G-20 de 2 de Abril de 2009). **Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal**, Lisboa, ano 2, n. 3, p. 154, 2009.

²⁶⁴ *Ibid.*, p. 154.

²⁶⁵ MATOS, Mateus Bassani de; BUFFON, Marciano. Da crise do Estado social ao pós-neoliberalismo: uma breve história entre dois séculos. **EOS: revista jurídica da Faculdade de Direito, Curitiba**, v. 10, p. 62-63, 2011.

²⁶⁶ MATEUS, Abel M. **A grande crise financeira do início do século XXI**. Lisboa: Bnomics, 2009. p. 21-27.

²⁶⁷ MATOS, op. cit., p. 60-68.

²⁶⁸ MANFRED, B. Steger; ROY, Ravik. **Introdução ao neoliberalismo**. Lisboa: Actual, 2013. p. 171-176.

consequentemente, o fluxo de crédito congelou e as empresas e indivíduos passaram a ter dificuldades nos empréstimos, em função da escassez de crédito. As empresas viram-se obrigadas a reduzir a produção e despedir trabalhadores²⁶⁹, sem dizer de outras consequências:

O desemprego subiu em flecha e, ao mesmo tempo, os mercados bolsistas de todo o mundo caíram drasticamente. O índice Nikkei do Japão caiu de 18.000, em julho de 2007, para cerca de 8.000, em índices de 2009; o Dow Jones Industrial Average caiu de 14.000, em outubro de 2007, para menos de 7.000, em inícios de 2009; e o CAC 40 de Paris caiu de 6.000, em junho de 2007, para cerca de 3.000, em inícios de 2009. Nesta altura, 14,3 bilhões de dólares ou 33% do valor das empresas de todo o mundo foram pulverizados pela crise.

Em 2008, a produção industrial declinou 31% no Japão, 26% na Coreia, 16% na Rússia, 15% no Brasil, 14% na Itália e 12% na Alemanha. Uma após outra, as economias dos países de todo o mundo entraram em recessão. A previsão de março de 2009 do Banco Mundial sugeria que a economia global e o volume do comércio externo diminuiriam pela primeira vez desde a Segunda Guerra Mundial. O relatório observa que o mundo em desenvolvimento seria especialmente afetado, sofrendo um déficit financeiro de 700 mil milhões em finais do ano de 2010. A Organização Mundial do Trabalho previu que a crise eliminaria pelo menos 20 milhões de postos de trabalho em finais de 2009, levando o desemprego global para o número sem precedentes de mais de 200 milhões. Um estudo dos Zagat's Hotels, Resorts and Spas sugeria que as viagens de negócios, em 2009, cairiam em até 30%²⁷⁰.

A crise espalhou-se no mundo e provocou, a partir de setembro de 2008, o baixo crescimento econômico em todas as regiões do globo, manifestando-se em várias economias, de diferentes níveis de desenvolvimento econômico e localizadas em diversos pontos.

A disfuncionalidade dessa mudança no capitalismo, via crise, trouxe consequências desastrosas à vida dos cidadãos. Nos EUA, cinco anos depois dela, “um em cada seis norte-americanos que gostariam de ter um emprego a tempo inteiro não conseguia arranjar-lo; cerca de oito milhões de famílias perderam as suas casas, e milhões esperavam receber avisos de despejo”²⁷¹. As pessoas viram suas poupanças e o seguro desemprego esgotarem-se. Os jovens recém-formados não conseguiam encontrar empregos. Além desses fatos, a crise enfatizou a desigualdade, que já existia antes dela, aumentando a taxa de desemprego, o número de casas perdidas e os casos de salários estagnados. Os ricos até perdiam no mercado de ações, mas tinham uma recuperação rápida, sendo o problema maior com os pobres e a classe média, que detinham a maior parte da riqueza no setor imobiliário. Assim, com a queda de preços das casas, boa parte dos americanos, que tinham créditos hipotecários elevados, viu a riqueza se

²⁶⁹ MANFRED, B. Steger; ROY, Ravik. **Introdução ao neoliberalismo**. Lisboa: Actual, 2013. p. 179.

²⁷⁰ Ibid., p. 180-181.

²⁷¹ STIGLITZ, Joseph. **O preço da desigualdade**. Lisboa: Beltrand, 2013. p. 60.

esvaziar. Enquanto isso, os diretores-executivos, mesmo depois das crises, mantinham uma relação salarial, quanto a um trabalhador, de 243 para 1²⁷².

Da mesma forma que a crise aumentou a desigualdade que havia antes dela, essa desigualdade, segundo Thomas Piketty²⁷³, contribuiu também para o desencadeamento da crise de 2008, pois, conforme o economista, o seu aumento fragilizou o sistema financeiro norte-americano, tendo como consequência a quase estagnação do poder de compra das classes populares e médias nos EUA, o que fez com que as famílias se endividassem mais e fossem seduzidas pelas propostas de créditos, por parte dos bancos e intermediários financeiros, cada vez mais desregulados e fáceis de obter. Aconteceu, assim, uma considerável transferência de rendimento nacional dos 90% mais pobres para os 10% mais ricos, desde os anos de 1970.

Por todas essas consequências, a crise motivou a discussão da eficácia dos mercados e das ideologias neoliberais. Os líderes políticos, tanto da esquerda como da direita, questionaram os princípios neoliberais e a própria necessidade de maior supervisão reguladora pelas instituições nacionais e internacionais, sendo realizados vários estudos, no âmbito da Conferência das Nações Unidas, sobre o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), que trouxeram, entre outras conclusões, que o “laissez-faire fundamentalista de mercado das duas últimas décadas falhou drasticamente no teste da aplicação ao mundo real”²⁷⁴, criticando-se a desregulamentação financeira, que “criou uma acumulação de enormes riscos financeiros cuja eclosão conduziu a economia global à deflação da dívida, que só poderia ser contrariada pela inflação da dívida do governo”²⁷⁵, além da suposta eficiência dos mercados desregulados e da falta de um sistema financeiro e monetário cooperativo, que criaram a ilusão de lucros sem riscos. Continha ainda o relatório a crítica à atuação dos grupos financeiros em relação aos produtos e aos derivados, que conduziram à grande volatilidade e ao aparecimento de “bolhas” especulativas de produtos, como no caso dos EUA. Por último, o relatório pontuou que “a ausência de um sistema internacional cooperativo para gerir as flutuações das taxas de câmbio facilitou grandes especulações em divisas e aumentou os desequilíbrios globais, levando assim vários países à beira de uma situação de inadimplemento”²⁷⁶.

²⁷² STIGLITZ, Joseph. **O preço da desigualdade**. Lisboa: Beltrand, 2013. p. 59-61.

²⁷³ PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Tradução Sarah Adamopoulos. Lisboa: Temas e Debates, 2014. p. 438-439.

²⁷⁴ MANFRED, B. Steger; ROY, Ravik. **Introdução ao neoliberalismo**. Lisboa: Actual, 2013. p. 184.

²⁷⁵ Ibid., p. 185.

²⁷⁶ Ibid., p. 184-185.

Em função desse quadro da crise, os líderes do G20 enfatizaram a importância de mais programas de estímulos, para tentar salvar a economia global. Entre alguns dos principais pontos do acordo do G20 destacam-se:

Reforma do sistema bancário mundial, com controles sobre os fundos de retorno absoluto, melhores modelos de contabilidade, regras mais apertadas para as agências de notação de crédito, redução das remunerações excessivas dos executivos, identificação e condenação dos paraísos fiscais que não partilharem informações.

Será estabelecido um novo Conselho de Estabilidade Financeira para trabalhar em cooperação com o FMI a fim de garantir a cooperação entre as fronteiras e providenciar um mecanismo de alerta rápido para o sistema financeiro. Será constituído por ministros das Finanças, reguladores e bancos centrais dos países do G20.

Um pacote de 1,1 bilhões de dólares para suplementar o estímulo de 5 bilhões para a economia global por países individuais. 750 mil milhões de dólares – a parte de leão dos 1,1 bilhões – irão para o FMI, o resto irá para o Banco Mundial e para outras instituições com o objetivo de restaurarem o crédito e os empregos e aumentarem os empréstimos aos países vulneráveis.

Mais poder para os países emergente, como a China e a Índia, na determinação das políticas do FMI e do Banco Mundial.

200 mil milhões de dólares para financiamento do comércio em 2009-2010, para ajudarem a invertere no declínio do comércio mundial.

O compromisso de que parte do estímulo orçamental, incluindo a venda de outro pelo Banco Mundial para angariar 6 mil milhões, será usada para auxiliar os países mais pobres e criar empregos ‘verdes’²⁷⁷.

As medidas, portanto, visavam uma maior intervenção pública na economia, embora mantendo o FMI com um papel fundamental na reforma. Percebe-se um maior estreitamento aos ensinamentos keynesianos com uma visão mais interventiva do Estado.

Foram feitos diversos investimentos financeiros pelo Estado a fim de salvar o neoliberalismo, como no caso da maior indústria americana e de poderio econômico, a General Motors, “salva à custa de milhões e milhões de dólares saídos dos bolsos dos contribuintes”. No entanto, como afirma Avelãs, foi um salvamento para não deixar nenhuma instituição financeira importante falir, onde foi oferecido ao grande capital financeiro “um seguro gratuito, que cobre mesmo ações irresponsáveis e até criminosas”. Salienta ainda que essa política de financiamento das instituições financeiras pelo Estado absorveu, na primavera de 2009, um valor correspondente a 80% do PNB nos EUA e no Reino Unido. Tudo isso à

²⁷⁷ THE GUARDIAN, London, 2 Apr. 2009 apud MANFRED, B. Steger; ROY, Ravik. **Introdução ao neoliberalismo**. Lisboa: Actual, 2013. p. 186-187.

custa do Estado social, em função das políticas neoliberais, que considera o princípio da responsabilidade social coletiva uma doutrina subversiva²⁷⁸.

Dessa forma, as políticas neoliberais que antes traziam promessas de prosperidade, acentuaram as desigualdades sociais e de renda, favorecendo à concentração do rendimento e acúmulo de capital. Nesse sentido é que no item seguinte será debatida a desigualdade extrema como centro do problema de desenvolvimento e progresso social, trazendo o retrato da desigualdade no mundo e no Brasil, enfatizando as ideias de Tomas Piketty e Joseph Stiglitz.

3.3 As Consequências das Políticas Neoliberais: a Desigualdade Que Marcou o Período

Essas políticas neoliberais de liberdade de circulação de capitais esperavam também que melhorassem a eficácia do sistema financeiro, com a redução dos custos do financiamento e a distribuição mais eficiente do capital entre os países, promovendo um crescimento mais igual da economia mundial. No entanto, o que se percebeu foram uma maior desigualdade e concentração de renda entre os países, trazendo o debate para o centro das discussões mundiais, com destaque a uma maior preocupação com as políticas econômicas, sociais e de distribuição de renda, uma vez que atingem diretamente as conquistas sociais das constituições modernas.

3.3.1 A Desigualdade no Centro do Debate Mundial

O aumento constante das desigualdades de rendimento e patrimônio nos países do capitalismo democrático foi o maior sucesso visível da revolução neoliberal. Como leciona Wolfgang Streeck²⁷⁹, houve uma redistribuição radical de prosperidade e das oportunidades de prosperidade da base para o topo, o que demonstra que o crescimento do endividamento público não resultou da legitimação pela democracia das massas e que as distribuições de rendimentos se foram tornando progressivamente mais desigual, ao longo dos anos, não só em países com uma desigualdade relativamente elevada, a exemplo de Itália, Grã-Bretanha e EUA, mas também em países relativamente igualitários, como Suécia e Alemanha.

²⁷⁸ NUNES, António Avelãs. Apontamento sobre a origem e a natureza das políticas de austeridade. In: FERREIRA, Eduardo Paz (Coord.). **A austeridade cura? A austeridade mata?**. Lisboa: AAFDL, 2014. p. 126-127.

²⁷⁹ STREECK, Wolfgang. **Tempo comprado: a crise adiada do capitalismo democrático**. Tradução: Marian Toldy, Teresa Toldy. Lisboa: Actual, 2013. p. 91.

Mesmo nos EUA, a desigualdade se destacava em todos os níveis de distribuição de riqueza, pois apenas 1% da população ganha cerca de dois quintos da riqueza nacional e, dentro do microuniverso dos 1%, 0,1% ficava com a maior fatia do bolo. Dito de outra forma, 0,1% do topo das famílias norte-americanas perfazia um rendimento 220 vezes maior que a média dos 90% da base²⁸⁰. Dados de 2001 apontam no sentido de que os “EUA absorviam 80% da poupança mundial, estimando-se que, nos dez anos anteriores, os 11 países mais ricos do mundo teriam acolhido 78% do investimento estrangeiro global, cabendo aos 100 países mais pobres apenas 1%”²⁸¹.

Thomas Piketty destaca que, quando na prática se procura medir as desigualdades de rendimentos, a desigualdade perante o capital é muito maior que ao trabalho. Dito de outra forma, a “distribuição da propriedade do capital e dos rendimentos que dele provêm é sistematicamente muito mais concentrada do que a distribuição dos rendimentos do trabalho”²⁸². Em uma ordem de grandeza, verifica-se que 10% das pessoas com maiores rendimentos do trabalho recebem de 25 a 30% do total de rendimentos do trabalho, enquanto 10% das pessoas com maior patrimônio detêm mais de 50% do total dos patrimônios, podendo chegar a 90%. Isso acontece, segundo o autor, em todos os países e em todas as épocas em que existem dados disponíveis.

Numa análise total dos rendimentos (trabalho e capital), no tempo e no espaço, Piketty²⁸³ concluiu, em sua pesquisa, o seguinte: nos países escandinavos (anos 1970-1980), a desigualdade total dos rendimentos era relativamente fraca, com os 10% mais ricos com 25% do rendimento total e os 50% mais pobres com cerca de 30%, sendo o coeficiente de Gini de 0,26; na Europa, em 2010, os 10% mais ricos tinham 35% do rendimento total e os 50% mais pobres, 25%, com Gini de 0,36. Nos EUA de 2010 e Europa de 1910, os 10% mais ricos tinham 50% e os 50% mais pobres, 20% do rendimento total, com Gini de 0,49. Em uma projeção para 2030, nos EUA, os 10% mais ricos passariam a ter 60% do rendimento total e os 50% mais pobres, 15%, com Gini de 0,58.

Para os neoliberais, a desigualdade é necessária para o capitalismo funcionar perfeitamente, pois um alto nível de desigualdade é inevitável e característico da economia, devendo o trabalho ser recompensado pelo esforço daqueles que ajudam a investir para beneficiar a todos. Esse é um discurso que visa à manutenção da desigualdade e faz um retrato

²⁸⁰ STIGLITZ, Joseph. **O preço da desigualdade**. Lisboa: Beltrand, 2013. p. 60.

²⁸¹ NUNES, Antonio José Avelãs. **A crise atual do capitalismo**: capital financeiro, neoliberalismo, globalização. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 25.

²⁸² PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Tradução Sarah Adamopoulos. Lisboa: Temas e Debates, 2014. p. 365.

²⁸³ Ibid., p. 371.

dos problemas da desigualdade e do quanto ela pode enfraquecer o crescimento e a eficiência econômica²⁸⁴.

Joseph Stiglitz mostra como historicamente os EUA sofreram com a desigualdade e não alavancaram a economia no decorrer dos anos, como afirmam os neoliberais²⁸⁵:

Há cerca de 30 anos, os rendimentos dos 1% representam apenas 12% do rendimento do país. Esse nível de desigualdade devia também ter sido inaceitável; mas desde então a disparidade cresceu de forma dramática. Os 1% do topo viram os seus rendimentos aumentar, ao passo que os salários líquidos dos 20% mais pobres estagnaram, pelo que em 2007 o rendimento líquido médio dos 1% do topo chegou aos 1,3 milhões de dólares, mas o dos 20% mais pobres não ultrapassou os 17800 dólares. Os 1% do topo ganham numa semana 40% mais do que os 20% de baixo recebem num ano; os 0,1% do topo receberam em dia e meio o que os 90% da base receberam num ano; e os 20% mais ricos ganharam um total líquido superior aos rendimentos dos 80% de baixo juntos²⁸⁶.

Essa situação não foi sempre assim nos EUA. Nos trinta anos gloriosos após a Segunda Guerra, a nação americana cresceu como um todo, com aumento dos rendimentos em todos os setores. A redução da desigualdade aconteceu mais precisamente no período de 1950 ao início da década de 1970, devendo-se isso à evolução dos mercados e às políticas governamentais, o acesso ao ensino superior e a um sistema tributário progressivo, durante a Segunda Guerra. Porém, nos últimos 30 anos, a nação se tornou cada vez mais dividida, mormente no período de Reagan, com as diferenças aumentando, já que foram abandonadas as iniciativas governamentais criadas para controlar as injustiças do mercado, com baixa tributação sobre as classes do topo e cortes em programas sociais²⁸⁷.

A ideia de que a desigualdade, ao beneficiar mais a quem se acha no topo, será melhor a todos e por isso gerará mais crescimento, chama-se, segundo Joseph Stiglitz²⁸⁸, de “economia trickl-down”, e está em descrédito. Citando o exemplo da economia americana, o autor afirma que mais desigualdade trouxe a estagnação dos rendimentos e o que os EUA “têm testemunhado nos últimos anos é o oposto de uma economia trickle-down: a riqueza vai para os do topo, a expensas dos de baixo”.

A desigualdade dos rendimentos é a mais importante, já que, numa sociedade de mercado, o rendimento condiciona o nível de vida e a constituição do patrimônio, que determina em grande parte a perenidade das situações sociais. Trata-se de diferenças

²⁸⁴ STIGLITZ, Joseph. **O preço da desigualdade**. Lisboa: Beltrand, 2013. p. 64.

²⁸⁵ Ibid., p. 64.

²⁸⁶ Ibid., p. 62.

²⁸⁷ Ibid., p. 63.

²⁸⁸ Ibid., p. 65.

marcadas em toda a sociedade, o que rejeita por completo a análise de que a teoria liberal preconizava: se o mercado funcionar corretamente, as pessoas receberão como remuneração o rendimento equivalente ao seu esforço produtivo. No entanto, se o mercado funcionasse como diziam, a diferença entre as categorias extremas não passaria de 1 para 5. Mas o que se percebe é uma diferença real de 1 para 11 e até 20, depois dos descontos sociais em espécies e impostos diretos. Dito de outra forma, as diferenças excessivas não são reduzidas pelo mercado, mas acentuadas pela exclusão dos mais abastados ou da redução dos salários, quando se agrava a pressão do desemprego²⁸⁹.

Em vários outros países, há desigualdade. Na França, o rendimento mensal médio das famílias chega a 2.280 euros, com 10% das famílias dispondo de menos de 790, enquanto outros 10% ganham mais de 4.090, numa razão diferencial de 5,2, com os 5% das famílias mais ricas, que ganham mais de 5100 euros, tendo rendimento mensal médio de 7.270 euros²⁹⁰.

Numa comparação com outros países e levando em consideração a diferença de rendimento entre os 10% mais ricos e os 10% mais pobres, verificam-se os seguintes índices: na Suécia, para se fazer parte dos 10% mais ricos, é preciso ganhar-se 2,7 vezes mais que para fazer parte dos 10% mais pobres; na Bélgica, 2,8 vezes; na Noruega, 2,9; na Alemanha, 3,0; na França, 3,5; no Reino Unido, 3,8; na Itália, 4,0; no Canadá, 4,0; nos Estados Unidos, 5,9²⁹¹.

Insta salientar que as desigualdades de salários e rendimentos diminuíram nos países ocidentais desde o século XIX, o que só foi possível constatar após a Segunda Guerra Mundial. Essa diminuição das desigualdades se deu mais durante o século XX, mas não como consequência do processo natural econômico, sendo necessário deixar claro que a melhor explicação para esse fenômeno foi a revolução fiscal, que marcou o referido século, com o impacto do imposto progressivo sobre o rendimento (criado em 1914) e do imposto sucessório (criado em 1901) na acumulação e na reconstituição de patrimônios significativos, que impediram o “regresso à sociedade de rendeiros do século XIX”²⁹². Ademais, “diz respeito à desigualdade dos patrimônios (a hierarquia dos salários não manifesta qualquer tendência de baixa em longo prazo) e deve-se, sobretudo aos choques sofridos, durante os anos 1914-1945, pelos detentores de patrimônios (guerras, inflação, crise dos anos 30)”²⁹³. Essa comparação é feita em relação ao nível elevado de concentração de fortunas e dos

²⁸⁹ CLERC, Denis. O mercado, acelerador do desnível de rendimentos. In: BRISSET, Claire et al. **O triunfo das desigualdades**. Trad. Cláudia Costa Alemão. Lisboa: Caminho, 1990. p. 100.

²⁹⁰ PIKETTY, Thomas. **A economia das desigualdades**. Tradução Pedro Elói Duarte. Lisboa: Actual, 2014. p. 22.

²⁹¹ Ibid., p. 25.

²⁹² Ibid., p. 28.

²⁹³ Ibid., p. 28.

rendimentos do capital na véspera da Primeira Guerra Mundial. Tal paradigma de desigualdade já foi, porém, superado²⁹⁴.

Joseph Stiglitz²⁹⁵ defende que, embora as forças do mercado ajudem a moldar o nível da desigualdade, o Estado tem papel fundamental, moldando essas forças de mercado, para a redução das desigualdades, tanto aplicando medidas quanto deixando de aplicar e movendo o dinheiro dentro das bases sociais. É que, afirma o autor, a desigualdade resulta tanto de forças políticas quanto econômicas:

Numa economia moderna, o Estado define e faz cumprir as regras do jogo – define o que é concorrência legal, que ações devem ser catalogadas como anticompetitivas e ilegais, quem fica com o quê na eventualidade de uma bancarrota, quando um devedor não consegue pagar tudo o que deve, e que práticas devem ser consideradas fraudes e serem alvo de proibição –, distribui os recursos (tanto abertamente como de um modo pouco transparente), e corrige a distribuição dos rendimentos, que emergem do mercado configurados pela tecnologia e pela política, fazendo uso dos impostos e das contribuições sociais.

Por fim, o Estado altera a dinâmica da riqueza ao, por exemplo, taxar heranças e providenciar ensino público gratuito. A desigualdade é determinada não só por quanto o mercado paga a um trabalhador qualificado relativamente a um não qualificado, mas também pelo nível das qualificações que o indivíduo adquiriu. Na ausência de apoio governamental, muitas crianças pobres não podem pagar saúde e alimentação básicas, quanto mais a educação requerida para adquirir as competências necessárias para maior produtividade e salários mais altos. O Estado pode mudar o impacto que a educação e as posses da família de um indivíduo têm sobre este. De modo mais formal, os economistas afirmam que a desigualdade depende da distribuição de ‘legados’ de capital financeiro e humano²⁹⁶.

Na América latina, a pobreza cresceu de forma significativa no período de 1980 a 2000, aumentando de 40% a 44% da população, assim como o desemprego passou de 6% para 9%, com acentuada elevação no número de pessoas no setor informal²⁹⁷.

Sob a alegação do crescimento e da estabilidade econômica advindos da limitação do impacto inflacionário, o consenso neoliberal penaliza os direitos sociais e os custos salariais, o

²⁹⁴ PIKETTY, Thomas. **A economia das desigualdades**. Tradução Pedro Elói Duarte. Lisboa: Actual, 2014. p. 28.

²⁹⁵ STIGLITZ, Joseph. **O preço da desigualdade**. Lisboa: Beltrand, 2013. p. 89.

²⁹⁶ *Ibid.*, p. 91-92.

²⁹⁷ [...] Parar verificar a desigualdade em um panorama geral, Pedro Ferreira de Souza, Marcelo Medeiros e Fábio Castro “[...] mostram que os estudos baseados em informações tributárias de países europeus e da América do Norte encontram desigualdade elevada no início do século XX, seguida de uma queda, que ocorre entre a Primeira e a Segunda Guerra mundiais, um período de estabilidade que vai até o início dos anos 1980, e um crescimento da desigualdade desde então. A duração de cada um desses períodos e as velocidades de mudança variam conforme o país. Nas décadas recentes, o crescimento da desigualdade é notadamente mais rápido nos países anglo-saxões que na Europa Continental, mas mesmo dentro desses grupos há heterogeneidade”. MEDEIROS, Marcelo; SOUZA, Pedro H. G. Ferreira; CASTRO, Fábio Avila de. O topo da distribuição de renda no Brasil: primeiras estimativas com dados tributários e comparação com pesquisas domiciliares (2006-2012). **Dados**: revista de ciências sociais, Rio de Janeiro, v. 58, n. 1, p. 9-10, 2015.

que demanda a flexibilização das relações trabalhistas, promovidas por liberalização do mercado de trabalho; diminuição dos direitos liberais; proibição de indexação de salários aos ganhos de produtividade; e eliminação progressiva da legislação sobre salário mínimo e direitos sociais dos trabalhadores.

Dados do PNUD, na medição da pobreza e com base na renda, revelam que 1,2 bilhão de pessoas vivem com U\$\$ 1,25 ou menos por dia. Já no Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) do PNUD, quase 1,5 bilhão de pessoas, em 91 países em desenvolvimento, estão vivendo na pobreza, somando-se a isso as privações em educação, saúde e no padrão de vida²⁹⁸.

A África Saariana é um exemplo de região com grande concentração de pobreza e com políticas neoliberais que travam o crescimento e a melhora da situação de vida das pessoas. Um estudo realizado pelo Centro Internacional de Pobreza (instituto de pesquisa do PNUD) concluiu que as políticas fiscais de cunho neoliberal, que visam reduzir déficits fiscais, adotar metas de inflação abaixo de 5% e deixar o câmbio flutuar segundo as regras do mercado, prejudicam-lhes o desenvolvimento, impedindo que atinjam os “Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)”, mormente no momento favorável de aquecimento da economia mundial, que poderia impulsionar melhoras na vida da população. Assim, segundo a pesquisa, John Weeks e Terry McKinley criticam a obsessão por baixos déficits fiscais, já que, ao analisarem os dados do FMI sobre os 30 países da África Subsaariana, perceberam que em nenhum momento “[...] mais de um quarto das nações teve déficit fiscal expressivo (mais de 5% do PIB) no período de 1985 a 2005, pelo que uma estratégia pesada de controle dos gastos não se justificaria”²⁹⁹.

Analisando-se a desigualdade social, em termos mundiais, o quadro é ainda pior. Segundo dados da Oxfam (*Oxford Committee for Famine Relief*)³⁰⁰, metade da população mundial ou cerca de 3,5 bilhões de pessoas, ganha, somadas suas rendas, o correspondente às 85 pessoas mais ricas no mundo. Isso demonstra a diferença de distribuição de renda em escala global. Também

a Organização Pan-americana de Saúde informou que, por volta de 2000, 218 milhões de pessoas não têm proteção à saúde, 100 milhões carecem de serviços básicos de saúde, e 82 milhões de crianças não têm acesso a

²⁹⁸ PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Mundo tem 2,2 bilhões de pessoas pobres ou quase pobres, adverte Relatório do PNUD**. Brasília, DF, 24 jul. 2014. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=3910>>. Acesso em: 27 out. 2014.

²⁹⁹ MALI, Tiago. **'Políticas neoliberais freiam ODM na África'**. Brasília, DF, 21 fev. 2008. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=1844>>. Acesso em: 27 out. 2014.

³⁰⁰ OXFORD COMMITTEE FOR FAMINE RELIEF (OXFAM). **Time to end extreme inequality**. Oxford, 29 Oct. 2014. Disponível em: <<https://www.oxfam.org/en/research/time-end-extreme-inequality>>. Acesso em: 10 out. 2015.

programas de vacinação. Conforme informações, em torno de 30 mil crianças morrem no mundo por causas relacionadas à pobreza; na América Latina, quase metade da população é pobre; em 1999, as 200 pessoas mais ricas do mundo possuíam 1,135 bilhão de dólares, enquanto a soma do PIB total dos 582 milhões de habitantes dos 49 países mais pobres era de apenas 146.000 milhões; no Brasil, 10% da população mais rica se apropriam de 46% da renda nacional, enquanto metade da população possui apenas 15% dessa renda³⁰¹.

Grande parte dessa acumulação de riqueza no planeta se dá por meio do patrimônio acumulado³⁰², e não da renda. Levando em consideração dados do banco Crédit Suisse, 0,7% da população mundial ou 32 milhões de pessoas se apropriaram de 41% da riqueza global, enquanto 68,7% ou 32 bilhões de pessoas se apresentam com patrimônio inferior a 10 mil dólares e detém apenas 3% dessa riqueza. Percebe-se ainda que o rendimento financeiro também se acumula no topo da pirâmide social, por meio de aplicações financeiras que geram altos rendimentos, diferentemente das pequenas aplicações da classe média, o que permite um crescimento muito superior, comparado com a economia em geral³⁰³.

Importante estudo do FMI³⁰⁴ destaca que a ampliação da desigualdade de renda é um dos maiores desafios da atualidade, haja vista que a distância entre ricos e pobres nos países desenvolvidos está no seu maior grau, há anos. Salienta que uma maior desigualdade com a concentração de renda nos mais ricos retrai o crescimento e que o foco deve ser nas classes pobres e médias, para a distribuição de renda e incentivo do consumo, acrescentando que a desigualdade enfraquece o investimento e conseqüentemente traz instabilidades econômicas, financeiras e políticas.

³⁰¹ MATOS, Mateus Bassani de; BUFFON, Marciano. Da crise do Estado social ao pós-neoliberalismo: uma breve história entre dois séculos. **EOS**: revista jurídica da Faculdade de Direito, Curitiba, v. 10, p. 72, 2011.

³⁰² Interessante é a diferença que Dowbor traz entre patrimônio e renda, que ilustra a concentração de riqueza em quem tem patrimônio e altas aplicações financeiras: “[...] A renda é anual – resultado de salário, de aluguéis, do rendimento de aplicações financeiras, etc., - enquanto o patrimônio (net household wealth, patrimônio domiciliar líquido) constitui a riqueza acumulada, sob a forma de casas, contas bancárias (menos dívidas), ações e outras formas de riqueza. A verdade é que quem ganha pouco compra roupa para os filhos, paga aluguel, gasta uma grande parte da sua renda em comida e transporte, e não compra belas casas, fazendas e iates, e muito menos ainda faz aplicações financeiras de alto rendimento. O pobre gasta, o rico acumula. Sem processo redistributivo, gera-se uma dinâmica insustentável. Como esse rendimento não pode ser absorvido pelo consumo individual, transforma-se em mais aplicações, gerando uma espiral ascendente de enriquecimento, enquanto a renda das famílias, na base da sociedade, estagna. Gera-se assim um processo cumulativo de desigualdade. A partir de um certo nível, o grosso do ganho resulta não do esforço produtivo, mas do próprio mecanismo de aplicações financeiras”. DOWBOR, Ladislau. Entender a desigualdade: reflexões sobre o capital no século XXI. In: BAVA, Silvio Caccia (Org.). **Thomas Piketty e o segredo dos ricos**. Tradução da equipe do Le Monde Diplomatique Brasil. São Paulo: Veneta, 2014. p. 13.

³⁰³ *Ibid.*, p. 14

³⁰⁴ DABLA-NORRIS, Era et al. **Causes and consequences of income inequality**: a global perspective. [S.l.]: FMI, 2015. p. 2-8.

Há fortes evidências de que a desigualdade, com a concentração de renda nos ricos e a estagnação dos pobres, foi a causa das crises que afetam o crescimento a curto e longo prazo. Assim, atestam no documento os economistas do FMI:

A growing body of evidence suggests that rising influence of the rich and stagnant incomes of the poor and middle class have a causal effect on crises, and thus directly hurt short- and long-term growth.⁵ In particular, studies have argued that a prolonged period of higher inequality in advanced economies was associated with the global financial crisis by intensifying leverage, overextension of credit, and a relaxation in mortgage-underwriting standards (Rajan 2010), and allowing lobbyists to push for financial deregulation (Acemoglu 2011)³⁰⁵.

Ao proferir das desigualdades nos Estados Unidos, Vergopoulos, professor de Ciências Econômicas da Universidade de Paris 8, faz a relação de causa e efeito entre o empobrecimento da maioria da população e a desaceleração econômica:

As despesas de 450 indivíduos nunca poderiam valer as de 150 milhões de norte-americanos: quanto mais os rendimentos se concentram no cume, mais a despesa nacional se contrai, em favor da poupança e da financeirização, em detrimento do investimento e do emprego. Quando o patrimônio dos mais ricos cresce não por meio da produção, mas por uma drenagem sobre o valor agregado, o crescimento desacelera. E o sistema corrói as próprias condições de sua reprodução.

O neoliberalismo, que pretendia tirar o capitalismo da crise, aprofundou-a. E não estamos diante de uma ‘nova norma’, mas de um impasse³⁰⁶.

Em muito casos se constatam que a eficiência econômica se opõe essencialmente à igualdade. Em 1976, foi feito um estudo nos países-membros da OCDE, para elaborar um comparativo sobre a repartição, neles, dos rendimentos dos aglomerados familiares, e constatou-se, com essa pesquisa, que os 10% mais pobres na França recebiam 1,4% do rendimento, enquanto os 10% mais ricos ficavam com 30,5%, o que dá uma relação de 21,8 vezes de diferença em comparação a 7,2 na Suécia, 10,0 no Reino e 10,9 na Alemanha. Dessa forma, vê-se, por esses países capitalistas industrializados, que o mercado pode estimular a eficiência econômica, em detrimento da igualdade³⁰⁷.

³⁰⁵ DABLA-NORRIS, Era et al. **Causes and consequences of income inequality**: a global perspective. [S.l.]: FMI, 2015. p. 2-8.

³⁰⁶ VERGOPOULOS, Kostas. Estados Unidos: soa o alarme da desigualdade In: BAVA, Silvio Caccia (Org.). **Thomas Piketty e o segredo dos ricos**. Tradução da equipe do Le Monde Diplomatique Brasil. São Paulo: Veneta, 2014. p. 39.

³⁰⁷ CLERC, Denis. O mercado, acelerador do desnível de rendimentos. In: BRISSET, Claire et al. **O triunfo das desigualdades**. Trad. Cláudia Costa Alemão. Lisboa: Caminho, 1990. p. 101.

3.3.2 Alguns Parâmetros das Desigualdades no Brasil

No Brasil, a exclusão assola o país, em várias dimensões. Desde a metade do século XX, uma grande parte das unidades da federação apresentavam índices caóticos de pobreza. A desigualdade de rendimento comprometeu em média 1/3 da população, com 2/3 caracterizando a precariedade na alfabetização e na escolaridade. Esse quadro foi reproduzido nos anos de 1960, 1980 e 2000, geralmente nas regiões Norte e Nordeste, que representam mais de 1/3 da população brasileira. Dito de outra forma, “ao longo de toda a segunda metade do século XX, mais de 1/3 dos brasileiros estiveram sujeitos às velhas e novas formas de exclusão social”³⁰⁸.

A desigualdade no Brasil foi marcada pelo desenvolvimento de algumas regiões, “eleitas”, pelos militares, como metropolitanas, que as consideraram como um conjunto de municípios centralizados em torno de nove principais capitais: Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo. Em função do movimento migratório para essas cidades, elevou-se a produção nacional nessas regiões, em torno de 54%, nas décadas de 1940 a 1970, o que causou uma polarização entre a modernidade de algumas cidades, que ficavam em torno de algumas capitais. Somando-se a isso a crise da dívida externa, entre os anos de 1981 e 1983, e as políticas neoliberais da década de 1990, os efeitos foram a “[...] regressão nas regiões metropolitanas, concomitantemente com o resto do Brasil”³⁰⁹. Assim, embora nos anos 2000 houvesse a retomada do desenvolvimento econômico, com mais justiça social, em função das políticas de investimento³¹⁰, a dinâmica econômica no Brasil, nesse contexto, teve o seguinte comportamento:

O resultado, em pouco tempo, não tardou a se apresentar. De um lado, a estabilização dos habitantes nas regiões metropolitanas, que as manteve abaixo de 30% na participação relativa ao total da população do país.

De outro lado, a alteração na composição da riqueza nacional segundo a localização territorial. No ano de 2010, por exemplo, o conjunto das regiões metropolitanas respondeu por 40% do produto nacional, enquanto em 1970 chegou a representar quase 54%.

A queda do peso relativo das regiões metropolitanas no produto nacional ocorreu principalmente em função do verificado nas duas principais regiões. A região metropolitana do Rio de Janeiro perdeu 50% de sua participação

³⁰⁸ EMERIQUE, Lilian Balmant. **Neoconstitucionalismo e direitos sociais**: um contributo para a luta contra a pobreza. Rio de Janeiro: FAPERJ, 2009. p. 46.

³⁰⁹ POCHMANN, Marcio. Pochmann e o vigor de um novo Brasil. **Conversa afiada**, [S.l.], 16 fev. 2015. Disponível em: <<http://www.conversaafiada.com.br/economia/2015/02/16/>>. Acesso em: 16 fev. 2015.

³¹⁰ Ibid.

relativa, entre os anos de 1970 e 2010, ao passo que a de São Paulo decaiu 29,3%, no mesmo período.

No sentido inverso, as regiões metropolitanas de Salvador (17,6%), Fortaleza (62,5%), Curitiba (78,6%) e Belo Horizonte (14,3%) aumentaram suas posições relativas na riqueza nacional. Belém manteve intacta sua participação relativa no produto nacional, nos últimos 40 anos.

Se considerar a parte restante do país, excluída do conceito de região metropolitana, percebe-se o crescimento na participação da riqueza nacional de 46,4%, em 1970, para 60%, em 2010. Ou seja, um aumento acumulado de 29,3% em 40 anos³¹¹.

O Brasil possui uma estabilidade das classes superiores, que sobrevivem às transformações da base econômica nacional, mantendo inalterado o padrão excludente de distribuição de riqueza. Dessa forma - mesmo o Brasil encontrando-se entre as economias do mundo com renda per capita intermediária, podendo evoluir para uma fase com menos pobres, em termos absolutos - a pobreza relativa, vinculada diretamente à desigualdade, não diminui³¹².

O padrão de concentração de distribuição social da riqueza no Brasil praticamente sempre fez parte da estrutura brasileira. O perfil distributivo do Brasil não parece se ter modificado substancialmente ao longo do tempo, mesmo tendo passado pelas fases colonial, entre 1500 e 1822, monárquica, entre 1822 e 1889, e republicana, pós-1889. Pelo contrário, o padrão foi potencializado, com a expansão do capitalismo, ao longo do século XX³¹³.

Alguns dados retratam tal situação: em 2001, superando as expectativas dos séculos anteriores, os 10% mais ricos da população respondiam por 3/4 da riqueza nacional. Em outros períodos, a estabilidade das classes se confirmara, ou seja, em 1872, apenas 1,8% do total das famílias no Brasil respondiam por aproximadamente 2/3 do estoque de riqueza e de todo o fluxo de renda do país; em 1920, somente 64,1 mil famílias consideradas ricas apropriaram-se de 66,1% do total das propriedades rurais do país, o que, em termos percentuais, corresponde a 1,3% das famílias de classes superiores; em 2000, apenas 2,4% das famílias residentes no país pertenciam às classes superiores³¹⁴.

Outro dado alarmante é que, considerando apenas o ínfimo estrato social de 5 mil famílias com extrema riqueza, verifica-se que este grupo (0,001% das famílias) possui o equivalente a 3% da renda total nacional, ou algo em torno de 40% do PIB brasileiro³¹⁵.

³¹¹ POCHMANN, Marcio. Pochmann e o vigor de um novo Brasil. **Conversa afiada**, [S.l.], 16 fev. 2015. Disponível em: <<http://www.conversaafiada.com.br/economia/2015/02/16/>>. Acesso em: 16 fev. 2015.

³¹² POCHMANN, Márcio et al. (Org.). **Atlas da exclusão social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005. v. 3: Os ricos no Brasil, p. 27.

³¹³ Ibid., p. 28.

³¹⁴ Ibid., p. 28.

³¹⁵ Ibid., p. 28.

Em pesquisa recente, realizada por Pedro H. G. F. de Souza, Marcelo Medeiros e Fábio Avila de Castro³¹⁶, considerando os anos de 2006 a 2012 e os percentuais apropriados pelos 0,1%, 1% e 5% mais ricos, tem-se que esses estratos apropriam-se de uma parcela substantiva da renda total. Assim, em média, 0,1% dos mais ricos receberam quase 11% da renda total ou uma renda média 110 vezes maior que a média nacional. Já o 1% mais rico se apropriou de 25%, e os 5% mais ricos, de 44% da renda total. Comparando-se tais valores com a Colômbia e os EUA, a parcela do 1% mais rico fica com 20% da renda total. Esses resultados, em outros países desenvolvidos, apresentam percentuais em torno de 10% e 15%, diminuindo-se esses valores nos países mais igualitários.

Analisando o IDH nas regiões brasileiras, percebe-se que existem dois “Brasis”, tamanha é a desigualdade nas regiões. A média do último IDH, publicado por estados, em 2010, foi de 0,726, sendo que a região Norte e o Nordeste ficaram com 0,666 e 0,662, respectivamente. Já as regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste ficaram com 0,764, 0,754 e 0,748, respectivamente³¹⁷.

A desigualdade também está presente quando se indica o IDSE (Índice de Desenvolvimento Socioeconômico), constituído pelos seguintes indicadores: educação e saneamento básico, qualidade de moradia, emprego e renda, pobreza e desigualdade, saúde e segurança. Utilizando-se parâmetros de 2007 e atribuindo nota 100 ao estado mais avançado, São Paulo, conclui-se que o IDSE mostra a “intensidade das diferenças inter-regionais no país quando são adicionadas, além do nível de renda, variáveis relativas ao acesso aos serviços públicos básicos”. Assim, as regiões Norte e Nordeste tiveram, mais uma vez, as piores avaliações, com valores de 42,4 e 34,2³¹⁸ - abaixo da média nacional – comparando-se com 75,7 (região Centro-Oeste), 96,6 (região Sudeste) e 91,6 (região Sul). O estado pior avaliado foi o Piauí, com 11,4, e o melhor, São Paulo, com 100³¹⁹.

Quanto ao percentual de pobres por região, em 2010, mais uma vez as regiões Norte e Nordeste saem na frente, com respectivamente 28,74% e 30,39%, enquanto a região Sul tem 5,78%, a Sudeste, 6,92%, e a Centro-Oeste, 8,14%, numa verdadeira separação no país³²⁰.

Esses índices fazem do Brasil um dos países com maior concentração de renda do planeta e de maior desigualdade social, o que o coloca entre aqueles com menores IDH

³¹⁶ MEDEIROS, Marcelo; SOUZA, Pedro H. G. Ferreira de; CASTRO, Fábio Avila de. O topo da distribuição de renda no Brasil: primeiras estimativas com dados tributários e comparação com pesquisas domiciliares (2006-2012). *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 58, n. 1, p. 18, 2015.

³¹⁷ LIMA, Júlio César de Carvalho. *O Brasil e o mundo em dados comparativos*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2014. p. 70.

³¹⁸ Valores que têm como referência o número 100, atribuído ao Estado de São Paulo.

³¹⁹ LIMA, op. cit., p. 71.

³²⁰ LIMA, op. cit., p. 69.

(Índice de Desenvolvimento Humano). O Brasil se encontra, no IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), na 79ª posição entre os 187 países e territórios reconhecidos pela ONU³²¹, sem dizer dos problemas já conhecidos que o acometem, como pobreza, educação, segurança e saúde, que refletem diretamente no bem-estar e na qualidade de vida do cidadão. Por outro lado, está o Brasil entre as dez maiores economias do mundo, num verdadeiro contrassenso.

É necessário, pois, cuidado nas decisões políticas, quando se leva em consideração somente alguns índices e o perfil desenvolvimentista do país. Nesse sentido é que os economistas Joseph Stiglitz, Amartya Sen e o francês Jean Paul Fitoussi³²² analisaram até onde o PIB seria capaz de medir o desenvolvimento econômico, sem se ater a mensurar o bem-estar do cidadão, afirmando que o crescimento do PIB de um país pode retratar o aumento da riqueza de uma parte da população e ocultar o crescimento da desigualdade. Comentam ainda que a família, o lazer, a utilização do tempo e a segurança deveriam ser medidos e analisados como parte do desenvolvimento social de um país.

A desigualdade sempre esteve presente como núcleo dos problemas nas economias capitalistas, sendo, ao mesmo tempo, causa e consequência das crises. Assim, diversas foram as alternativas e estratégias para controlar e promover o crescimento sustentado, pelo que se traz a questão: A quem interessa essas alternativas e para onde vão os benefícios dessas estratégias? Nos itens seguintes, discutem-se as estratégias e perspectivas para as situações de crises financeiras e algumas medidas tomadas, como a austeridade dos governos neoliberais, bem como as resistências a elas.

3.4 (Pós) Crises Financeiras e as Questões Atuais: o Que Se Tem e Se Espera para o Futuro

Foram vistas, nos capítulos anteriores, as diversas crises que atingiram o sistema econômico global, motivadas pela falsa ideia do mercado eficiente e totalmente desregulamentado. As políticas neoliberais promoveram a desregulação financeira, fundamentada na premissa de que os mercados avaliariam os custos dos riscos e

³²¹ Conforme PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento).

³²² SEN, Amartya; STIGLITZ, Joseph; FITOUSSI, Jean Paul. **Richesse des nations et bien-être des individus**. Paris: Odile Jacob, 2009.

determinariam o preço desses riscos com precisão, de maneira eficiente, e de que seriam concedidos créditos que maximizariam os interesses da sociedade³²³.

No entanto, o resultado dessa política não foi o que se esperou. Os neoliberais tornaram os mercados de trabalho flexíveis, conduzindo à estagnação salarial e à redução dos custos, em prol do crescimento econômico. Não atentaram, porém, que os salários são “uma fonte da procura, assim como dos custos, e que uma distribuição de rendimento extraordinariamente desigual conduz os agregados familiares a uma situação de endividamento insustentável e de insegurança econômica”³²⁴.

Os neoliberais defendiam que o governo deveria atuar em função das elites financeiras, que proporcionavam mecanismos de promoção da competitividade e do crescimento, e não a favor dos trabalhadores e da classe média, o que era considerada uma atuação ineficiente. Viu-se, então, a erosão dos direitos sociais, como a saúde e educação, e da infraestrutura das famílias e comunidades³²⁵.

Salienta-se que a crise em si já provoca altos custos, pagos normalmente pelos contribuintes. As dívidas dos bancos são, na verdade, dívidas públicas contingentes, em que se privatizam os lucros e se socializam os prejuízos. Assim, sintetizando os custos da dívida: “os investigadores do Banco Mundial coligiram em 2003, houve 117 crises bancárias sistêmicas, desde os finais dos anos 70 (com a maioria ou a totalidade do capital do sistema esgotado), em 93 países”³²⁶. Os custos fiscais em 27 dessas crises foram iguais ou superiores a 10% do PIB, o que causou um salto na dívida pública de 10% do PIB. Como exemplo de altos custos nas crises tem-se a da Indonésia, após 1977, e a da Argentina, nos anos de 1980, que custaram, aos respectivos contribuintes, 55% do PIB³²⁷.

Analisando-se as crises cujos custos excederam a 10% do PIB, verificou-se que 47 países sofreram perdas nessa monta. O Japão teve perdas da ordem de 48% do PIB; o Chile de 46%; a Tailândia 40%; a Indonésia de 39%; a Malásia de 33%; as Filipinas de 26%; a Dinamarca de 24%; a Finlândia de 21%; e a Coreia do Sul de 17%³²⁸.

Após as consequências dessas crises, várias foram as medidas e estratégias tomadas pelos governos. Inicialmente, no âmbito dos EUA e alguns governos na Europa, investiram-se milhões

³²³ EPSTEIN, Gerald. A crise financeira global: evitar uma grande depressão e conter o ciclo destrutivo. In: ANTUNES, Margarida; LOPES, Luís; MOTA, Júlio (Coord.). **Financeirização da economia: a última fase do neoliberalismo**. Tradução: Magda Bigotte de Figueiredo. Lisboa: Livres, 2010. p. 69.

³²⁴ Ibid., p. 69.

³²⁵ Ibid., p. 70.

³²⁶ WOLF, Martin. **A reconstrução do sistema financeiro global: como evitar as crises financeiras do século XXI**. Tradução: Fátima Amaral. Alfragide: Dom Quixote, 2009. p. 60.

³²⁷ Ibid., p. 60.

³²⁸ Ibid., p. 62.

de dólares em ações pontuais de apoio aos mercados e instituições financeiras, com a expectativa de que os efeitos positivos se difundissem no resto da economia. Foi uma política falha, haja vista que as instituições acumularam dinheiro ou “[...]usaram os seus fundos para continuarem, durante décadas, as suas políticas agressivas de aquisição de outros bancos, e iam pagando pródigos honorários para enriquecer elites financeiras, todas elas com fortes ligações aos meios governamentais”³²⁹.

Assim, em função das crises, diversos países, em especial na Europa, tomaram medidas drásticas, como alternativa para saírem da crise. Tais medidas se apoiavam em políticas de austeridades, e se discutia se essa seria a cura ou apenas mais um ensaio neoliberal para suas aspirações ideológicas. Porém, outras alternativas podem ser dadas, além e diferente da austeridade, para não sacrificarem os direitos sociais conquistados no constitucionalismo.

3.4.1 Os Programas de Austeridade

A austeridade divide economistas e demais estudiosos quanto aos seus efeitos e vantagens. Pode-se entendê-la como um conjunto de medidas de política orçamental de caráter restritivo, aplicadas nos programas de assistência financeiras, em diversos países europeus, em função do incremento da dívida pública e da subida da taxa de juros, exigida por seus financiadores³³⁰. É importante destacar que a austeridade não está presente somente nos países europeus, mas abrange todo país que procura reduzir os déficits orçamentais por meio de programas de corte da despesa pública e aumento de impostos.

Na visão de António José Avelãs Nunes, as políticas de austeridades foram instrumentos justificados aproveitados pelas “crises” para, por meio delas, obrigar os povos a pagarem as dívidas do capital financeiro, desmontando o Estado social pela diminuição da produção, aumento do desemprego, baixa dos salários reais³³¹, redução dos direitos sociais, asfixia financeira dos sistemas públicos de segurança social e “até a suspensão ou o

³²⁹ EPSTEIN, Gerald. A crise financeira global: evitar uma grande depressão e conter o ciclo destrutivo. In: MOTA, Júlio; LOPES, Luis; ANTUNES, Margarida (Coord.). **Financeirização da economia: a última fase do neoliberalismo**. Tradução: Magda Bigotte de Figueiredo. Lisboa: Livre, 2010, p.64.

³³⁰ MARTINS, António. A austeridade e o euro: curar, matar e moer. In: FERREIRA, Eduardo Paz (Coord.). **A austeridade cura? A austeridade mata?** Lisboa: AADFL, 2014. p. 201.

³³¹ A redução dos salários, segundo Avelãs, vem acompanhada da redução dos custos do trabalho como sendo a única estratégia capaz de permitir ganhos na competitividade, que objetivaria o crescimento econômico. “Daí as políticas ditas de desvalorização interna, no sentido de desvalorizar e dificultar a contratação coletiva, de baixar os salários reais, de cortar drasticamente os direitos sociais dos trabalhadores, de liberalizar e embaratecer os despedimentos, de aumentar os horários de trabalho e o número de horas de trabalho não pago”. NUNES, António José Avelãs. Apontamento sobre a origem e a natureza das políticas de austeridade. In: FERREIRA, Eduardo Paz (Coord.). **A austeridade cura? A austeridade mata?** Lisboa: AADFL, 2014. p. 128.

esquecimento de preceitos fundamentais definidores do conceito de Estado de direito democrático”³³².

Diz António José Avelãs Nunes que as políticas de austeridade são resultados de uma nova fase, a do “capitalismo sem falências”, em que nenhuma instituição financeira importante deveria quebrar. Tal medida está sendo assegurada na Europa, por exemplo, por meio dos Regulamentos do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Comitê Europeu de Risco Sistêmico e o que cria a Autoridade Bancária Europeia, ambos de 24.11.2010. Como afirma o autor, a esta autoridade cabe “[...] contribuir para o desenvolvimento de métodos para a resolução de situações de falência de instituições financeiras, especialmente as que podem apresentar um risco sistêmico”³³³. Assim, conclui Avelãs que a austeridade beneficia uma pequena minoria do capital financeiro, além de não favorecer o desenvolvimento econômico e, sim, o aumento das desigualdades:

A persistência nas políticas de austeridade conduziu à redução do mercado europeu, o que tem alimentado e generalizado a recessão em todo o espaço da UE. E como as exportações dos países da UE se destinam em grande parte aos parceiros comunitários, era inevitável a quebra generalizada das exportações da UE, agravando ainda mais a depressão e o desemprego em todos os países da União (na França, a taxa de desemprego subiu para 10,5% no 2º trimestre de 2013). E é claro que uma crise generalizada na Europa (que é a maior potência comercial do mundo) constitui uma ameaça séria de contaminação de toda a economia mundial.

Num relatório da OIT (24.1.2012), pode ler-se: ‘a política de deflação salarial (levada a cabo pela Alemanha) não apenas reduziu o consumo (que, na Alemanha, entre 1995 e 2001, ficou m ponto abaixo do resto da zona do euro), mas conduziu também a um aumento das desigualdades de rendimentos a um ritmo nunca antes registrado, nem mesmo durante o período que se seguiu à unificação’.

O relatório em causa sublinha a seguir que ‘os países da zona do euro em dificuldades não puderam utilizar a via das exportações para compensar a debilidade da sua procura interna, porque as respectivas indústrias não puderam contar com uma procura alemã mais forte’. Por isso é que, segundo este Relatório, ‘vai ficando cada vez mais claro que a melhoria da competitividade dos exportadores alemã (com base na política de redução dos salários reais) é a causa estrutural das dificuldades da zona do euro nos últimos anos. E como, neste quadro, ‘os outros estados-membros tendem cada vez mais a ver numa política de deflação salarial ainda mais dura a solução para os seus problemas de falta de competitividade’, impõe-se esta

³³² NUNES, António José Avelãs. Apontamento sobre a origem e a natureza das políticas de austeridade. In: FERREIRA, Eduardo Paz (Coord.). **A austeridade cura? A austeridade mata?** Lisboa: AADFL, 2014. p. 127.

³³³ *Ibid.*, p. 126-127.

conclusão à OIT: ‘a nível europeu, a estratégia adotada pela Alemanha criou as condições para um marasmo econômico prolongado’³³⁴.

No entanto, alguns autores defendem que a austeridade pode ser um elemento essencial ao reequilíbrio das contas públicas e da melhoria da solvência dos países. Martins³³⁵ lembra que, nos anos de 1980 e 1990, alguns países, como Finlândia, Irlanda e Suécia, reduziram as despesas públicas no contexto das crises financeiras e tiveram uma significativa redução nos déficits públicos, que provocaram a baixa nas taxas de juros e melhora na confiança, com uma tendência recessiva no investimento e no PIB. Mas adverte que esses países tinham políticas monetárias e cambiais próprias, ficando difícil a comparação com a UE.

Martins afirma que o que se tem de mais concreto são alguns fatos na história que mostram que as políticas de austeridade foram fatais para a economia de alguns países. É que com essas políticas, as desigualdades econômicas permanecem e muito provavelmente beneficiam alguns países, em detrimento de outros, mormente na zona do euro.

Com os déficits orçamentais, alguns países, como Grécia, Irlanda, Chipre e Portugal solicitaram resgates financeiros, pelo que a Alemanha impôs aos Estados-membros com maiores dificuldades as políticas de austeridade recessivas e as reformas estruturais com altos custos sociais³³⁶. No exemplo de Portugal, as forças políticas dominantes da União Europeia, em particular a Alemanha impôs as seguintes políticas de austeridade:

[...] de carácter recessivo, com redução do nível de vida da população (aumentos de impostos e redução de salários, de pensões e de prestações sociais), o aumento do desemprego e, por outro lado, reformas ditas estruturais, que passam, sobretudo, por uma grande desregulação do Mercado de Trabalho, privatizações de empresas públicas ou de participações públicas em empresas estratégicas, dificuldades acrescidas no acesso aos apoios sociais à Saúde e à Educação públicas e com uma maior intervenção do Setor Privado³³⁷.

As consequências foram desastrosas. Houve um empobrecimento crescente na população, com redução do PIB superior a 6% e uma taxa de desemprego que variou de 12,9% (2011) a 17,8% (2013), com queda no investimento, sem redução do déficit, pois a

³³⁴ NUNES, António José Avelãs. Apontamento sobre a origem e a natureza das políticas de austeridade. In: FERREIRA, Eduardo Paz (Coord.). **A austeridade cura? A austeridade mata?** Lisboa: AADFL, 2014. p. 130-131.

³³⁵ MARTINS, António. A austeridade e o euro: curar, matar e moer. In: FERREIRA, Eduardo Paz (Coord.). **A austeridade cura? A austeridade mata?** Lisboa: AADFL, 2014. p. 204.

³³⁶ ROMÃO, António. A crise “mata”, a austeridade “enterra”. In: FERREIRA, Eduardo Paz (Coord.). **A austeridade cura? A austeridade mata?** Lisboa: AADFL, 2014. p. 255.

³³⁷ *Ibid.*, p. 257.

dívida pública continuou subindo de 108,3 % do PIB, em 2011, para 127,2%, no final do primeiro trimestre de 2013³³⁸.

Algumas medidas estão sendo estudadas, com o intuito de reduzir os déficits orçamentais nos Estados-membros da União Europeia. Em 2009, sob o comando da Alemanha, foi estabelecido um limite para o déficit orçamental, para valer a partir de 2016. São limites introduzidos em legislações ou constituições no montante da despesa pública nesses Estados-membros. Atualmente, os países da União Europeia que integram a União Econômica e Monetária (UEM) se encontram sujeitos a rigorosos limites no déficit público e na dívida pública, que não podem ultrapassar 3% e 60% do PIB, sob pena de abertura de Procedimento por déficits Excessivos. José Casalta Nabais, porém, alerta que esses limites foram exigidos à risca nos países menores, como Portugal, mas quando os potentes econômicos, como França e Alemanha, violaram o pacto, houve uma flexibilização, pelos regulamentos n° 1055/2005 e n° 1056/2005³³⁹.

Quanto a esses limites, Nabais critica alguns obstáculos e alternativas que sobram para esses países. Na sua avaliação, esses Estados ficam praticamente obrigados a aumentar as receitas e a diminuir as despesas, já que estão desprovidos de política monetária, monopolizada pelo Banco Central Europeu, e orientada para a estabilidade dos preços, além de limitados nos instrumentos de política orçamental³⁴⁰.

Para Joseph Stiglitz, a austeridade falhou, pois não se pode atribuir sucesso a uma política em função de a recuperação econômica ter acontecido em alguns momentos, esquecendo-se os grandes danos que elas vêm causando. Segundo o economista, a austeridade vai levando os estados da União Europeia à recessão, com altos patamares de desemprego e um fraco crescimento do PIB per capita. Embora haja um baixo crescimento e em alguns pontos tenha diminuído o desemprego, Stiglitz afirma que isso não é parâmetro, em função do tempo que se demora em se obter esses resultados e os efeitos que causam ao bem-estar das pessoas e à própria economia. Assim, afirma que “o longo período de recessão está diminuindo o crescimento potencial da Europa. [Além do que] jovens que deveriam estar desenvolvendo habilidades não estão”³⁴¹.

³³⁸ ROMÃO, António. A crise “mata”, a austeridade “enterra”. In: FERREIRA, Eduardo Paz (Coord.). **A austeridade cura? A austeridade mata?** Lisboa: AADFL, 2014. p. 258.

³³⁹ NABAIS, José Casalta. A crise do estado fiscal. In: SILVA, Suzana Tavares da Silva; RIBEIRO, Maria de Fátima (Coord.). **Trajectórias de sustentabilidade: tributação e investimento.** Coimbra: Instituto Jurídico da UC, 2014. p. 29-30.

³⁴⁰ Ibid., p. 31.

³⁴¹ STIGLITZ, Joseph. “**Ajuste fiscal**”: por que não seguir a Europa?. Tradução: Mariana Bercht Ruy. [S.l.], 12 nov. 2014. Disponível em: <<http://brasildebate.com.br/ajuste-fiscal-por-que-nao-seguir-a-europa/>>. Acesso em: 12 nov. 2014.

Existe, na Europa, uma desproporção de forças. A Alemanha, país que está entre os maiores economicamente, atua no sentido de enfraquecer a economia dos outros estados, repercutindo, também, nas suas democracias. Adverte Joseph Stiglitz³⁴² que os cidadãos, ao votarem por alguma mudança política, logo percebem que as decisões são tomadas fora do escopo onde fizeram suas escolhas. Dessa forma, “[...] tanto a democracia quanto a fé no projeto europeu são corroídas” e desmistifica também a ideia de que impostos mais baixos para pessoas jurídicas estimulam o investimento.

A esperança, afirma-se, é que impostos mais baixos para pessoas jurídicas estimulem o investimento. Isso é pura bobagem. O que está reduzindo o investimento (tanto nos Estados Unidos como na Europa) é a ausência de demanda, não os impostos elevados. Na verdade, como a maior parte dos investimentos é financiada por dívidas, e como os pagamentos de juros é dedutível dos impostos, o nível de tributação das empresas tem pouco efeito na decisão de investir³⁴³.

Essa deficiência democrática³⁴⁴ causada pela austeridade é também denunciada por Avelãs Nunes. O Tratado de Estabilidade, Coordenação e Governança, também conhecido como Pacto Orçamental, é o verdadeiro programa de austeridade perpétua. Nesse acordo, que envolve os estados-membros da UE, se procura “constitucionalizar” o neoliberalismo, como diz Avelãs, tornando ilegal o keynesianismo, que se traduz em um pacto contra o crescimento e o emprego que, entre outras medidas, autoriza medidas pela Comissão Europeia ou pelo Tribunal de Justiça da EU, sem a intervenção dos parlamentos nacionais e dos sistemas judiciários nacionais, o que reflete um verdadeiro desvirtuamento do poder democrático local. Dessa forma, pode-se sintetizar a principais medidas desse programa (aprovado em 2 de março de 2012)³⁴⁵:

³⁴² STIGLITZ, Joseph. “**Ajuste fiscal**”: por que não seguir a Europa?. Tradução: Mariana Bercht Ruy. [S.l.], 12 nov. 2014. Disponível em: <<http://brasildebate.com.br/ajuste-fiscal-por-que-nao-seguir-a-europa/>>. Acesso em: 12 nov. 2014.

³⁴³ Ibid.

³⁴⁴ Sobre a deficiência democrática nos espaços políticos, Bercovici afirma: “O processo de mundialização econômica está causando a redução dos espaços políticos, substituindo a razão política pela técnica. Há um processo de tentativa de substituição dos governos que exprimem a soberania popular pelas estruturas de *governance*, cujos protagonistas são organismos nacionais e internacionais “neutros” (bancos, agências governamentais “independentes”, organizações não-governamentais, empresas transnacionais, etc) e representantes de interesses econômicos e financeiros. A estrutura da *governance*, portanto, é formada por atores técnico-burocráticos sem responsabilidade política e fora do controle democrático cujo objetivo é excluir as decisões econômicas do debate político. Afinal, a ingovernabilidade, para os neoliberais, é gerada pelo excesso de democracia”. BERCOVICI, Gilberto. **Soberania e Constituição**: para uma crítica do constitucionalismo. São Paulo: Quartier, 2013. p. 334.

³⁴⁵ NUNES, António José Avelãs. Apontamento sobre a origem e a natureza das políticas de austeridade. In: FERREIRA, Eduardo Paz (Coord.). **A austeridade cura? A austeridade mata?** Lisboa: AADFL, 2014. p. 140.

- a) a transformação em lei de um princípio doutrinário (discutível e muito criticado), o chamado princípio das finanças: as contas públicas devem apresentar-se equilibradas ou excedentárias, não se admitindo que vá além de 0,5% do PIB o chamado déficit estrutural (déficit corrigido das variações cíclicas e líquido de medidas extraordinárias e temporárias);
- b) a aplicação automática de um mecanismo de correção (ficando afastada qualquer possibilidade de intervenção dos parlamentos nacionais, para autorizar tal mecanismo ou para impedir o Governo de executá-lo), sempre que a Comissão Europeia entenda que um estado-membro da Eurozona caiu em situação de déficit estrutural;
- c) a aplicação de sanções pelo Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), aos estados-membros que não cumprirem as disposições do Tratado, passando por cima dos sistemas judiciários nacionais;
- d) a obrigação dos estados-membros de sujeitar as reformas significativas de política econômica a debate prévio (não por parte dos cidadãos desses países, mas por parte das instâncias da UE) e, quando adequado, à coordenação entre elas, no quadro das instituições comunitárias;
- e) a obrigação dos estados que ultrapassem os limites estabelecidos para o déficit público e para a dívida pública de submeter à Comissão e ao Conselho um programa de reformas estruturais obrigatórias;
- f) a obrigação dos estados que ultrapassem os limites estabelecidos para o déficit público e para a dívida pública de submeter à Comissão e ao Conselho um programa de reformas estruturais obrigatórias;
- g) a obrigação das partes de comunicarem previamente ao Conselho e à Comissão Europeia os respectivos planos de emissão de dívida pública.

A Constituição Europeia, segundo Avelãs³⁴⁶, obedece à linha filosófica da OMC, que assume um perfil neoliberal, como reproduz no seu artigo III, 314º, em que favorece o “livrecambismo generalizado”, com o comando para a supressão progressiva das restrições às trocas internacionais e os investimentos estrangeiros, reduzindo todos os tipos de barreiras, em especial as alfandegárias.

O modelo da política na Europa se sustenta no modelo neoliberal, inspirado na lição de Milton Friedman, em que se tem a inflação como o maior inimigo. Com isso, tomam-se medidas que contrariam o crescimento econômico e a promoção de emprego via política monetária de caráter deflacionário, restritivo e contracionista e que são sustentadas pelo Banco Central Europeu, considerado o banco de maior independência do mundo, no qual seus estatutos dão plena independência relativamente aos órgãos do poder político da União e dos estados-membros, buscando-se a estabilidade dos preços³⁴⁷.

O Banco Central Europeu exerce uma influência limitadora dos governos nacionais de tal forma que estes estão, hoje, impedidos de utilizarem instrumentos para combater a depressão e o desemprego, por mais grave que seja a situação econômica e social.

³⁴⁶ NUNES, António José Avelãs. **A constituição europeia**: a constitucionalização do neoliberalismo. Coimbra: Coimbra Editora, 2006. p. 117.

³⁴⁷ Ibid., p. 119.

Entre outras medidas limitadoras, tem-se o exemplo, já citado, do PEC (Plano de Estabilidade e Crescimento), que possui uma nítida orientação monetarista. Na verdade, o PEC é um verdadeiro programa de estabilidade financeira que, embora tenha traçado um objetivo de crescimento econômico, não fornece um caminho de “[...] crescimento que seja de desenvolvimento sustentável, nem de estabilidade que não se restrinja à esfera financeira, mas seja também de sustentabilidade e coesão social”³⁴⁸.

No debate sobre o PEC, divergem os economistas quanto à sua eficácia e contribuição às políticas sociais, monetárias e macroeconômicas federais. João Rodrigues³⁴⁹ já afirmara que o PEC faz parte de um arranjo, dentro do mercado comum europeu, construído para favorecer a doutrina “ordoliberal alemã”, com a liberalização dos entraves da concorrência mercantil na Europa.

Dessa forma, foi construído um processo de integração monetária com a criação de instituições independentes do poder político e sem o mesmo esforço para os campos fiscal, orçamentário e social, pelo que as discussões em torno do PEC ficaram restritas à sua credibilidade nos mercados financeiros, já que se vem considerando a concentração das políticas econômicas e sociais nas mãos dos Estados, “constrangidos pelos mercados financeiros liberalizados e por um sistema desadequado de regras que deu origem a este PEC”³⁵⁰.

3.4.2 Perspectivas para a Crise: em Busca da Alternativa

Quando se utilizam os programas de austeridade, alinhados aos ajustes fiscais, a tributação passa a exercer um papel prioritário de arrecadação de recursos. Como visto, esses recursos não têm uma destinação democrática na gestão do orçamento, tendo em vista a prevalência de alimentar a dívida pública e o sistema financeiro.

A dívida pública é, certamente, um dos maiores problemas que afeta o desenvolvimento econômico e social dos países que agem por meio de um “sistema da dívida”, que aumenta o poder do setor financeiro, ao se utilizar de diversas “engrenagens” para esvaziar os recursos destinados aos direitos sociais previstos nos orçamentos.

Atualmente, pode-se perceber isso no caso da Grécia, submetida a acordos e memorandos ilegais e ilegítimos que permitiram a transferência de ativos tóxicos

³⁴⁸ SILVA, Manuela. O PEC: questões gerais. In: FERREIRA, Eduardo Paz; LOBO, Carlos; PALMA, Clotilde Celorico (Org.). **Conferência PEC: programa de estabilidade ou crescimento?**. Lisboa: Almedina, 2011. p. 60.

³⁴⁹ RODRIGUES, João. O PEC como plano de austeridade. In: FERREIRA, Eduardo Paz; LOBO, Carlos; PALMA, Clotilde Celorico (Org.). **Conferência PEC: programa de estabilidade ou crescimento?**. Lisboa: Almedina, 2011. p. 112.

³⁵⁰ Ibid., p. 112.

“desmaterializados e não comercializáveis” dos bancos privados para o setor público. Na verdade, em 2010, a Troika ofereceu o plano de resgate à Grécia, sob a justificativa de preservar a estabilidade financeira na Europa. Entretanto, o plano foi acompanhado de medidas de “salvamento bancário”, pois, como afirma Maria Lúcia Fattorelli, “os bancos privados vinham demandando por mais suporte público para descarregar a excessiva quantidade de ativos tóxicos que abarrotava suas contas fora de balanço”³⁵¹. A consequência disso foi o aumento desproporcional da dívida pública grega, que chegou, em 2013, a absorver 50% do orçamento, minimizando os recursos para a área social³⁵².

Como experiência dos efeitos sociais benéficos de uma redução da Dívida Pública, encontra-se o caso do Equador que, em função de uma auditoria na dívida, anulou em 70% a dívida externa com os bancos privados, permitindo o aumento dos investimentos sociais e a consolidação da participação da sociedade civil. Na conclusão da análise da dívida, verificaram que os recursos não ingressaram no país e que o endividamento beneficiou, quase em sua totalidade, contratantes e credores. Ademais, verificou-se que na maioria dos empréstimos os organismos multilaterais concederam créditos destinados a pagamentos de dívidas anteriores ou garantias a elas relacionadas, além de projetos desnecessários, com elevados custos³⁵³.

Podem-se relacionar outros achados da auditoria no Equador, como a transformação de dívidas privadas em dívidas públicas; a conversão de dívidas ilegítimas em novas dívidas; a comprovação documentada da ingerência do FMI em “assuntos internos do país e a articulação com os bancos privados e com o Clube de Paris, caracterizando-se uma inaceitável coação, sem dizer da assimetria entre as partes”³⁵⁴, da violação da soberania e do descumprimento de disposições legais nacionais e da “transferência líquida de recursos para o exterior, enquanto se verificava um acentuado crescimento do saldo da dívida externa comercial”³⁵⁵, um sistema, na verdade, muito semelhante aos endividamentos do resto do mundo³⁵⁶.

Como conclusão, foi verificado, no Equador, que o processo de endividamento, compreendido entre 1976 e 2006, beneficiou o setor financeiro privado e as empresas

³⁵¹ FATTORELLI, Maria Lúcia. Tragédia grega esconde segredo de bancos privados. **Le Monde Diplomatique Brasil**, São Paulo, 30 jun. 2015. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/acervo.php?id=3127>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

³⁵² Essas constatações foram levantadas por meio do Comitê da Verdade sobre a Dívida Pública, criada pelo parlamento grego e que contou com a participação de Fattorelli, como uma representante brasileira para auxiliar na auditoria documental. *Ibid.*

³⁵³ FATTORELLI, Maria Lúcia. **Auditoria cidadã da dívida pública: experiências e métodos**. Brasília, DF: Inove, 2013. p. 100-105.

³⁵⁴ *Ibid.*, p. 109.

³⁵⁵ *Ibid.*, p. 109.

³⁵⁶ *Ibid.*, p. 109.

transnacionais, em prejuízo dos interesses do país. Em termos de valores, constatou-se uma transferência líquida de recursos ao exterior no valor de US\$ 7,13 bilhões, a favor dos bancos privados, enquanto os “saldos da dívida nunca diminuíram, tendo crescido de US\$ 115,7 milhões, em 1976, para US\$ 4,2 bilhões, em 2006”³⁵⁷. Esse processo não caracterizou, pois, fonte de recursos para financiar o Equador, mas constituiu uma contínua entrega³⁵⁸.

No final da auditoria da dívida no Equador e verificada as irregularidades, o presidente Rafael Correa submeteu os relatórios a uma revisão, por instituições jurídicas do Estado e advogados internacionais, ao mesmo tempo em que suspendeu o pagamento dos juros dos títulos Global 2012 e 2030. Ocorre que foi feita a proposta, para os detentores dos títulos, de os resgatarem por 30% do valor nominal e cerca de 95% deles aceitaram a proposta e não a questionaram, judicialmente. Conseqüentemente, a recompra antecipada dos bônus 2012 e 2013 por 30% significou a anulação de 70% daquele tipo de dívida e representou uma economia de 7,7 bilhões de dólares em 20 anos, o que possibilitou importantes investimentos no país, especialmente na saúde, educação e habitação e outros gastos públicos que, como afirmou a revista *The Economist*, tiveram um aumento de 71%, em 2008³⁵⁹.

Assim, a auditoria da dívida é uma alternativa para a crise. Outra foi estudada pelo BID, em 2012, que traz na série “Desenvolvimento nas Américas”, a publicação “Recaudar no basta: lós impuesto como instrumento de desarrollo”³⁶⁰. Nesse estudo, argumenta que os impostos na América Latina funcionam em grande parte somente para gerar receitas ao governo, não funcionando como meio de melhorar a qualidade ambiental e de bem-estar do cidadão, nem serem um estímulo ao desenvolvimento. Porém, quando se analisa a América Latina como um todo, percebe-se que a tributação ainda passa por deficiências, com baixa arrecadação, impostos regressivos, grande evasão fiscal e debilidade nas administrações tributárias.

Os males da tributação criam um círculo vicioso na América Latina, que se reforça e cujas raízes históricas se encontram na distribuição de renda e nos direitos políticos efetivos. Tais problemas baseiam-se em quatro elementos, conforme o estudo: “se recauda muy poco, los impuestos son poco progresivos, la evasión tributaria es rampante y las administraciones tributarias son muy débiles [...]”³⁶¹. A evasão fiscal é considerada como um comportamento já enraizado na sociedade, devido às raízes históricas e institucionais dos sistemas fiscais latino-

³⁵⁷ FATTORELLI, Maria Lúcia. **Auditoria cidadã da dívida pública**: experiências e métodos. Brasília, DF: Inove, 2013. p. 110.

³⁵⁸ Ibid., p. 110.

³⁵⁹ Ibid., p. 112-113.

³⁶⁰ CORBACHO, Ana; FRETES CIBILS, Vicente; LORA, Eduardo (Ed.). **Recaudar no basta**: los impuestos como instrumento de desarrollo. Washington, DC: BID, 2012.

³⁶¹ Ibid., p. 35.

americanos³⁶². A evasão causa uma perda, segundo o BID, de metade da arrecadação potencial dos tributos, sendo a principal causa a não punição, o não registro dos contribuintes e a falta de “moralidade tributária”, que trazem impactos negativos das auditorias sobre a receita total.

Para implementar as reformas que visam ao desenvolvimento, o BID parte de alguns princípios básicos, que devem ser respeitados:

- a) a progressividade dos sistemas tributários, principalmente um imposto de renda com menos isenções e que preserve a renda das famílias pobres;
- b) a simplificação dos sistemas tributários com bases tributárias mais amplas;
- c) o fortalecimento das administrações tributárias;
- d) a busca de acordos institucionais para assegurar que os governos locais tenham recursos para atuarem como agentes de desenvolvimento;
- e) o aproveitamento dos recursos naturais dos países, criando incentivos para o seu uso eficiente.

Como desafios, propõe o BID a necessidade de aumentar os níveis de poupança, investimentos e o fortalecimento do capital humano, sugerindo como medidas, entre outras:

- a) a utilização de impostos como fonte de receitas para ajudar a corrigir problemas ambientais (o pagamento do imposto seria proporcional aos males causados, como o lixo gerado, a poluição do ar e a água com partículas e dejetos provenientes das indústrias);
- b) um melhor aproveitamento das fontes tributárias dos governos locais;
- c) a tributação dos recursos não renováveis com vistas no futuro, nos impactos sobre os investimentos no setor e nas receitas tributárias.

O documento pontua o imposto de renda da pessoa física como um dos pilares do sistema tributário e que necessitaria de melhorar o potencial de arrecadação na América Latina, pelo que propõe uma redução nas isenções fiscais, que representa em média 50% da arrecadação, o controle na evasão fiscal, e o sistema dual, para ampliar a base impositiva e aumentar a arrecadação. Como exemplo, tem-se o Uruguai, que em 2006 introduziu o tributo com alíquotas progressivas sobre o rendimento do trabalho e alíquota fixa sobre a renda de capital. Como resultado, a receita passou de 0,9% do PIB, em 2006, para 2,4%, em 2008. Em

³⁶² CORBACHO, Ana; FRETES CIBILS, Vicente; LORA, Eduardo (Ed.). **Recaudar no basta**: los impuestos como instrumento de desarrollo. Washington, DC: BID, 2012. p. 54.

relação à tributação da população mais pobre, passou de 12,2% da arrecadação para 3,5%, enquanto que a contribuição do quintil de renda mais alto aumentou de 60,4% para 80,5%.

Outro estudo³⁶³ foi desenvolvido pela Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), em 2012, e coloca como foco a igualdade como instrumento para romper com o paradigma econômico que tem prevalecido na América Latina durante ao menos três décadas e eleva a igualdade como condição de cidadania, de caráter normativo no campo dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais.

Nesse estudo, parte-se do pressuposto de que não é só no âmbito social que se trata do social, mas a igualdade e a desigualdade

[...] tanto de ativos como de direitos se veem fortemente condicionadas pela estrutura produtiva, o desenvolvimento tecnológico, as brechas no mundo do trabalho, o manejo macroeconômico dos ciclos, a organização territorial, o desenvolvimento de capacidades, a proteção social e a participação política³⁶⁴.

Propõe, assim, uma mudança no paradigma econômico, por meio dos seguintes eixos:

1 - “a política macroeconômica e a política industrial não podem seguir por caminhos separados e devem articular-se para construir sinergias entre dinâmicas de curto e de longo prazo”³⁶⁵, com a política monetária, fiscal e cambial não podendo focar apenas na promoção da estabilidade nominal e suavizar o ciclo econômico; 2 - “as políticas industriais devem estar no centro da orientação do desenvolvimento”³⁶⁶; 3 - “a política industrial deve estar inserida no contexto das novas tecnologias da informação e das comunicações, a biotecnologia e a nanotecnologia”³⁶⁷; 4 - “a sustentabilidade do meio ambiente não pode continuar sendo tema de segunda ordem na agenda do desenvolvimento”³⁶⁸; 5 - “no social, o desafio é que o Estado assuma um papel mais ativo e decidido em políticas de vocação universalista”³⁶⁹, no qual o Estado e a fiscalidade desenvolvam sistemas mais inclusivos e integrados de proteção social.

A política social teria de seguir essa mudança estrutural, fortalecendo o papel do Estado no âmbito social – contrapondo-se as políticas de austeridade, com restrição fiscal e dos gastos sociais -, a fim de que se evitem que elevem as desigualdades, fomentando a

³⁶³ COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E CARIBE (CEPAL). **Mudança estrutural para igualdade**: uma visão integrada do desenvolvimento. San Salvador, 2012.

³⁶⁴ Ibid., p. 6.

³⁶⁵ Ibid., p. 6.

³⁶⁶ Ibid., p. 7.

³⁶⁷ Ibid., p. 8.

³⁶⁸ Ibid., p. 8.

³⁶⁹ Ibid., p. 9.

capacitação e a incorporação dos trabalhadores nos mercados formais de trabalho como um investimento necessário para a mudança estrutural.

Para a CEPAL, as políticas macroeconômicas avançaram no equilíbrio fiscal e no controle da inflação - pré-requisitos das políticas de desenvolvimento -, mas não avançaram o suficiente, deixando pendências no âmbito relacionado com a igualdade e as mudanças estruturais. A CEPAL conclui ainda que:

- a) a política fiscal busque seus objetivos na igualdade e fortaleça o Estado a partir de uma carga tributária maior e progressiva, de acordo com o grau de desenvolvimento de cada país;
- b) haja denúncia dos problemas do impacto distributivo regressivo das estruturas tributárias e que o gasto público é o principal redistributivo da política fiscal, sugerindo dotar o “sistema tributário de maior progressividade, o que se deve alcançar mediante melhoras na formulação e na arrecadação do imposto de renda ou do patrimônio, e na focalização do gasto”³⁷⁰;
- c) comparando-se com outros países, a maior parte do “esforço redistributivo dos países desenvolvidos se baseia no gasto público social, em particular no sistema de transferências, mais do que no sistema tributário”³⁷¹;
- a) a reduzida carga tributária dos impostos diretos em função, além da evasão, da reduzida base de cobrança e das isenções;
- b) a região está mais preparada para a aplicação de “políticas fiscais contracíclicas, desde que disponha de suficiente espaço fiscal para enfrentar o aumento do nível de gasto necessário para impulsionar a demanda agregada e o crescimento da economia, na fase contrativa do ciclo”³⁷²;
- c) a política contracíclica deve estar apoiada em uma “política monetária e cambial tendente a contar com reservas internacionais que evitem o estrangulamento externo e níveis de taxa de câmbio real que previnam o surgimento de um déficit externo insustentável”³⁷³, devendo-se fortalecer os estabilizadores automáticos, que permitem combinar os objetivos anticíclicos com os de igualdade;

³⁷⁰ COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E CARIBE (CEPAL). **Mudança estrutural para igualdade**: uma visão integrada do desenvolvimento. San Salvador, 2012. p. 62.

³⁷¹ Ibid., p. 41.

³⁷² Ibid., p. 42.

³⁷³ Ibid., p. 43.

- d) deve-se dispor de uma política macroeconômica proativa, que permita manejar os ciclos “para potencializar a produtividade e o investimento, harmonizando positivamente ciclo e tendência (no curto e longo prazo)”³⁷⁴;
- e) na política monetária, é necessário que o “canal de crédito ganhe preponderância frente ao canal cambial e se amplie a capacidade de controlar a inflação, sem abrir flancos na área externa”³⁷⁵;
- f) implementação de “políticas sociais e trabalhistas que acompanhem a mudança estrutural, com efeitos de redistribuição, melhoras no mundo do trabalho e uma apropriação entre fatores dos incrementos de produtividade mais justa”³⁷⁶.

A CEPAL constata que o emprego é a principal via para a inclusão social, devendo apropriar-se o Estado de instrumentos, por meio da tributação, para “reforçar o financiamento de políticas sociais orientadas aos setores que têm mais dificuldades ou que requerem mais tempo para inserir-se em empregos de qualidade e mais bem remunerados”.³⁷⁷

Já no ano de 2015, foi desenvolvido um estudo, por cinco economistas do FMI (Departamento de Política Estratégica e de Revisão), cujo título é “*Causes and consequences of income inequality: a global perspective*”³⁷⁸, que demonstra os aspectos negativos da desigualdade social para o desenvolvimento da economia e propõe algumas soluções para garantir o crescimento sustentável.

O estudo sugere programas sociais e políticas de distribuição de renda para as classes pobres e médias, uma vez que, concentrando essa renda na classe rica, prejudica-se o crescimento econômico, pois afeta o consumo. Defende também o crescimento da parcela da renda para os mais pobres, em detrimento da concentração para os ricos:

More importantly, we find an inverse relationship between the income share accruing to the rich (top 20 percent) and economic growth. If the income share of the top 20 percent increases by 1 percentage point, GDP growth is actually 0.08 percentage point lower in the following five years, suggesting that the benefits do not trickle down. Instead, a similar increase in the income share of the bottom 20 percent (the poor) is associated with 0.38 percentage point higher growth. This positive relationship between disposable income shares and higher growth continues to hold for the second and third quintiles (the middle class). This result survives a variety of

³⁷⁴ COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E CARIBE (CEPAL). **Mudança estrutural para igualdade**: uma visão integrada do desenvolvimento. San Salvador, 2012. p. 12.

³⁷⁵ Ibid., p. 64.

³⁷⁶ Ibid., p. 12.

³⁷⁷ Ibid., p. 69.

³⁷⁸ DABLA-NORRIS, Era et al. **Causes and consequences of income inequality**: a global perspective. [S.l.]: FMI, 2015.

robustness checks, and is in line with recent findings for a smaller sample of advanced economies (OECD 2014)³⁷⁹.

Importante observar que o estudo é desenvolvido pelo próprio FMI, órgão que propôs diversas políticas de austeridade aos países em desenvolvimento. Salienta-se ainda que o documento desmistifica a ideia liberal do “tickle down”, em que, após a concentração de renda na camada rica da sociedade, o crescimento seria redistribuído para o resto da sociedade. Assim, sugere-se que a distribuição de renda importa em crescimento e que os esforços da política devem concentrar-se nos mais pobres e na classe média:

Specifically, if the income share of the top 20 percent (the rich) increases, then GDP growth actually declines over the medium term, suggesting that the benefits do not trickle down. In contrast, an increase in the income share of the bottom 20 percent (the poor) is associated with higher GDP growth. The poor and the middle class matter the most for growth via a number of interrelated economic, social, and political channels³⁸⁰.

Conforme o estudo, o processo tecnológico e o aumento no prêmio por maior qualificação contribuíram para elevar as diferenças de renda em países desenvolvidos e em desenvolvimento, tendo a globalização uma influência menor. Com isso, sugere políticas que promovam a inclusão financeira dos países; que desenvolvam o acesso à educação, saúde e políticas sociais bem direcionadas, assegurando - ao mesmo tempo - que “labor market institutions do not excessively penalize the poor, can help raise the income share for the poor and the middle class”³⁸¹. Coloca, portanto, a educação como a chave para a redução das desigualdades, por acelerar a produtividade e suportar os desafios dos avanços tecnológicos e da globalização. Outras sugestões são apresentadas no documento, como políticas para aumentar o capital humano e as competências para os países desenvolvidos, assim como a progressividade dos sistemas fiscais. Para os países em desenvolvimento, sugere a inclusão financeira e mecanismos para diminuir a informalidade:

There is no one-size-fits-all approach to tackling inequality. The nature of appropriate policies depends on the underlying drivers and country-specific policy and institutional settings. In advanced economies, policies should focus on reforms to increase human capital and skills, coupled with making tax systems more progressive. In EMDCs, ensuring financial deepening is accompanied with greater financial inclusion and creating incentives for lowering informality would be important. More generally, complementarities

³⁷⁹ DABLA-NORRIS, Era et al. **Causes and consequences of income inequality**: a global perspective. [S.l.]: FMI, 2015. p. 7.

³⁸⁰ Ibid., p. 4.

³⁸¹ Ibid., p. 4.

between growth and income equality objectives suggest that policies aimed at raising average living standards can also influence the distribution of income and ensure a more inclusive prosperity³⁸².

Nesse sentido Joseph Stiglitz³⁸³ organizou um estudo (na verdade, uma agenda, tendo como base os EUA) com um grupo de economistas, em que rejeita os modelos econômicos passados³⁸⁴, tendo como base a igualdade e o desenvolvimento econômico como complementares e não antagônicos.

Destaca, no documento, a desigualdade nos EUA como uma escolha política, que enfraquece a economia e faz com que os americanos busquem um estilo de vida para alcançar a classe média, enquanto uma pequena parcela da população desfruta da maior riqueza da nação. Sugere, entre outras³⁸⁵ medidas, controlar a distribuição de riqueza no topo da classe rica e estabelecer regras e instituições que garantam a segurança e a oportunidade para a classe média; maior transparência aos mercados financeiros; incentivar o crescimento de negócios em longo prazo com um imposto sobre transações financeiras, ou seja, “[...] enact a financial transaction tax to reduce short-term trading and encourage more productive long-term investment”³⁸⁶; aumentar os impostos sobre ganho de capital e dividendos; incentivar o investimento dos EUA com a tributação sobre o rendimento global de corporações; utilizar a tributação também como meio de influenciar comportamentos, como a eliminação de poluentes e outras despesas fiscais que promovam a ineficiência e a desigualdade; priorizar o

³⁸² DABLA-NORRIS, Era et al. **Causes and consequences of income inequality**: a global perspective. [S.l.]: FMI, 2015. p. 4.

³⁸³ STIGLITZ, Joseph. **Rewriting the rules of the american economy**: an agenda for shared prosperity. New York: Roosevelt Institute, 2015. p. 2-8.

³⁸⁴ Os economistas falavam que, para ter crescimento, deveria sacrificar a igualdade e que a globalização e a tecnologia tornavam inevitável a desigualdade. Dessa forma, deveriam implementar políticas que direcionam mais renda para os que estiverem no topo, os verdadeiros motores da economia. Além disso, argumentavam, nos modelos econômicos anteriores, que “since the late 1970s, U.S. policymakers have tailored the rules to suit this old economic model. As a result, we have a tax system that raises insufficient revenue and encourages the pursuit of short-term gains over long-term investment; weak and unenforced regulation of corporations; a de facto public safety net for too-big-to-fail financial institutions; a dwindling support system for workers and families; and a reorientation of monetary and fiscal policy to promote wealth rather than full employment. Rather than strengthening the economy, these choices have led to lower growth, repeated downturns including the worst crisis since the Great Depression, the shrinking of the middle class, and increased concentration of wealth at the top. It’s time for something different”. Ibid., p. 8.

³⁸⁵ Outras medidas sugeridas para uma maior sustentabilidade econômica para a população: “Expand economic security and opportunity: a) invest in young children through child benefits, early education, and universal pre-k; b) increase access to higher education by reforming tuition financing, estoring protections to student loans, and adopting universal income-based repayment; c) make health care affordable and universal by opening medicare to all; d) expand access to banking services through a postal savings bank; e) create a public option for the supply of mortgages; f) expand social security with a supplemental public investment program modeled on private individual retirement accounts, and raise the payroll cap to increase revenue.” Ibid., p. 9.

³⁸⁶ Ibid., p. 8.

pleno emprego, por meio de uma reforma monetária; proteger os sindicatos, garantir as normas trabalhistas e o salário mínimo; ampliar o acesso ao mercado de trabalho.

Em 2010, um conjunto de 630 economistas franceses, organizados na Associação Francesa de Economia Política, criou um manifesto³⁸⁷ contestando e criticando as falsas evidências do consenso neoliberal e trazendo alternativas de política econômica, centradas no combate ao desemprego e às desigualdades e na criação de uma economia europeia baseada em mercados mais limitados, regulados e devidamente enquadrados por políticas públicas solidárias.

O documento traz como falsas evidências neoliberais a ideia que:

- a) os mercados financeiros favorecem o crescimento econômico, são eficientes e bons juízes do grau de solvência dos estados;
- b) a subida espetacular das dívidas públicas é resultado de um excesso de despesa;
- c) é preciso reduzir as despesas para diminuir a dívida pública;
- d) a dívida pública constitui uma transferência de riqueza que prejudica as gerações futuras;
- e) é preciso assegurar a estabilidade dos mercados financeiros para financiar a dívida pública;
- f) a União Europeia defende o modelo social europeu;
- g) o euro é um escudo de proteção contra a crise;
- h) a crise grega permitiu, finalmente, avançar para um governo econômico e uma verdadeira solidariedade europeia.

Entre as medidas sugeridas pelos economistas franceses, relacionadas com as supostas “verdades” neoliberais citadas, destacam-se:

- a) reduzir a liquidez e a especulação, que desestabiliza, por meio de controles de movimentos de capitais e de taxas sobre as transações financeiras;
- b) aumentar os impostos sobre os maiores;
- c) reduzir a dependência das empresas em relação aos mercados financeiros, incrementando uma política pública de crédito (com taxas preferenciais para as atividades prioritárias no plano social e ambiental);
- d) efetuar uma auditoria pública das dívidas soberanas, de modo a determinar a sua origem e a conhecer a identidade dos principais detentores de títulos de dívida e os respectivos montantes que possuem;

³⁸⁷ BIBLIOTECA NACIONAL DE PORTUGAL. **Manifesto dos economistas aterrados**: crise e dívida na Europa: 10 falsas evidências e 22 medidas para sair do impasse. Tradução Nuno Serra. Lisboa: Actual, 2012.

- e) manter os níveis de proteção social e reforçá-los;
- f) aumentar o esforço orçamental para a educação, pesquisa e investimento na reconversão ecológica e ambiental, tendo em vista estabelecer as condições de um crescimento sustentável capaz de permitir a redução do desemprego;
- g) atribuir o caráter redistribuído à tributação direta sobre os rendimentos (supressão de benefícios e isenções fiscais, criação de novas faixas e aumento dos impostos sobre os rendimentos); reestruturação das dívidas públicas e possível limitação dos valores;
- h) rediscutir a livre circulação de capitais e mercadorias entre a União Europeia e o resto do mundo, renegociando, se necessário, os acordos multilaterais ou bilaterais atualmente em vigor;
- i) assegurar uma verdadeira coordenação das políticas macroeconômicas e uma redução dos desequilíbrios comerciais entre os países europeus;
- j) desenvolver um verdadeiro sistema fiscal na Europa (tributação ambiental, sobre os lucros, etc.) e um orçamento europeu que favoreçam a convergência das economias para uma maior equidade nas condições de acesso aos serviços públicos e sociais nos diferentes Estados-membros.

Os resultados e consequências das políticas neoliberais são fatos relevantes e notórios, quando se verifica o comportamento dos índices econômicos e sociais. As alternativas tomadas ainda são bastante incipientes e algumas difíceis de serem implantadas pelas barreiras e forças do comando do próprio sistema do neoliberalismo. No entanto, não se pode olvidar que a política fiscal, mais especificamente a tributação, é um elemento essencial no resultado da justiça fiscal, crescimento e desenvolvimento social. Dessa forma, no capítulo seguinte, faz-se necessário verificar as alterações sofridas no modelo tributário e seus impactos, com a transição neoliberal, para posteriormente concentrar os estudos no caso brasileiro.

3.5 Neoliberalismo e a Nova Ordem Tributária

No liberalismo clássico, o sacrifício fiscal decorria do preço pago pelo cidadão para a sua segurança e pelos serviços prestados pelo Estado. Nos dias atuais, essa abordagem daria

lugar ao princípio da equivalência, em que a utilidade que cada indivíduo obtém dos bens públicos consumidos se dá em função da repartição da carga tributária³⁸⁸.

No entanto, o tributo foi instituído pelos socialistas como instrumento de solidariedade social, aperfeiçoando-se, dessa forma, o princípio da capacidade contributiva dos indivíduos e a instituição da progressividade fiscal dos impostos³⁸⁹. Com a sociedade solidária, todos contribuiriam conforme a capacidade econômica e com uma repartição equânime do fardo fiscal. Tinha-se, assim, a formação da sociedade solidária no tributo, “[...] e nas funções intervencionistas do Estado o elemento de coesão social”³⁹⁰. A passagem do Estado mínimo para o intervencionismo estatal evidenciou a rejeição do princípio da equivalência, consagrando a capacidade contributiva do indivíduo e lançando as bases para a grande sociedade solidária³⁹¹.

O que se percebe é que a estrutura tributária de um país é fruto de sua realidade econômica e das escolhas políticas operadas ao longo da sua história³⁹². Desde os tempos mais remotos, os tributos marcaram de forma indelével os acontecimentos históricos, podendo afirmar-se que, num certo sentido, determinaram a própria direção da história universal³⁹³.

Assim, o ônus decorrente da vida em sociedade resulta da submissão até atingir o seu estágio mais moderno, sob as premissas do princípio do consentimento e da capacidade contributiva, elementos de sustentação política do tributo no Estado moderno. Ao incorporar os valores da sociedade democrática, o tributo foi peça importante na sua evolução. Por isso, a passagem de um modelo a outro de organização social incorporou princípios tributários que sustentam a atual sociedade solidária. Sem dúvida, a redistribuição e o equilíbrio social se tornaram valores caros à democracia.

Para sustentar esta sociedade solidária, essencial à própria responsabilidade social coletiva, o Estado necessita se libertar da ideia do Estado patrimonial, que traz a falsa alternativa de um puro Estado tributário, no qual se enraíza a ideia de opressão, confisco e violações dos direitos dos cidadãos na fiscalidade, em função dos interesses privados de uma

³⁸⁸ FALCÃO, Maurin Almeida. A construção doutrinária e ideológica do tributo: do pensamento liberal e socialdemocrata à pós-modernidade. In: FERREIRA, Jussara Suzi Assis Borges Nasser; RIBEIRO, Maria de Fátima (Org.). **Atividade empresarial e mudança social**. São Paulo: Arte e Ciência; Marília: UNIMAR, 2009. p. 142.

³⁸⁹ *Ibid.*, p. 142.

³⁹⁰ Id. O Estado, o mercado e as transformações econômicas, políticas e sociais como determinantes de uma economia política do tributo. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 104, p. 266, 2012.

³⁹¹ FALCÃO, op. cit., p. 153.

³⁹² NIKONOFF, Jacques; DREZET, Vincent. **Vivent les impôts**. Paris: Mille et Une Nuits, 2005. p. 32.

³⁹³ SEVEGNANI, Joacir. **A resistência aos tributos no Brasil**: Estado e sociedade em conflito. Florianópolis: Conceito, 2009. p. 46.

classe dominante³⁹⁴. José Casalta Nabais³⁹⁵ traz a ideia do Estado fiscal que rejeita esse Estado patrimonial, onde o imposto a ser pago por todos não deve ter um preço qualquer, nem um preço muito elevado, mas um preço aceitável e razoável, com uma repartição democrática do fardo fiscal, pois, só assim, pode-se preservar a liberdade. Para José Casalta Nabais, “os impostos não de constituir um preço aceitável, ou seja, limitado. Um preço que, estou certo, muitas das sociedades, que nos antecedem, gostariam de ter pago e algumas das atuais não enjeitariam suportar”³⁹⁶. Dessa forma, Nabais procura concretizar os direitos fundamentais por meio do dever fundamental de pagar tributos, o que fortalece a sociedade solidária e a coesão social³⁹⁷, por meio do imposto como fator social.

Diferentes percepções dos tributos existiram, após a ocorrência da revolução industrial, que inaugurou um novo período de intervencionismo fiscal no perfil do Estado. Com a eclosão, a Revolução industrial revelou a incapacidade do mercado de promover a política de bem-estar, expondo os problemas provenientes da relação desequilibrada entre capital e trabalho, o que exigiu a presença do Estado, para suprir os vazios do mercado³⁹⁸.

Com o pós-Segunda Guerra, uma nova arquitetura econômica se impôs no mundo. Uma nova ordem internacional foi-se delineando e exigindo uma maior inserção dos Estados nas relações econômicas e políticas internacionais. Emergiram organismos internacionais reguladores da ação estatal que, em matéria de direito econômico, têm proporcionado fortes impactos na estrutura econômica e tributária dos Estados, primeiro pela necessidade de um realinhamento deles, em função da relativização de sua soberania, sentida principalmente pela pressão desses novos atores transnacionais e pelas políticas neoliberais.

Com a crise do Estado Social e a diminuição da sua capacidade de responder à crescente demanda social, a proposta neoliberal surge como uma solução para a crise, por meio da criação de condições para a acumulação e a expansão do capital, com posterior criação de riquezas e

³⁹⁴ NABAIS, José Casalta. A face oculta dos direitos fundamentais: os deveres e os custos dos direitos. In: PORTUGAL. Tribunal Constitucional. **Estudos em homenagem ao conselheiro José Manuel Cardoso da Costa**. Coimbra: Coimbra Editora, 2003. p. 750.

³⁹⁵ Id. **Por um Estado fiscal suportável**: estudos de direito fiscal. Coimbra: Almedina, 2005. p. 45-48.

³⁹⁶ Id. **Direito fiscal**. Coimbra: Almedina, 2005. p. 43.

³⁹⁷ A fragilidade da coesão social é resultado da crise filosófica do Estado de bem-estar social, que tem o tributo, com o financiamento público, como fatores de fortalecimento do caráter solidário do grupo. Assim, conforme Bolzan, “na medida em que a capacidade de financiamento público estatal se reduz, a coesão social parece ir perdendo forças em seu caráter de grupo solidário, passando a produzir-se uma disputa iníqua pela apropriação do que resta de pressupostos públicos”. MORAIS, José Luis Bolzan de. **As crises do Estado e da Constituição e a transformação espaço-temporal dos direitos humanos**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011. p. 48.

³⁹⁸ FALCÃO, Maurin Almeida. A construção doutrinária e ideológica do tributo: do pensamento liberal e socialdemocrata à pós-modernidade. In: FERREIRA, Jussara Suzi Assis Borges Nasser; RIBEIRO, Maria de Fátima (Org.). **Atividade empresarial e mudança social**. São Paulo: Arte e Ciência; Marília: UNIMAR, 2009. p. 153.

empregos. Assim, diminuiu-se o Estado, inclusive nas suas prestações sociais fundamentais, acompanhando uma redução dos tributos sobre o capital financeiro global, deixando, de certa forma, que a classe assalariada arque com o maior peso dos serviços³⁹⁹.

Dessa forma, a necessidade de inserção internacional das economias nacionais, juntamente com a “mobilidade das bases tributárias – riqueza e patrimônio – colocariam de vez a formulação do sistema legal nas mãos de grupos de dominação que, a partir daquele momento, passariam a ditar as tendências desses sistemas”⁴⁰⁰. O Estado passou a ter um novo papel nesse contexto, mormente na sociedade global de consumo, com a reestruturação do sistema econômico e político internacional⁴⁰¹.

Nessa crise contextualizada pelo neoliberalismo, têm-se inserido os sistemas tributários da “pós-modernidade”. A construção da ordem internacional do pós-guerra definiu uma nova relação entre a força emergente da nova economia e as arcaicas estruturas do Estado-nação. Em razão do advento do Estado intervencionista, a crise internacional dos anos de 1970 redefiniu os modos de financiamento do Estado. Em virtude da inserção internacional dos Estados, viram-se grandes transformações nos sistemas tributários, havendo um deslocamento do eixo clássico da tributação sobre o patrimônio e a renda para a tributação indireta, considerada injusta e regressiva; Ou melhor, percebeu-se uma diminuição da tributação sobre a riqueza, devido à necessidade de inserção internacional dos sistemas tributários, dentro dessa competição globalizada⁴⁰².

Após a crise dos anos de 1970, em função dos excessos intervencionistas do Estado, houve uma redefinição dos modos de financiamento estatal. Percebe-se uma visão mais pragmática da tributação no século XXI, devido à apropriação do Estado social pelas classes dominantes e a necessidade de inserção internacional dos sistemas tributários, que permitiram uma nova visão do binômio equidade-eficiência, sempre se buscando uma política de consenso acerca do financiamento estatal. No entanto, esse novo modelo tributário resultante da pós-modernidade não é tão nítido como nos casos da tributação liberal e da social-democracia, que marcaram o século XIX⁴⁰³.

³⁹⁹ MAGALHÃES, José Luiz Quadros. **Direito constitucional**: curso de direitos fundamentais. São Paulo: Método, 2008. p.45.

⁴⁰⁰ FALCÃO, Maurin Almeida. A construção doutrinária e ideológica do tributo: do pensamento liberal e socialdemocrata à pós-modernidade. In: FERREIRA, Jussara Suzi Assis Borges Nasser; RIBEIRO, Maria de Fátima (Org.). **Atividade empresarial e mudança social**. São Paulo: Arte e Ciência; Marília: UNIMAR, 2009. p. 147.

⁴⁰¹ Ibid., p. 147.

⁴⁰² Ibid., p. 137-143.

⁴⁰³ Ibid., p. 139.

Com a onda neoliberal, a própria taxaço, por meio da progressividade, considerada um elemento essencial para a justiça fiscal, tornou-se cada vez menos justa e o foco da escola neoliberal, no sentido de reduzir seus efeitos. Como afirma Maurin Almeida Falcão, “a progressividade e o excesso de democracia, como forma de apropriação do poder e da riqueza pelas classes menos favorecidas, constituíram-se no epicentro dos debates expendidos com base nos ensinamentos de Hayek e Mises”⁴⁰⁴:

O questionamento do modelo intervencionista modificou profundamente o cenário da tributação. Além disso, a necessidade de inserção internacional e a inunção dos organismos internacionais impuseram um novo modelo de tributação. Vem-se abandonando gradualmente a tributação da renda gerada pelos ganhos de capital em proveito de uma lógica econômica. A tributação sobre o patrimônio, como demonstra fartamente a literatura, tende a desaparecer. Com isso, resta a tributação sobre a renda assalariada e sobre o consumo, esta última com características regressivas incompatíveis com a justiça fiscal. A análise do perfil das receitas públicas dos Estados contemporâneos demonstra que a progressividade como instrumento de justiça fiscal tem perdido importância em proveito da eficiência dos sistemas tributários⁴⁰⁵.

Essas transformações na tribuação, com o favorecimento ao capital, em detrimento ao trabalho, as distorções dos efeitos da progressividade, a regressividades dos sistemas tributários, o aumento da tributação sobre o consumo e uma redução sobre o patrimônio e a renda do capital são etapas que tornaram o sistema menos equitativo como resultado do novo modelo neoliberal.

3.5.1 O Estado Fiscal e suas Faces

Por volta do século XVI, tinha-se o Estado patrimonial, predominantemente não fiscal, cujo suporte financeiro eram as receitas de patrimônio, obtendo o que necessitava pelos próprios meios e gerando a própria riqueza que consumia. O Estado vivia dos recursos dos soberanos e atuava, paralelamente aos particulares, como agente econômico⁴⁰⁶.

O Estado patrimonial prevaleceu no início do Estado moderno – o Estado absoluto do Iluminismo – tendo como suporte financeiro as receitas do patrimônio ou propriedade e os rendimentos da atividade comercial e industrial por ele assumida, em tributo, justamente, ao ideário iluminista⁴⁰⁷.

⁴⁰⁴ FALCÃO, Maurin Almeida. O mito da progressividade. CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 17., 2008, Brasília, DF. **Anais...** . Brasília, DF: Fundação Boiteux, 2008. p. 1389.

⁴⁰⁵ *Ibid.*, p. 1389.

⁴⁰⁶ SHOUERI, Luis Eduardo. **Direito tributário**. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 20.

⁴⁰⁷ NABAIS, José Casalta. **Por um Estado fiscal suportável**: estudos de direito fiscal. Coimbra: Almedina, 2005. p. 27.

Depois, o Estado vai tomando a forma de Estado policial, com características mais intervencionistas e não mais como agente econômico, valendo-se ou não dos meios tributários para dirigir a economia. Em substituição ao Estado policial, veio o Estado fiscal, que tinha como principal característica a tributação, por meio de impostos, não sendo mais o Estado que gera riqueza, mas os particulares, de forma derivada⁴⁰⁸.

Atualmente, fala-se em Estado fiscal como a forma predominante de Estado moderno, já que o Estado patrimonial não é a nota dominante, podendo-se afirmar que o Estado fiscal é a “[...] característica dominante e permanente do Estado (moderno), não obstante a sua evolução, traduzida na passagem do Estado liberal para o Estado social”⁴⁰⁹.

O Estado fiscal, ao longo do tempo, se caracterizou como Estado fiscal liberal e Estado fiscal social. O primeiro se preocupava com a neutralidade econômica e social e tinha uma tributação limitada, necessária para manter as despesas decorrentes do funcionamento da administração. O segundo caracterizava-se por ser economicamente interventor e socialmente conformador e tinha por base a tributação mais alargada, movido por preocupações de funcionamento global da sociedade e economia⁴¹⁰. Tratava-se de um Estado que teve o suporte teórico de John Maynard Keynes, com a obra *General Theory of employment, interest and money*,⁴¹¹ que compatibilizava plenamente o intervencionismo econômico e social do Estado com o Estado de direito e com o Estado democrático, este somente após a Segunda Guerra Mundial.

Na primeira fase, na qual o Estado fiscal assumiu a função liberal, não havia intervenção efetiva na economia nem ele agia arbitrariamente contra a propriedade⁴¹². No liberalismo, valores como direito à propriedade e à livre iniciativa foram incorporados ao universo tributário, de tal sorte que o tributo surge como forma de intervenção estatal, provocando desequilíbrio no bem-estar social dos indivíduos, em uma relação direta com o sacrifício fiscal de cada um. Nesse sentido, o ônus fiscal decorreria diretamente da contrapartida oferecida pelo Estado, como um imposto-troca, em que o tributo seria o preço pago pelo contribuinte por essa contrapartida⁴¹³.

⁴⁰⁸ NABAIS, José Casalta. **Por um Estado fiscal suportável**: estudos de direito fiscal. Coimbra: Almedina, 2005. p. 21.

⁴⁰⁹ Id. **O dever fundamental de pagar impostos**: contributo para a compreensão constitucional do Estado fiscal contemporâneo. Coimbra: Almedina, 2012. p. 193-194.

⁴¹⁰ NABAIS, op. cit., p. 27.

⁴¹¹ KEYNES, John Maynard. **The general theory of employment, interest and money**. New York: HBJ Book, 1964.

⁴¹² Ibid., p. 22.

⁴¹³ FALCÃO, Maurin Almeida. A construção doutrinária e ideológica do tributo: do pensamento liberal e socialdemocrata à pós-modernidade. In: FERREIRA, Jussara Suzi Assis Borges Nasser; RIBEIRO, Maria de Fátima (Org.). **Atividade empresarial e mudança social**. São Paulo: Arte e Ciência; Marília: UNIMAR, 2009. p. 137-145.

Já na fase do Estado Social Fiscal, não se fala mais em Estado mínimo, mas num Estado interventor, que procura sustentar, por meio de tributos, as necessidades sociais, demandadas pela sociedade. Vê-se, pois, um crescimento da carga tributária, para manter o Estado Social. Para José Casalta Nabais⁴¹⁴, “não obstante o Estado fiscal ser tanto o Estado liberal como o Estado social, o certo é que o apelo a tal conceito tem andado sempre associado à pretensão de limitar a actuação e a correspondente dimensão do Estado”.

A liberdade passa a ter nova configuração, sendo o cidadão não menos livre, a se isolar-se na sua propriedade ou inserido em um ambiente de desigualdades sociais. A sociedade se torna o centro da liberdade, e não mais o indivíduo⁴¹⁵.

Na visão de José Casalta Nabais⁴¹⁶, o Estado Fiscal é um instrumento da realização da pessoa no que diz respeito ao seu núcleo, a dignidade da pessoa humana. O Estado fiscal reflete os custos financeiros, por meio do dever fundamental de todos pagar impostos⁴¹⁷, para manter-se uma sociedade assente na liberdade, um financiamento que se dá basicamente por meio de impostos ou de tributos unilaterais. Assim, os Estados atuais, considerada a forma de financiamento, se apresentam como Estados fiscais.

No Estado Social, a tributação favorecia o mecanismo da solidariedade social, com o surgimento dos princípios da progressividade do imposto e da capacidade contributiva dos indivíduos, considerados instrumentos de redistribuição e de igualdade social, na grande sociedade solidária⁴¹⁸.

No entanto, o Estado social passou a ter maior responsabilidade social, comprometendo-se com a paz social e a exigência de dignidade para todos, pelo que o Estado sofria uma demanda por melhores condições de saúde, educação e condições de emprego, a fim de conter os abusos cometidos contra os trabalhadores.

Com isso, o Estado avoluma-se suas atividades sociais, o que acarreta uma maior despesa pública e um conseqüente crise fiscal. Outros fatores favoreceram a aumento do

⁴¹⁴ NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos**: contributo para a compreensão constitucional do Estado fiscal contemporâneo. Coimbra: Almedina, 2012. p. 194.

⁴¹⁵ SHOUERI, Luis Eduardo. **Direito tributário**. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 25.

⁴¹⁶ NABAIS, José Casalta. **Por um Estado fiscal suportável**: estudos de direito fiscal. Coimbra: Almedina, 2005. p. 25-27.

⁴¹⁷ Id. Reflexões sobre quem paga a conta do Estado fiscal. **Ciência e Técnica Fiscal**, Lisboa n. 421, p. 17-18, jan./jun. 2008. Disponível em: <http://www.estig.ipbeja.pt/~ac_direito/Casalta2008.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2014.

⁴¹⁸ FALCÃO, Maurin Almeida. O mito da progressividade. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 17., 2008, Brasília, DF. **Anais...** Brasília, DF: Fundação Boiteux, 2008. p. 1392.

déficit público, como o desemprego de longa duração e a manutenção de projetos sociais para determinados períodos⁴¹⁹.

A partir da crise fiscal no Estado social, presenciou-se o fortalecimento da ideologia neoliberal, com um discurso de uma política de crescimento econômico e o desenvolvimento social do país, sem a intervenção do Estado na economia. Nesse sentido é que o questionamento do modelo intervencionista do Estado modificou o cenário da tributação, mormente com a necessidade de inserção internacional, percebendo-se uma mobilidade na tributação da renda gerada pelos ganhos de capital e o abandono da tributação sobre o patrimônio, crescendo a tributação sobre o consumo e sobre a renda assalariada, características marcantes da regressividade dos sistemas tributários, incompatíveis com a justiça fiscal⁴²⁰.

Com isso, a evolução do Estado fiscal sofreu o impacto efetivo dessa internacionalização e integração, advindas da globalização econômica e que repercutiram nos sistemas fiscais contemporâneos, que passaram a ser mais complexos e pragmáticos, promovendo um desequilíbrio entre equidade e eficiência dos sistemas. Afirma José Casalta Nabais⁴²¹ que

[...] do ponto de vista da estrutura vertical, o sistema tornou-se muito complexo. Com efeito, à complexidade horizontal, espelhada na existência de diversos impostos sobre o rendimento, sobre o consumo e sobre o patrimônio, veio juntar-se a complexidade da estrutura vertical, que passou a contar não apenas com impostos estaduais, regionais e municipais, mas também com desdobramentos do poder tributário, levados a cabo através de mecanismos de partilha de impostos estaduais.

Nesse cenário de inserção internacional, de integração e de globalização econômica é que o Estado tem verdadeiros desafios externos à soberania fiscal, que se reporta, de um lado, à subsistência do Estado moderno e, de outro, à manifestação desse mesmo Estado na forma que assumiu, na segunda metade do século XX⁴²².

José Casalta Nabais⁴²³ discorre da alternativa de um Estado tributário, que seria financiando por tributos bilaterais, as taxas. No entanto, essa seria uma possibilidade mais aparente que real, haja vista que as tarefas essenciais dos Estados que satisfazem interesses

⁴¹⁹ MORAIS, José Luis Bolzan de. **As crises do Estado e da Constituição e a transformação espaço-temporal dos direitos humanos**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011. p. 42.

⁴²⁰ FALCÃO, Maurin Almeida. O mito da progressividade. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 17., 2008, Brasília, DF. **Anais...**. Brasília, DF: Fundação Boiteux, 2008. p. 1389.

⁴²¹ NABAIS, José Casalta. Da sustentabilidade do Estado fiscal. In: NABAIS, José Casalta; SILVA, Suzana Tavares (Org.). **Sustentabilidade fiscal em tempos de crise**. Coimbra: Almedina, 2011. p. 20-22.

⁴²² *Ibid.*, p. 20.

⁴²³ *Ibid.*, p. 30-32.

coletivos não são suscetíveis de individualização, o principal requisito dos tributos bilaterais. Assim, a tributação baseada na essencialidade das taxas não parece ser a melhor alternativa para o problema atual do Estado, configurado por uma sobrecarga maior de tarefas e a estagnação das receitas provenientes dos impostos. Pelo que o autor adverte que se deve evitar o crescimento do Estado fiscal a ponto de se tornar “[...] dono (absoluto) da economia e da sociedade pela via (pretensamente) fiscal”.

É nesse sentido que se afirma que o Estado fiscal deve ter um limite, em que se exija um nível de gastos abaixo do qual o Estado seria incapaz de cumprir as funções mais elementares, devendo cobrar os impostos necessários ao cumprimento dessas tarefas que deve suportar.

Nesse viés, o Estado teria uma dupla função, que diz respeito diretamente à política fiscal. Uma, relacionada à tributação, especificamente na forma e na distribuição do ônus fiscal entre os cidadãos. Outra, relacionada à aplicação dos recursos, diretamente ligada aos gastos públicos, especificamente aos gastos sociais necessários à realização do Estado social, previsto na Constituição.

3.5.2 Os Impactos Neoliberais na Nova Ordem Tributária

A tributação se desenvolve num contexto que tem como pano de fundo um modelo neoliberal, que condiciona um novo ritmo nas relações estruturais internacionais e, conseqüentemente, uma reestruturação dos modelos conjunturais locais⁴²⁴. Como já explicitado, umas das conseqüências desse neoliberalismo foi o processo de globalização, e essa mundialização das relações, proporcionada pelos avanços nas tecnologias de comunicação e transporte, faz com que os Estados procurem realizar reformas, a fim de participarem em melhores condições desse novo rearranjo econômico, em que o comércio internacional se insere. Assim, o Estado procura, com alterações na sua legislação tributária, e devido a um aumento da integração e dos fluxos de capitais, se inserir no contexto global⁴²⁵.

A globalização financeira consagrou o princípio da liberdade de circulação de capitais, com estagnação do capital produtivo, em conseqüência do aumento dos mercados financeiros e da finança especulativa. Isso impactou sobremaneira a tributação, em função do lado virtual

⁴²⁴ GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. **Globalização, neoliberalismo e o direito no Brasil**. Brasília, DF: Humanidades, 2004. p. 76.

⁴²⁵ VALADÃO, Marcos Aurélio Pereira; SILVA, Lauriana de Magalhães. Concorrência tributária internacional e soberania. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário**, Brasília, DF, v. 3, n. 1, p. 42, 2008.

da economia, caracterizado pela crescente especulação financeira das corporações transnacionais.

Em matéria de direito econômico, a globalização tem proporcionado forte impacto na estrutura econômica e tributária dos Estados, primeiro pela necessidade de um realinhamento deles em função da relativização de sua soberania, sentida principalmente pela pressão de novos atores transnacionais e pelas políticas neoliberais.

Criou-se assim uma desconexão entre “as políticas nacionais de controle dos fatos econômicos e as forças econômicas internacionais a serem controladas”. Daí que, numa economia global, tem-se um mundo onde as forças transnacionais passam a ditar as políticas econômicas nacionais, ao invés das instituições nacionais guiarem as forças econômicas⁴²⁶.

Economicamente, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial têm uma forte influência nas políticas públicas econômicas de cada país, mormente os chamados “emergentes”, que dependem de recursos financeiros emergenciais dessas organizações financeiras internacionais, para combater a volatilidade de mercados financeiros, expostos à corrida internacional de capitais⁴²⁷.

O aparecimento desses atores se deu em um contexto de reestruturação econômica. Após a Segunda Guerra Mundial, com o objetivo de reconstruir a economia mundial, foi estabelecida a Conferência de Bretton Woods, realizada em New Hampshire (Estados Unidos), entre julho e agosto de 1944, que lançou as novas bases do sistema econômico internacional.

Nessa Conferência, tentou-se, com os 44 países que nela tomaram assento, a criação de três organizações internacionais, que viabilizassem a nova ordem econômica internacional: o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e a Organização Internacional do Comércio (OIC). Dessas organizações, apenas o FMI e o BIRD prosperaram, na proposta inicial.

Segundo André Lipp Pintos Bastos Lupi⁴²⁸, o FMI seria um fundo de auxílio dos países em épocas de crises no balanço de pagamentos, e o BIRD “[...] contribuiria para a reconstrução dos países atingidos pela guerra, incentivando políticas de desenvolvimento de longo prazo e atacando prioritariamente a questão do desemprego”.

⁴²⁶ PINHEIRO, Jurandi Borges. **Direito tributário e globalização**: ensaio crítico sobre preços de transferência. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 15-16.

⁴²⁷ AGUILLAR, Fernando Herren. Direito econômico e globalização. In: SUNDFELD, Carlos Ari (Org.). **Direito global**. São Paulo: Max Limonad, 1999. p. 271.

⁴²⁸ LUPI, André Lipp Pinto Bastos. **Soberania, OMC e Mercosul**. São Paulo: Aduaneiras, 2001. p. 130.

Além das influências desses atores internacionais, fruto do processo de globalização, um dos maiores impactos causados por essa onda seria o deslocamento da base econômica e a consequente ruptura da ordem jurídica tradicional, sendo a ordem jurídica nacional questionada à medida que a economia dos Estados nacionais tenderem a se integrar nos espaços regionais e planetário, proporcionando a adequação do novo ordenamento jurídico⁴²⁹.

A globalização, em todo o seu contexto de relativização da soberania estatal para a realização dos acordos econômicos e a inserção do Estado no mundo global, necessita da adequação de suas estruturas:

Assim, a globalização, em sua forma mais recente, vem impondo a todos os países do mundo, e em especial aos países em desenvolvimento, novos desafios de adaptação/evolução, daí a necessidade da modernização de estruturas, o que inclui a regulação e fiscalização dos agentes econômicos e também a modificação das estruturas tributárias – instrumento estatal de captação de recursos e de intervenção no domínio econômico (extrafiscalidade). Dá-se um exemplo: o aumento do número de formas negociais e sua complexidade e o crescimento da possibilidade de praticar tais atos em ambientes transnacionais dificulta para a Administração Tributária a persecução das fontes de imposição tributária. Da quase infinita possibilidade das formas negociais, como resultado do processo globalizante, decorre a facilidade de dissimular a ocorrência do fato gerador, levando à necessidade da chamada norma geral antielisiva, além das tradicionais normas anti-elisivas específicas⁴³⁰.

Dentre desses impactos da globalização na tributação dos Estados nacionais, pode-se citar, como no caso do Brasil, a necessidade de a União cumprir os compromissos internacionais, mormente o pagamento de empréstimos. Daí que, para a União chegar a tal desiderato, necessita acumular receitas tributárias administradas por ela, o que faz pelas contribuições para a seguridade, que não compartilham com outros entes federativos, a fim de demonstrar solidez nos compromissos internos, principalmente no pagamento do serviço da dívida⁴³¹.

Os Estados, em função da evolução do conceito clássico de soberania e da necessidade de integração econômica, não podem se fechar às realidades políticas do globo e necessitam manter transações internacionais, o que os deparam com normas internacionais de tributação,

⁴²⁹ NOGUEIRA, Alberto. **Globalização, regionalizações e tributação**: a nova matriz mundial. São Paulo: Renovar, 2000. p. 233.

⁴³⁰ VALADÃO, Marcos Aurélio Pereira. Efeitos da globalização no sistema tributário brasileiro. In: VALADÃO, Marcos Aurélio Pereira. **Uma visão ampliada efeitos da globalização no sistema tributário brasileiro**. [S.l., 2008]. p. 6. Disponível em: <http://api.ning.com/files/2lkHcGm*-hL9G5bTNVFZ8TabkKSu5bTq21Q9MudSbBb*zvt3y-qidOuv8CLmBf7sIUYA-G8j7DOUyWEdb4bdZqfboN5Xmu/pdf>. Acesso em: 15 out. 2012.

⁴³¹ *Ibid.*, p. 10. Esse tema será melhor abordado nos capítulos seguintes, expondo os motivos da criação das contribuições e a concentração de renda para a União.

mormente as que tratam da dupla tributação ou bitributação internacional⁴³², outro fator oriundo da abertura econômica dos Estados inseridos no processo global.

No entanto, essa característica da aplicação de tributos em operações internacionais e a intensa rede de tratados de dupla tributação não eram tão intensas no mundo de antes. Anteriormente⁴³³, a imposição fiscal tinha liberdade absoluta, sem conhecer os limites internacionais. O comércio entre os países era controlado e limitado, não havendo grandes movimentos de capitais. O GATT (Acordo Geral de Tarifas e Comércio) cobria apenas o comércio de mercadorias, não abrangendo serviços e intangíveis que, hoje, são frutos de uma imensa malha de tributação. No mundo de ontem, quase não existiam trocas de informações entre as administrações fiscais, e os preços de transferência se referiam muito mais aos controles cambiais que à tributação⁴³⁴.

Por outro lado, no mundo de hoje e com a internacionalização da tributação, apareceram problemas que no passado não existiam ou não tinham relevância. Hoje, em função da internet desapareceu, por exemplo, a movimentação física das mercadorias, gerando problemas no comércio eletrônico, na aquisição de produtos de conteúdo digitalizáveis. A prestação de serviços se intensificou, fazendo com que o GATT abrangesse

⁴³² A bitributação, em linhas gerais, é a imposição de tributos de diferentes Estados sobre uma mesma base econômica.

⁴³³ Charles E. McLure JR dá um retrato do mundo de ontem, tendo como principais características: a) o comércio internacional consistia principalmente de bens tangíveis; b) a maior parte do comércio internacional era feita entre empresas sem vinculação entre si; c) os serviços de telecomunicações eram operados por monopólios estatais ou por concessões, operando os prestadores desses serviços em um único país; d) as comunicações eram lentas; e) a presença física era geralmente exigida para a condução dos negócios e prestação de quase todos os serviços; f) os bens intangíveis eram relativamente sem importância; g) embora existisse o investimento internacional, o capital tinha pouca mobilidade internacional; h) havia certeza quanto ao país de residência de uma empresa; i) Quase a totalidade dos investimentos eram feitos no país do investidor; j) Juros e dividendos eram perfeitamente distinguíveis uns dos outros; k) os paraísos fiscais eram, quando muito, um incômodo; l) os Estados Unidos detinham a incontestável liderança econômica e política do mundo; a União Europeia ainda não existia e o Japão ainda estava se recuperando da devastação da guerra.

Quanto ao mundo de hoje, McLure caracteriza: a) o aumento substancial do comércio de intangíveis e serviços; b) a maior parte do comércio internacional ocorre entre empresas vinculadas; c) a presença física deixa de ser necessária para a condução dos negócios, principalmente no que se refere a intangíveis e serviços que podem ser digitalizados; d) os intangíveis tornaram-se essenciais para as empresas, muitas vezes específicos para elas, sem mercado externo (software dedicado, por exemplo); e) os serviços de telecomunicações passaram por privatizações e são operados transfronteiras; f) as comunicações são instantâneas; g) O capital internacional tem uma grande mobilidade; h) em razão do desenvolvimento e dos derivativos financeiros, juros e dividendos muitas vezes são de difíceis distinção; i) o país de residência de uma empresa pode não mais ser facilmente determinável ou ser facilmente mudado; j) muitos investidores fazem investimentos fora de seus países de residência e em empresas situadas em outros locais que não são de domicílio putativo dessas empresas; k) os paraísos fiscais passaram a representar um séria ameaça à tributação das rendas e à equidade e neutralidade de países com tributação efetiva; l) Os Estados Unidos, ainda que única superpotência, não mais detêm liderança incontestável, política e econômica, em face da ascendência da União Europeia. TAVOLARO, Agostinho Toffoli. Globalização, soberania e tributação. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, São Paulo, v. 13, n. 60, p. 295, 2005.

⁴³⁴ TAVOLARO, Agostinho Toffoli. Globalização, soberania e tributação. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, São Paulo, v. 13, n. 60, p. 293-294, 2005.

também essa base econômica, buscando-se ainda, na União Europeia, a tributação dos serviços no destino pelo sistema IVA (Imposto sobre o Valor Agregado)⁴³⁵.

Jurandir Pinheiro diz dos efeitos da globalização econômica no direito tributário em dois planos: no primeiro, a dimensão quantitativa das receitas tributárias, que pode ser caracterizado, por exemplo, pelas isenções fiscais, em favor das corporações transnacionais, que condicionam a instalação das suas unidades produtivas no território do país em função dessas renúncias, sendo que essas isenções, na sua maior tendência, não seguem um critério igualitário de concessão. O segundo plano seria o lado virtual da economia, caracterizado pelo crescente especulação financeira das corporações transnacionais, que operam numa zona cinzenta da tributação, reduzindo essa imposição tributária⁴³⁶. Jurandir Pinheiro destaca, como outro fator, a elisão fiscal, no plano internacional⁴³⁷. Ademais, com a elisão⁴³⁸, percebe-se a dificuldade de se mensurar o seu verdadeiro impacto sobre as receitas tributárias⁴³⁹.

Os “paraísos fiscais” (países com tributação favorecida)⁴⁴⁰ aparecem, no direito tributário, como outro impacto do processo da globalização. Na verdade, com a quebra de barreiras entre os Estados e o aumento do fluxo de capital, pessoas e bens, aparecem também

⁴³⁵ TAVOLARO, Agostinho Toffoli. Globalização, soberania e tributação. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, São Paulo, v. 13, n. 60, p. 295-296, 2005.

⁴³⁶ PINHEIRO, Jurandi Borges. **Direito tributário e globalização**: ensaio crítico sobre preços de transferência. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 24-26.

⁴³⁷ Ibid., p. 24-26.

⁴³⁸ Conforme Marcos Aurélio Pereira Valadão, “[...] de lembrar que as normas anti-elisivas gerais da primeira metade do século XX tinham como fundamento e objetivo acobertar abusos do Estado, abrindo a possibilidade de o Estado ‘inventar’, no sentido de criar de maneira arbitrária, os fatos geradores dos tributos para satisfazer os caprichos dos governantes autoritários. Modernamente, não mais existe este odioso fundamento. A necessidade atual de uma norma geral antielisiva decorre da impossibilidade prática de o Estado desenvolver normas antielisivas específicas para todas as possibilidades de elisão, pois essas possibilidades tiveram crescimento exponencial com a globalização, tanto em número quanto em complexidade, especialmente devido à explosão das variedades de formas negociais.” VALADÃO, Marcos Aurélio Pereira. Efeitos da globalização no sistema tributário brasileiro. In: VALADÃO, Marcos Aurélio Pereira. **Uma visão ampliada efeitos da globalização no sistema tributário brasileiro**. [S.l., 2008]. p. 16. Disponível em: <http://api.ning.com/files/2lkHcGm*-hL9G5bTNVFZ8TabkKSu5bTq21Q9MudSbBb*zvt3y-qidOulv8CLmBf7sIUYA-G8j7DOUAYwEdB4bdZqfboN5Xmu/pdf>. Acesso em: 15 out. 2012.

⁴³⁹ PINHEIRO, op. cit., p. 30.

⁴⁴⁰ “A definição de ‘países com tributação favorecida’, como vem sendo apresentada pela doutrina, designa aqueles países que, para o tratamento fiscal dos rendimentos de não residentes ou equiparados a residentes, aplicam uma ‘reduzida’ ou ‘nula’ tributação sobre os rendimentos e contam ainda com segredo bancário, falta de controle de câmbios e mantêm uma grande flexibilidade para a constituição e administração de sociedades locais. Mas suas manifestações variam caso a caso. Mister, pois, separar os países com tributação favorecida (‘paraísos fiscais’) dos países com regime societário favorecido (‘paraísos societários’), daqueles com regimes bancários e financeiros favorecidos (‘paraísos bancários’) e dos países com regime penal favorecido (‘paraísos penais’), mesmo sendo impossível encontrar uma forma exclusiva de um ou de outro, prevalecendo sempre as forma híbridas, segundo a vocação preponderante de cada um deles. TÔRRES, Heleno. **Direito tributário internacional**: planejamento tributário e operações transnacionais. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2001. p. 79-80.

essas alternativas, que objetivam atrair investidores estrangeiros, oferecendo benefícios fiscais, com redução de tributação, fruto, também, da concorrência tributária internacional.

Com essa concorrência tributária aparece também o planejamento tributário, que possibilita a análise dos custos e benefícios fiscais da carga fiscal a ser suportada pelos agentes econômicos⁴⁴¹. Nas palavras de Heleno Torres⁴⁴², o planejamento tributário internacional seria

um procedimento de interpretação do sistema de normas, visando à criação de um modelo de ação para o contribuinte, caracterizado pela otimização da organização como forma de economia tributária, num agir voltado imediatamente para o sucesso; em termos pragmáticos, o planejamento tributário internacional não será mais do que uma qualificação desse procedimento pela presença do elemento de estraneidade que se apresenta (operações de não-residentes ou atuações ultraterritoriais de residentes). Tratando-se do uso de países com tributação favorecida, o planejamento tributário internacional consistirá na seleção do melhor país ou da melhor operação efetuada por sujeitos residentes interessados em atuar nestes, com o objetivo de reduzir o ônus fiscal suportado, internamente, no país de residência, ou, de um modo global, pelas várias unidades da pessoa jurídica localizada em outras jurisdições.

Além do planejamento tributário internacional e dos paraísos fiscais, as principais marcas do processo de globalização, no direito tributário, acrescentam-se: a tendência de redução das cargas tributárias nacionais; “os preços de transferências”; o papel dos tratados internacionais; a tributação da renda em bases universais; a aproximação tributária observada no processo de formação dos blocos econômicos; a taxa Tobin e a tributação das transações financeiras internacionais; e o nomadismo fiscal⁴⁴³.

Nesse contexto da globalização tributária, com os efeitos na tributação interna de cada país, o produto de uma internacionalização das suas operações e a necessidade de inserção nesse mundo global é que se verificam as desigualdades tributárias entre os Estados, oriundas do processo neoliberal, caracterizadas pela concorrência tributária internacional e as “guerras fiscais”, no âmbito interno.

⁴⁴¹ VALADÃO, Marcos Aurélio Pereira. Efeitos da globalização no sistema tributário brasileiro. In: VALADÃO, Marcos Aurélio Pereira. **Uma visão ampliada efeitos da globalização no sistema tributário brasileiro**. [S.l., 2008]. p. 45. Disponível em: <http://api.ning.com/files/2lkHcGm*-hL9G5bTNVFZ8TabkKSu5bTq21Q9MudSbBb*zvt3y-qidOuv8CLmBf7sIUYA-G8j7DOUAYwEdB4bdZqfboN5Xmu/pdf>. Acesso em: 15 out. 2012.

⁴⁴² TÔRRES, Heleno Tavares. Da tributação e do orçamento: do sistema tributário nacional. In: CANOTILHO, J. J. Gomes (Coord.) et al. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva; Coimbra: Almedina, 2013. p. 99-100.

⁴⁴³ CASTRO, Aldemário Araújo. **As repercussões da globalização na tributação brasileira**. 2006. 55 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Católica de Brasília, Brasília, DF, 2006.

Assim, o processo neoliberal deu origem ao modelo tributário, instrumento de redistribuição de renda que ampliou as desigualdades, por meio da tributação. Tal modelo caracteriza o cenário de crise do Estado de Bem-Estar Social, a partir do paradigma do neoliberalismo econômico⁴⁴⁴.

Segundo Michel Bouvier, o imposto, em suas origens, foi um instrumento de submissão ou um meio de solidariedade do grupo social. Com a noção de Estado-nação unificado e com fronteiras determinadas é que se construiu a ideia do imposto realizador do bem comum. Tal concepção, em função dos processos já explicitados, não é mais a visão atual, pois hoje tem-se a tese da fiscalidade mínima, que favorece o retorno do imposto-troca. Intensifica-se então, o corporativismo, que reclama privilégios fiscais e está na origem “de uma série de favores e regimes derogatórios, tomados notadamente em direção do setor econômico e financeiro, que dão à fiscalidade nacional e local atual a estrutura de um verdadeiro mosaico”⁴⁴⁵.

Em tal quadro, o poder fiscal se tornou um jogo para os múltiplos centros de decisão públicos e privados que formam o tecido social, enquanto ele é cada vez menos um atributo de um poder universal, representado até agora pelo Estado. Os organismos profissionais (sindicatos patronais ou de empregados), as associações profissionais de interesses de tal ou qual parte da população, as coletividades territoriais, as instituições internacionais, todos intervêm de maneira ativa no processo de decisão fiscal, reivindicam a fiscalização de certa renda ou o poder de modular a carga fiscal, ou criá-la, suprimi-la ou modificá-la. Assim, presenciamos um retorno à Idade Média, com extrema diversificação da arrecadação, associada a inúmeras diferenças de estatutos.

Com a globalização neoliberal, se intensificam essas desigualdades, mormente nos países periféricos, nos quais a concentração de renda, a pobreza e a miséria já configuravam fatores de exclusão social. Daí que, entre outros meios para a redução da **pobreza**, a tributação aparece como instrumento de redistribuição de renda, através de princípios e meios de intervenção na economia de forma a atenuar as diferenças pessoais e regionais.

Misabel Derzi afirma que muitas dessas distorções se resolvem por meio de ações afirmativas que, no âmbito tributário, podem ser chamadas de isenções ou incentivos. Assim, em uma análise do ordenamento jurídico nacional, a Constituição adota a “concepção de tributo como solidariedade, graduado de acordo com a capacidade econômica, e não

⁴⁴⁴ BUFFON, Marciano. A crise estrutural do Estado contemporâneo: a falência da neotributação e a reconstrução do fundamento da solidariedade. In: MORAIS, José Luis Bolzan (Org.). O Estado e suas crises. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005. p. 109-110.

⁴⁴⁵ BOUVIER, Michel, apud DERZI, Misabel Abreu Machado. Pós-modernismo e tributos: complexidade, descrença e corporativismo. **Revista Dialética de Direito Tributário**, São Paulo, n. 100, p. 68-69, 2004.

meramente troca entre os serviços públicos prestados e o imposto pago”⁴⁴⁶. A Constituição aparece então como norma autorizativa para a redução dessas diferenças econômico-materiais, utilizando-se de princípios como seletividade, progressividade e capacidade contributiva, para manter o compromisso da liberdade e igualdade inerente ao Estado Democrático de Direito.

No entanto, com a complexidade⁴⁴⁷ do sistema tributário, a realidade na redistribuição de rendas e redução da pobreza é outra. Tem-se, no Brasil, um sistema tributário regressivo, com elevação da carga tributária ao longo do tempo, onde quem ganha mais paga menos tributo e vice-versa. Dito de outro modo, quem ganha até dois salários mínimos paga 49% dos rendimentos em tributos e quem ganha acima de trinta salários paga 26%, o que mostra a regressividade do sistema e a contradição dos princípios da equidade, capacidade contributiva e progressividade⁴⁴⁸.

Já no âmbito extraterritorial as desigualdades decorrem da dominação econômica advinda da liberalização financeira, que fragiliza a economia dos países que dependem do fluxo de capital. Essa globalização torna marginais os países que não interessam ao processo de acumulação de capitais⁴⁴⁹, de forma que os Estados sentem a necessidade de se inserem no mercado global para uma maior abertura econômica, a fim de proporcionar uma estrutura institucional eficiente, que propicie o fluxo de investimento a baixo custo, para o mercado

⁴⁴⁶ DERZI, Misabel Abreu Machado. Pós-modernismo e tributos: complexidade, descrença e corporativismo. **Revista Dialética de Direito Tributário**, São Paulo, n. 100, p. 67, 2004.

⁴⁴⁷ A complexidade do sistema tributário tem diversas fontes. “A diferenciação em razão da necessidade de se graduar o imposto de acordo com a capacidade econômica de cada contribuinte e de se redistribuir a renda por meio da progressividade do imposto de renda, da progressividade do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana, do imposto sobre a fortuna etc, a utilização de métodos destinados a corrigir as desigualdades regionais e sociais ou a praticar intervenção estatal (multiplicação de exações obrigatórias setoriais, por meio de contribuições), embora se enfraqueça o Estado paralelamente. O abuso desencadeado por pressões corporativas, que criam miríades de regimes especiais e excepcionais de tributação, escondidos sob o manto da justiça e da inclusão social; a democracia participativa e plural facilita a intervenção legítima ou ilegítima de sindicatos, organismos profissionais, econômicos, internos e internacionais no processo legislativo; nesse cenário, a descrença e o ceticismo em relação a valores e princípios até então inquestionáveis levam muitos países a experimentar simplificações e tentativas de aumento da base dos impostos que arranham aqueles mesmos valores e princípios.” Ibid., p. 72.

⁴⁴⁸ “Uma das principais distorções do sistema tributário no Brasil é a excessiva tributação indireta sobre a produção e o consumo, e a baixa tributação direta sobre a renda e o patrimônio. O resultado dessa insensatez fiscal é que mais da metade da arrecadação tributária prevista para 2008 incide sobre o consumo (51,4%). Se juntarmos a renda do trabalho (14,6% de toda a receita tributária), o percentual se eleva para 66%. Enquanto isso, capital e patrimônio representam apenas 18,6% dessas mesmas receitas. A tributação sobre o patrimônio, em particular é absurdamente irrisória, pois representa apenas 1% do PIB.” A CONSTRUÇÃO de um novo sistema tributário nacional focado no desenvolvimento e na justiça fiscal. **Visão FENAFISCO**, Brasília, DF, n. 1, p. 08, set. 2010.

⁴⁴⁹ ANDRADE, Thalís Ryan de. A tributação internacional para o desenvolvimento: em busca de um novo modelo. **Revista Tributária e Finanças Públicas**, São Paulo, n. 74, p. 307, 2007.

mundial. E a tributação tem um papel essencial, já que, em termos competitivos, os tributos representam custos que reduzem a margem de lucros, nas transações internacionais⁴⁵⁰.

Percebe-se que esse modelo de globalização, construído a partir de uma concepção neoliberal, embora tenha vantagens no acesso mais rápido à informação, apresenta-se extremamente desigual, injusto e excludente, mormente os aspectos econômico-tributários. Em vista disso, é preciso resgatar o tributo como instrumento de solidariedade, não só no âmbito interno, mas também internacionalmente, em busca de um compromisso de uma solidariedade mundial, a fim de reduzir as desigualdades.

Uma das formas pensadas para a diminuição da assimetria global foi a “Taxa Tobin”, concebida para tributar o capital financeiro internacional de forma a “transferir recursos dos ricos para os pobres”⁴⁵¹:

O tributo Tobin – idealizado em 1972 pelo norte-americano James Tobin – sugere a incidência de alíquotas que vão de 0,01% a 0,5% sobre operações financeiras de curto prazo (hot money), destinando-se o dinheiro arrecadado para um fundo mundial de combate à pobreza, tudo isto realizado pela instituição do FMI.

Os números mostrados por James Tobin estimam que esse fundo poderia conseguir cerca de US\$ 170 bilhões por ano (Rousset, 2006).

O princípio do tributo é simples. A especulação financeira consiste basicamente em vender uma moeda e comprá-la novamente por menor preço, de modo a obter lucro. Cada vez que o especulador vende e volta a comprar uma moeda, este deveria pagar uma taxa equivalente ao lucro que espera obter.

Deste modo, o tributo assumirá uma nítida feição extrafiscal, pois terá o escopo de reduzir a especulação financeira em paraísos fiscais e, conseqüentemente, suprimir tais zonas de baixa tributação. Por outro lado, sua finalidade fiscal também é acentuada na medida em que poderá arrecadar um montante suficiente para reduzir a desigualdade entre o primeiro e terceiro mundo, revelando a finalidade última em buscar dar um fim à pobreza por meio da redistribuição de renda⁴⁵².

⁴⁵⁰ VALADÃO, Marcos Aurélio Pereira. Efeitos da globalização no sistema tributário brasileiro. In: VALADÃO, Marcos Aurélio Pereira. **Uma visão ampliada efeitos da globalização no sistema tributário brasileiro**. [S.l., 2008]. p. 45. Disponível em: <http://api.ning.com/files/2lkHcGm*-hL9G5bTNVfZ8TabkKSu5bTq21Q9MudSbBb*zvt3y-qidOulv8CLmBf7sIUyA-G8j7DOUayWEdB4bdZqfboN5Xmu/pdf>. Acesso em: 15 out. 2012.

⁴⁵¹ Na opinião de Maria da Conceição Tavares, “a taxa Tobin é um imposto “moral”, não é difícil de ser cobrado, mas há o problema de quem cobra. O positivo é que ele coloca a discussão sobre a necessidade de regular e taxar minimamente os rentistas do mundo e, por outro lado, faria uma transferência dos ricos para os pobres, pois a transferência que tem ocorrido desde os anos 80 é dos pobres para os ricos”. CHESNAIS, François. **Tobin or not Tobin?** Por que tributar o capital financeiro internacional em apoio aos cidadãos. São Paulo: UNESP, 1999. p. 08-09.

⁴⁵² ANDRADE, Thalís Ryan de. A tributação internacional para o desenvolvimento: em busca de um novo modelo. **Revista Tributária e Finanças Públicas**, São Paulo, n. 74, p. 309-310, 2007.

A ideia da Taxa Tobin⁴⁵³ é a necessidade de atingir o poder do capital financeiro e restabelecer uma regulamentação pública internacional, inaugurando, assim, uma forma de relação entre o público e o privado, significando fazer uma série de advertência política aos principais agentes econômicos e afirmar que o interesse geral deve preponderar sobre o privado, sem dizer da premência do desenvolvimento sobre a especulação internacional⁴⁵⁴.

Alternativas outras são postas para a redução das desigualdades, como a implementação de tratados multilaterais, como afirma Valadão. Esses tratados contemplam um tratamento adequado, dando “[...] neutralidade às transações internacionais, sob o ponto de vista tributário, com exceções aos países não desenvolvidos, que precisam atrair investimentos e não detêm os mesmos instrumentos dos países desenvolvidos”⁴⁵⁵.

Nessa perspectiva de redução da pobreza é que se buscam as alternativas, no âmbito tributário. A grande dificuldade é criar mecanismos de tributação internacional igualitário, num ambiente competitivo e excludente, imposto pela globalização. Como construir esses instrumentos tributários igualitários no âmbito internacional dentro de Estados com soberania fiscal⁴⁵⁶ ainda com aspecto supremo, embora limitado, já que supremo não significa ilimitado?

Todo esse contexto estaria inserido numa crise constitucional, promovida pelo neoliberalismo, provocando um processo de desconstitucionalização e uma desregulamentação, o que se reflete nas promessas democráticas. Dessa forma, percebe-se o descompasso entre as promessas constitucionais e as possibilidades de sua realização⁴⁵⁷, pois o projeto constitucional vê-se confrontado com a finalidade de transformação social, mormente a inclusão social

⁴⁵³ Segundo Agostinho Toffoli Tavoraro o imposto CTT – Currency Transaction Tax, imposto sobre transações monetárias, é a nova denominação do imposto Tobin, que busca assegurar a estabilidade dos mercados financeiros. TAVOLARO, Agostinho Toffoli. A tributação internacional no século XXI. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, São Paulo, n. 84, p. 217, 2009.

⁴⁵⁴ CHESNAIS, François. **Tobin or not Tobin?** Por que tributar o capital financeiro internacional em apoio aos cidadãos. São Paulo: UNESP, 1999. p. 12.

⁴⁵⁵ VALADÃO, Marcos Aurélio Pereira; SILVA, Lauriana de Magalhães. Concorrência tributária internacional e soberania. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário**, Brasília, DF, v. 3, n. 1, p. 57, 2008.

⁴⁵⁶ Na concepção de José Casalta Nabais, a soberania pode ser entendida como poder jurídico supremo, mas não pode ser entendida em termos absolutos, “[...] seja à maneira de T. Hobbes, que nela vê um poder absoluto sem limites de qualquer ordem, seja à maneira mais moderada de diversos autores que, reconduzindo-a um conceito estritamente político, aceitam para ela tão só limites de caráter não jurídico. Efectivamente, como poder jurídico, a soberania é por natureza um poder com limites, o que não afecta o seu aspecto supremo, já que supremo não significa ilimitado. Tais limites consubstanciam-se, internamente, em princípios superiores da justiça, que integram o direito constitucional e, em parte, o direito internacional (como o relativo à tutela internacional dos direitos do homem) e, extremamente, no direito internacional.” NABAIS, José Casalta. A soberania fiscal no quadro da integração europeia. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, São Paulo, n. 75, p. 263, 2007.

⁴⁵⁷ MORAIS, José Luis Bolzan de. **As crises do Estado e da Constituição e a transformação espaço-temporal dos direitos humanos**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011. p. 53.

como projeto político-constitucional e, de outro lado, delimitados com as proteções, resguardos e salvaguardas impostos por uma economia capitalista que, não mais podendo excluir totalmente, estabelece limites às possibilidades de concretização de tal projeto naquilo que restou do capitalismo de produção, e descomprometido totalmente naquilo que se apresenta agora como capitalismo financeiro⁴⁵⁸.

Ou seja, vive-se a tensão entre política de inclusão e economia de exclusão⁴⁵⁹, dificuldade diante da qual J. J. Gomes Canotilho⁴⁶⁰ afirma que o Estado social só pode desempenhar positivamente as suas tarefas de socialidade se se verificarem, entre outras condições, as provisões financeiras necessárias e suficientes dos cofres públicos, o que implica um sistema fiscal eficiente e capaz de assegurar relevante capacidade de coação tributária.

Vê-se, assim, o sistema tributário atual inserido e ao mesmo tempo protagonista desse contexto de concorrência de poderes, desterritorialização e fragmentação da soberania, o que aponta para a flexibilização do constitucionalismo, em uma profunda fragilização das conquistas sociais obtidas pelas lutas cidadãs. É que se percebe uma relação de correspondência entre as estruturas mercadológicas, calcadas e definidas pela tributação, no novo constitucionalismo e nas estruturas de regulação social:

Assim, de adianta retomar o tema dos Direitos Humanos e sua implementação, a partir de uma estratégia constitucional e de hermenêutica de suas disposições, para consolidarmos e ampliarmos o seu catálogo, os mecanismos procedimentais e as instâncias de proteção dos mesmos se, diante do atual quadro de crise das instituições públicas – crise do espaço público, da democracia, sobretudo sob a forma representativa, do Estado enquanto tal e até mesmo de sua fórmula privilegiada de organização pactada, ou seja, o constitucionalismo etc. – as instâncias de regulação social – como é o caso do Direito – estão se enfraquecendo ou, pior, desaparecendo, como espaços públicos de apelo, em especial frente a estruturas e estratégias paraestatais e mercadológicas?⁴⁶¹

Diante disso, tem-se o dilema entre a necessidade do Estado desempenhar positivamente suas tarefas de socialidade, por meio de provisões financeiras suficientes, através de um sistema fiscal eficiente, e o pragmatismo das estruturas dos sistemas tributários, adequar-se sempre às políticas neoliberais e ao capitalismo excludente. Percebe-se uma clara

⁴⁵⁸ MORAIS, José Luis Bolzan de. **As crises do Estado e da Constituição e a transformação espaço-temporal dos direitos humanos**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011. p. 53.

⁴⁵⁹ *Ibid.*, p. 64.

⁴⁶⁰ CANOTILHO, J.J. Gomes. A governance do terceiro capitalismo e a constituição social. In: CANOTILHO, J.J.; STRECK, Lenio Luiz (Coord.). **Entre discursos e culturas jurídicas**. Coimbra: Coimbra Editora, 2006. p. 147.

⁴⁶¹ MORAIS, op. cit., p. 110.

contradição do ideário da tributação e da justiça fiscal distributiva, baseadas nos princípios da capacidade contributiva e da progressividade.

Apesar da globalização e da crise das finanças públicas, o imposto - se construirmos orçamentos sob válida e aplicada técnicas modernas e eficientes - ainda representará um dos mais importantes instrumentos de redistribuição de riqueza que os Estados têm à disposição⁴⁶².

Passando pelos impactos neoliberais e a formação da nova ordem tributária, é necessário perceber tais mudanças no sistema tributário brasileiro, em sua perspectiva história e na Constituição Federal de 1988, com o modelo proposto do Estado Democrático de Direito.

⁴⁶² GALLO, Franco. **Las razones del fisco**: ética y justicia en los tributos. Traducción José A. Rozas Valdés y Francisco Cañal. Madri: Marcial Pons, 2011. p. 21.

4 O MODELO TRIBUTÁRIO E A POLÍTICA ECONÔMICA BRASILEIRA

Nesse capítulo será desenvolvida a evolução do sistema tributário brasileiro até a Constituição Federal de 1988 que estrutura o sistema tributário nacional, seus princípios, tributos e as limitações constitucionais ao poder de tributar.

A tributação é um dos principais instrumentos da política fiscal e elemento para consolidar os objetivos e fundamentos da Carta Constitucional. Daí a importância do desenvolvimento da política econômica brasileira que possui na política fiscal, monetária e cambial instrumentos necessários para o desenvolvimento da nação, porém, dentro dos padrões do modelo de Estado democrático de direito.

4.1 Considerações Acerca do Sistema Tributário Brasileiro Antes da Constituição de 1988

Desde a formação da República e do Federalismo existe uma preocupação constitucional no âmbito tributário em ter uma medida aprimorada de rigor e segurança jurídica que contemple a distribuição das competências tributárias entre União e estados. Tal modelo foi ampliado nas Constituições de 1934 e 1937, alargando-se a participação dos municípios e o aparecimento das contribuições de melhoria, na Constituição de 1934, complementando-se pela tributação das espécies tributárias (impostos e taxas) antes já contempladas⁴⁶³.

Em função do regime federativo brasileiro, o constituinte de 1891 já demonstrou preocupação pela repartição da arrecadação tributária entre os entes federativos. Assim, foi adotada a separação exclusiva da União e dos estados, permitindo maior autonomia financeira aos entes federativos, sendo que, quanto aos municípios, os estados ficaram encarregados de fixar-lhes os impostos, de forma a lhes assegurar a autonomia⁴⁶⁴. Na época, à União cabiam o imposto de importação, os direitos de entrada, saída e estadia de navios, as taxas de selo e as taxas de correios e telégrafos federais. Os Estados ficavam com os impostos de exportação,

⁴⁶³ TÔRRES, Heleno Tavares. Da tributação e do orçamento: do sistema tributário nacional. In: CANOTILHO, J. J. Gomes (Coord.) et al. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva; Coimbra: Almedina, 2013. p. 1588.

⁴⁶⁴ Embora dependentes financeiramente dos estados, a Constituição de 1891 trazia o princípio da autonomia dos municípios naquilo que tratava dos seus interesses.

sobre imóveis rurais e urbanos, sobre a transmissão de propriedades e sobre indústrias e profissões, além de contribuições concernentes a seus correios e telégrafos e taxas de selo⁴⁶⁵.

Dessa forma, a característica marcante dessa Constituição no âmbito tributário, foi a discriminação mais rígida, clara e precisa das rendas tributárias, no que tange às competências fiscais dos tributos da União e dos estados-membros, embora, se verificasse a superposição de tributos, provocando uma concorrência tributária entre União e estados, o que causaria repercussão futura⁴⁶⁶.

A Constituição ainda consagrava os princípios da legalidade tributária (art.72, §30), o princípio da uniformidade do imposto federal e outros que contemplavam a uniformidade do imposto federal⁴⁶⁷.

Na virada para o século XX e com os novos contornos da economia mundial, verificava-se maior preocupação na distribuição de rendas e a possibilidade de implementação do imposto de renda, embora no Brasil essa tributação tivesse sido pensada como um novo meio de compensar os déficits do Estado e não como instrumento para equilibrar a distribuição de renda. Assim, o imposto de renda, foi criado efetivamente em 1922, pela Lei de Orçamento n. 4.625, mas passou a vigorar e ser cobrado em 1924⁴⁶⁸.

Antes da Constituição de 1934 e até o início da Primeira Guerra Mundial, o imposto de importação era a principal fonte de receita da União, comparado à diminuta arrecadação do imposto sobre o consumo. Esse perfil mudou após o conflito, com a redução dos fluxos de comércio exterior, o que obrigou o governo a buscar receitas na tributação das bases domésticas⁴⁶⁹.

Com a Constituição de 1934, as competências tributárias foram revistas. Os municípios ganharam independência financeira, com impostos próprios⁴⁷⁰, e os estados passaram a cobrar o imposto de vendas e consignação, além do imposto sobre propriedade territorial rural, transmissão da propriedade causa mortis e transmissão imobiliária intervivos, consumo de combustíveis de motor de explosão, exportação de mercadorias de sua produção, indústrias e profissões. A União teve uma ampliação na sua competência, aumentando-se-lhe

⁴⁶⁵ VARSANO, Ricardo. **A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas.** Rio de Janeiro: IPEA, 1996. p. 2-6. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1839/1/td_0405.pdf>. Acesso em: 13 maio 2014.

⁴⁶⁶ BALTHAZAR, Ubaldo Cesar. **História do tributo no Brasil.** Florianópolis: Fundação BOITEUX, 2005. p. 106.

⁴⁶⁷ Ibid., p. 109.

⁴⁶⁸ Ibid., p. 112-113.

⁴⁶⁹ VARSANO, op. cit., p. 3.

⁴⁷⁰ Os impostos próprios dos municípios, nessa época, seriam: “impostos de licenças, impostos predial e territorial urbanos, ‘cobrado o primeiro sob a forma de décima ou de cédula de renda’, imposto sobre diversões públicas e imposto sobre a renda de imóveis rurais. Podiam ainda os municípios instituir e cobrar taxas sobre serviços municipais (art.13, §2, V)”. BALTHAZAR, op. cit., p. 115.

o rol dos tributos, cabendo-lhe a instituição dos impostos sobre a importação de mercadorias de procedência estrangeira, de consumo de quaisquer mercadorias, de renda e proventos de qualquer natureza (excetuada a renda cedular de imóveis), de transferência de fundos para o exterior, sobre atos emanados do seu governo, negócios da sua economia e, nos Territórios, os atribuídos aos estados pela Constituição⁴⁷¹.

Outras características eram previstas na Constituição de 1934, como o estabelecimento e ampliação de princípios e imunidades, como o da imunidade recíproca, prevista na Carta de 1891, a manutenção do princípio da uniformidade geográfica, a fixação do princípio da vedação aos estados, municípios e Distrito Federal de instituir diferença tributária em razão da procedência entre bens de qualquer natureza⁴⁷².

Embora com poucas modificações no sistema tributário, é interessante passar pela Constituição de 1937, já que houve limitações à cobrança do imposto de exportação na Carta de 1934, o que provocou certa mobilidade nas bases de incidência. Assim, o imposto de vendas e consignações tornou-se a principal fonte de receita estadual, no início da década de 1940, chegando, em 1946, a corresponder a 60% da receita tributária desses entes. Já no âmbito municipal, a principal fonte de arrecadação permanecia com os impostos sobre indústrias e profissões e o predial. Na União, na passagem da década de 1930 e com o advento da Segunda Guerra Mundial, o imposto de importação perdeu importância, dando lugar, em 1946, ao imposto de consumo, que já era responsável por aproximadamente 40% da receita tributária federal, acompanhado pelo crescimento do imposto de renda⁴⁷³.

Na Constituição de 1946, pode-se destacar a modificação da discriminação de rendas entre as esferas de governo, com a institucionalização do sistema de transferências de impostos. Procuram-se reforçar as finanças municipais, o que se pretendeu, juntamente com a Emenda Constitucional n. 5, que atribuía aos municípios 10% da arrecadação do imposto de consumo e o aumento para 15% da participação dos municípios no imposto de renda. Transferiu-se, ainda, para os municípios, o imposto sobre transmissão intervivos e o imposto sobre propriedade territorial rural. Insta salientar que nesse período muitos impostos tinham os recursos vinculados a atividades específicas, desenvolvidas pelo Estado, como transferências de imposto único ao desenvolvimento do sistema de transporte e a empreendimentos relacionados com a indústria de petróleo, e transferências de recursos do IR

⁴⁷¹ BALTHAZAR, Ubaldo Cesar. **História do tributo no Brasil**. Florianópolis: Fundação BOITEUX, 2005. p. 118-120.

⁴⁷² Ibid., p. 119-120.

⁴⁷³ VARSANO, Ricardo. **A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século**: anotações e reflexões para futuras reformas. Rio de Janeiro: IPEA, 1996. p. 4-5. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1839/1/td_0405.pdf>. Acesso em: 13 maio 2014.

recebidos pelos municípios para benefícios de ordem rural que melhorassem as condições econômicas, sociais, sanitárias ou culturais das populações das zonas rurais. O que se percebe, nessa época, é o crescimento da tributação sobre os produtos, prevalecendo na arrecadação os impostos de consumo na União, o imposto de vendas e consignações no estado e o imposto de indústrias e profissões nos municípios⁴⁷⁴.

Após esse período e antes da reforma constitucional da Emenda n. 18, de 1965, tinha-se um sistema tributário sem efetividade, haja vista que os efeitos econômicos dos atos, fatos ou negócios jurídicos praticados pelos contribuintes não tinham relevância para qualificar a hipótese de incidência dos tributos, ou seja, vários tributos eram meramente escriturais e jurídicos e não traziam o desenvolvimento da economia⁴⁷⁵.

A reforma tributária passou a ser prioridade não somente para resolver os problemas orçamentários, mas também para prover os recursos necessários às demais reformas e reestruturar o aparelho arrecadador, considerado insuficiente para resolver a questão, haja vista que a “[...] principal crítica à tributação era a excessiva carga incidente sobre o setor produtivo, tanto devido à cumulatividade do imposto de consumo como ao progressivo aumento do imposto de renda de pessoas jurídicas”⁴⁷⁶. Dessa forma, o sistema tributário foi paulatinamente implantado, entre 1964 e 1966, objetivando prioritariamente a reabilitação das finanças federais e o alívio tributário dos setores empresariais, que constituíam a base política que sustentava o regime. Outras mudanças foram a reorganização da administração fazendária federal, a revisão e o crescimento da arrecadação do imposto de renda e a reformulação do imposto sobre consumo, com a origem do imposto sobre produtos Industrializados⁴⁷⁷.

Assim, em meio ao golpe de 1964, a política tributária apoiava-se no setor financeiro, com fortes intervenções no Estado e à custa de elevados empréstimos, o que resultou na elevação da inflação e no aumento da diferença entre ricos e pobres. Necessitava-se, assim, de uma profunda reforma no sistema tributário, que só veio por meio da Emenda Constitucional n. 18/65, que⁴⁷⁸

Efetivou profundas mudanças, alterando as discriminações de competência e classificando os impostos sob uma visão econômica e não jurídica, facilitando e tornando prática a discriminação de rendas tributárias. Procurou um maior entrosamento entre os sistemas tributários federal, estadual e

⁴⁷⁴ VARSANO, Ricardo. **A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas**. Rio de Janeiro: IPEA, 1996. p. 5-6 . Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1839/1/td_0405.pdf>. Acesso em: 13 maio 2014.

⁴⁷⁵ BALTHAZAR, Ubaldo Cesar. **História do tributo no Brasil**. Florianópolis: Fundação BOITEUX, 2005. p. 133.

⁴⁷⁶ VARSANO, op. cit., p. 8.

⁴⁷⁷ Ibid., p. 7-9.

⁴⁷⁸ BALTHAZAR, op. cit., p. 134.

municipal, com a finalidade de instituir um sistema tributário nacional integrado⁴⁷⁹.

A Lei n. 5.172/1966 (Código Tributário Nacional) foi o outro documento que também marcou os trabalhos de reforma do sistema tributário e que trouxe, juntamente com a Emenda referida, a autonomia do Direito Tributário. Em geral:

O CTN, neste aspecto, inovou, concedendo uma feição econômica às hipóteses de incidência tributárias. Vários outros aspectos positivos podem ser citados, trazidos pelo Código, que conferiu caráter nacional integrado ao sistema tributário e ofereceu racionalidade econômica aos tributos. Trouxe também conceitos mais seguros das espécies tributárias (imposto, taxa e contribuição de melhoria) e atribuiu à tributação função importante como instrumento de política econômica. Não há dúvida de que o novo Código provocou um aumento da arrecadação tributária e apresentou também aspectos negativos, como o desequilíbrio financeiro entre aumento de despesas e aumento de receitas, com vários impostos mal administrados. Uma das piores consequências, talvez, foi o exagero do número de leis tributárias, ordinárias e regulamentares⁴⁸⁰.

O objetivo primordial da reforma do sistema tributário foi privilegiar o estímulo ao crescimento acelerado e à acumulação privada, que abrange os detentores da riqueza, em detrimento da equidade. Assim, foram feitas alterações no sentido de alcançar o crescimento econômico, por meio da elevação do esforço fiscal da sociedade, de modo que “[...] não só se alcançasse o equilíbrio orçamentário, como se dispusesse de recursos que pudessem ser dispensados, através de incentivos fiscais, à acumulação de capital”⁴⁸¹.

Esse processo de crescimento caberia principalmente ao governo federal, que exigia a centralização das decisões econômicas, sendo prioridade que estados e municípios tivessem maior autonomia financeira, para desempenhar suas funções e não atrapalharem o processo de crescimento, o que foi possível através do ICM, (imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias) e das transferências intergovernamentais⁴⁸².

Já no fim da reforma, verificou-se que a União passou a ter níveis cada vez maiores da parcela da arrecadação e estados e municípios contaram com percentuais menores das transferências orçamentárias da União. A carga tributária só aumentava sustentando-se em

⁴⁷⁹ BALTHAZAR, Ubaldo Cesar. **História do tributo no Brasil**. Florianópolis: Fundação BOITEUX, 2005. p. 135.

⁴⁸⁰ Ibid., p. 157.

⁴⁸¹ VARSANO, Ricardo. **A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século**: anotações e reflexões para futuras reformas. Rio de Janeiro: IPEA, 1996. p. 9. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1839/1/td_0405.pdf>. Acesso em: 13 maio 2014.

⁴⁸² Ibid., p. 10.

torno de 25% do PIB até 1978, em função dos incentivos fiscais que, como efeito indireto, corroía a receita⁴⁸³.

Importa destacar que o sistema tributário, em meados da década de 1970 e 1980, mostrou-se ainda mais incapaz de alcançar a equidade, mormente em função dos incentivos fiscais, provocando diversas alterações no imposto de renda, a fim de mitigar os efeitos regressivos da tributação. Estados e municípios foram perdendo autonomia e a União aumentando mais a capacidade arrecadatória e neutralizando as ações de descentralização dos recursos para os demais entes federativos⁴⁸⁴.

Desde essa época, existe um desequilíbrio no sistema tributário federativo, com a União buscando maior parcela da arrecadação e a não repartição de suas receitas. O que se percebe é que essa desproporção de receitas vem moldando o sistema tributário brasileiro em um caminho tendente a concentrar receitas na União e não permitir a autonomia dos entes federativos pelos custos das suas responsabilidades sociais.

4.2 O Sistema Tributário Brasileiro na Constituição de 1988: Características, Estrutura e Princípios

A Constituição de 1988 traz, nos artigos 145 a 162, o Sistema Tributário Nacional, disciplinado no Capítulo I do Título VI, “Da Tributação e do Orçamento”. O sistema tributário disciplina as regras constitucionais da incidência tributária, da classificação dos tributos, da repartição das competências e receitas tributárias e das limitações ao poder de tributar. Na verdade como afirma Ives Gandra da Silva Martins⁴⁸⁵, a Constituição apresenta uma “[...] carta de direitos dos contribuintes contra a excessiva e reconhecida carga tributária da Federação tripartida, que é o Brasil, único país do mundo a outorgar, constitucionalmente, competência impositiva aos municípios”.

4.2.1 Perfil do Sistema Tributário na Constituição de 1988

O sistema tributário sofreu influência de alguns fatores, que lhe moldaram a estrutura, como as pressões dos movimentos sociais pela universalização dos direitos de cidadania e a as

⁴⁸³ VARSANO, Ricardo. **A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século**: anotações e reflexões para futuras reformas. Rio de Janeiro: IPEA, 1996. p. 11-12. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1839/1/td_0405.pdf>. Acesso em: 13 maio 2014.

⁴⁸⁴ *Ibid.*, p. 11-12.

⁴⁸⁵ MARTINS, Ives Gandra da Silva. O sistema tributário brasileiro. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord). **Curso de direito tributário**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 25.

demandas de estados e municípios por autonomia financeira, indispensável para sustentar a autonomia política, readquirida nas etapas finais de transição do regime militar para a democracia. Essas demandas foram atendidas pela ampliação das bases tributárias dos entes subnacionais e das repartições das receitas tributárias dos principais impostos federais para esses entes, por meio dos fundos constitucionais⁴⁸⁶. No que concerne aos direitos sociais, a prioridade era diversificar as fontes de financiamento, protegendo os recursos da seguridade social e evitando a dependência de contribuições sobre a folha de salários, mais suscetível aos ciclos da economia para, assim, garantir o orçamento da seguridade social⁴⁸⁷.

No entanto, além de trazer a proteção constitucional ao contribuinte, a Constituição estruturou o poder de tributar do Estado. Já no art. 145, comanda as espécies tributárias, que instrumentalizam a arrecadação de tributos para o Estado. Assim, conforme o art. 145 da CF e o art. 5º. do CTN, as espécies tributárias seriam os impostos, as taxas e as contribuições de melhorias.

A doutrina questiona que existam somente três espécies tributárias, elencando algumas correntes. Sem adentrar na discussão da classificação, traz-se a classificação da jurisprudência, que considera a teoria pentapartida⁴⁸⁸, na qual se distribuem os tributos em cinco espécies tributárias: impostos, taxas, contribuições de melhoria, empréstimos compulsórios (art.148, CF) e contribuições (art.149, CF).

Embora todas as espécies tributárias citadas, Rezende⁴⁸⁹ destaca que o sistema tributário brasileiro originou-se basicamente sobre um “sistema dual”, formado por impostos e contribuições. Não seria, na verdade, uma classificação de tributos, mas um destaque a duas espécies tributárias principais para o financiamento dos direitos sociais e, ao mesmo tempo, centrais na estrutura da descentralização tributária presentes na Constituição de 1988. A dualidade do sistema – impostos e contribuições sociais – decorre de pressão por mais autonomia federativa e das demandas pela universalização dos direitos da cidadania.

⁴⁸⁶ REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício; ARAÚJO, Erika. **O dilema fiscal**: remendar ou reformar? Rio de Janeiro: FGV, 2007. p. 11.

⁴⁸⁷ Ibid., p. 12.

⁴⁸⁸ Segundo o voto do ministro Moreira Alves, “de fato, a par das três modalidades de tributos (os impostos, as taxas e as contribuições de melhoria), a que se refere o art. 145 para declarar que são competentes para instituí-los a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, os arts. 148 e 149 aludem a duas outras modalidades tributárias, para cuja instituição só a União é competente: o empréstimo compulsório e as contribuições sociais, inclusive as de intervenção no domínio econômico e as de interesse das categorias profissionais ou econômicas”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso extraordinário nº 146.733-SP**, Tribunal Pleno. Recorrente: União Federal. Recorrida: Viação Nasser S.A. Relator: Min. Moreira Alves. Brasília, DF, 29 de junho de 1992. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=210152>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

⁴⁸⁹ REZENDE; OLIVEIRA; ARAÚJO, op. cit., p. 12.

O sistema sofreu, como será visto nos capítulos seguintes, forte influência dos ajustes fiscais e programas de estabilização econômica, com resultados prejudiciais ao desenvolvimento econômico e aos direitos da cidadania previstos na Constituição Federal de 1988:

Os problemas gerados pela natureza do ajuste fiscal conduzido pelo governo federal foram se tornando evidentes à medida que o programa de estabilização, implementado em 1994, o Plano Real, exigiu maior compromisso com a adoção de políticas de austeridade fiscal. Com a política econômica subordinada ao compromisso com o ajuste das contas públicas, o temor de perdas de receitas, por parte do governo federal, passou a impedir a realização de reformas abrangentes do sistema tributário, que corrigissem seus problemas de origem. Para mitigá-los, adotou-se a estratégia de nele realizar mudanças pontuais, as quais, além de insuficientes para corrigi-los, foram agravando suas distorções e transformando-o em instrumento que opera contra o crescimento econômico, a justiça fiscal e a própria federação⁴⁹⁰.

Como característica das duas principais espécies tributárias, tem-se que os impostos são tributos não vinculados à atividade estatal específica, sem a necessidade de uma contraprestação do Estado, como ocorre com as taxas e as contribuições de melhoria. Como afirma Luciano Amaro⁴⁹¹, “a atuação do Estado dirigida a prover o bem-comum beneficia o contribuinte, mas este frui das utilidades que o Estado fornece porque é membro da comunidade, e não por ser contribuinte”.

Os impostos não são afetados por uma destinação específica, sendo vedada a vinculação de sua receita a órgão, fundo ou despesa, salvo as exceções previstas na Constituição Federal (art.167, IV⁴⁹²).

A instituição dos impostos se dá no âmbito legislativo de cada ente federativo (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), de acordo com as atribuições de competências previstas na Constituição Federal. Assim, a Constituição distribui as competências para que os entes subnacionais instituíam os respectivos impostos, já previstos na Carta. Dessa forma, a União pode instituir, conforme arts. 153 e 154 da CF, os impostos de importação, exportação,

⁴⁹⁰ REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício; ARAÚJO, Erika. **O dilema fiscal: remendar ou reformar?** Rio de Janeiro: FGV, 2007. p. 84.

⁴⁹¹ AMARO, Luciano. **Direito tributário brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 52.

⁴⁹² Constituição Federal, “Art. 167. São vedados: IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para a realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto do § 4º deste artigo”. BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 12 abr. 2014.

de renda, sobre produtos industrializados, sobre operações financeiras, territorial rural, sobre grandes fortunas, residuais⁴⁹³ e extraordinários de guerra⁴⁹⁴.

Com os Estados e o Distrito Federal (art.155, CF) ficaram a competência para instituírem o Imposto sobre circulação de mercadoria e serviços, o imposto sobre transmissão causa mortes e doação e o imposto sobre a propriedade de veículos automotores. Os municípios e o Distrito Federal (art.156, CF) são competentes para instituírem impostos sobre serviços, sobre a transmissão de bens imóveis e direitos a eles relativos e impostos sobre serviços de qualquer natureza.

As contribuições têm uma natureza bem peculiar, pois são tributos vinculados, que financiam gastos específicos, mas, por outro lado, ligam-se à solidariedade e aproveitam ou não os contribuintes. Assim, como leciona Aires Barreto⁴⁹⁵, “o que caracteriza as contribuições especiais é que o produto de suas arrecadações deve ser carreado para financiar atividades de interesse público, beneficiando certo grupo e, direta ou indiretamente, o contribuinte”.

As contribuições são de competência exclusiva da União, conforme prescreve o art.149 da CF, que permite a instituição de contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas. Conforme afirma Fernando Rezende, essa competência exclusiva, combinada com o art.195, §5º, que veda a criação, ampliação ou extensão de qualquer benefício sem a correspondente fonte de custeio, “abriram a janela para sua maior exploração em caso de eventual insuficiência de recursos para os programas contemplados pela seguridade”⁴⁹⁶, de sorte que as contribuições passaram a ter características que concentraram recursos na União, sem repasse para os governos subnacionais, como acontece, por exemplo, no caso da exigência, para os governos subnacionais, dos 20% da arrecadação dos impostos instituídos pela União no exercício de

⁴⁹³ Art.154, I, CF: “A União poderá instituir: I - mediante lei complementar, impostos não previstos no artigo anterior, desde que sejam não cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos discriminados nesta Constituição”. BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 12 abr. 2014.

⁴⁹⁴ Art.154, II, CF: “A União poderá instituir: II - na iminência ou no caso de guerra externa, impostos extraordinários, compreendidos ou não em sua competência tributária, os quais serão suprimidos, gradativamente, cessadas as causas de sua criação”. Ibid.

⁴⁹⁵ BARRETO, Aires. **Base de cálculo, alíquota e princípios constitucionais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987. p. 73.

⁴⁹⁶ REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício; ARAÚJO, Erika. **O dilema fiscal: remendar ou reformar?** Rio de Janeiro: FGV, 2007. p. 89.

sua competência residual (art.157, II⁴⁹⁷). Acrescente-se que, embora as receitas das contribuições reforcem o orçamento social, elas passaram a subsidiar em parte o sistema financeiro, com a Desvinculação das Receitas da União (DRU), que será detalhada posteriormente.

As únicas exceções para a exclusividade das contribuições estão previstas na CF, no art.149, §1º, em que os estados, municípios e Distrito Federal poderão criar contribuições para custeio da previdência de seus servidores, e no art.149-A, correspondente a contribuições para custeio do serviço de iluminação pública, de competência dos municípios.

A seguridade social⁴⁹⁸ engloba a saúde, a assistência social e a previdência social, sendo custeada, entre outras receitas, pelas seguintes contribuições, previstas no art.195 da Constituição Federal⁴⁹⁹:

- I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:
 - a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;
 - b) a receita ou o faturamento (COFINS);
 - c) o lucro (CSLL);
- II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, incidente sobre a sua remuneração;
- III - sobre a receita de concursos de prognósticos.
- IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar.

Cabe destacar que as contribuições previstas no art.195, I, “a”, e II, são destinadas para o pagamento de benefícios do regime geral da previdência social, conforme prevê o art.167, IX⁵⁰⁰, da CF.

Podem ainda custear a seguridade social, segundo o art. 195, §4º, as contribuições criadas pela União por lei complementar, no uso de sua competência residual, que incidam

⁴⁹⁷ Constituição Federal de 1988, Art. 157. Pertencem aos Estados e ao Distrito Federal:

II - vinte por cento do produto da arrecadação do imposto que a União instituir no exercício da competência que lhe é atribuída pelo art. 154, I. BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 16 maio 2014.

⁴⁹⁸ Insta salientar que as contribuições para a seguridade social se dão num contexto de solidariedade, no qual toda a sociedade poderá contribuir, independentemente de pertencerem ao grupo diretamente relacionado com a atuação estatal.

⁴⁹⁹ BRASIL, op. cit.

⁵⁰⁰ Art. 167. “São vedados: XI - a utilização dos recursos provenientes das contribuições sociais de que trata o art. 195, I, a, e II, para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201”. Ibid.

sobre novas fontes, com base de cálculo e fatos geradores diferentes das contribuições já previstas.

Saliente-se que as contribuições para a seguridade social não precisam seguir o princípio da anterioridade, mas somente a noventena, que corresponde aos 90 dias entre sua instituição e cobrança. Isso dá uma maior garantia para a implementação, em menor tempo, dessas contribuições o que não acontece com a maioria dos outros tributos, que têm a cobrança condicionada ao exercício seguinte.

Outras contribuições⁵⁰¹ que não financiam a seguridade social podem ser destacadas, como as contribuições ao salário-educação (art.212, §5º, CF), ao financiamento do ensino fundamental público como prestação subsidiária ao estado, e as contribuições aos serviços sociais autônomos (art.240) que incidem sobre a folha de salários das empresas pertencentes à categoria e se destinam a financiar atividades de aperfeiçoamento profissional.

Destacam-se também as seguintes contribuições:

- a) CIDE – Contribuição de intervenção no domínio econômico, de competência exclusiva da União, criada por lei ordinária como reforço orçamentário à atividade de incentivo desejado;
- b) contribuições de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como as contribuições sindicais e as contribuições corporativas para custeio das entidades de fiscalização do exercício de profissões regulamentares;
- c) CPMF – Contribuição provisória sobre movimentação financeira, sucessora do antigo IPMF e criada por meio da EC n.12/96, para, pelo menos hipoteticamente, custear ações e serviços da saúde pública, um dos elementos da seguridade social.

Entre as outras espécies tributárias, além dos impostos e contribuições, há as taxas, contribuições de melhoria e empréstimos compulsórios. As taxas, diferentemente dos impostos, são tributos vinculados a uma determinada ação estatal, ou melhor, como ensina Aliomar Baleeiro⁵⁰², é o tributo cobrado de alguém que se utiliza de “serviço público especial e divisível, de caráter administrativo ou jurisdicional, ou o tem à sua disposição, e ainda quando provoca em seu benefício, ou por ato seu, despesa especial dos cofres públicos”. A Constituição outorga aos entes federativos a competência comum para instituir taxas, por

⁵⁰¹ São chamadas, segundo o STF, de “contribuições sociais gerais” (RE n.138.284-8/CE). BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso extraordinário nº 138.284-8/CE**, Tribunal Pleno. Recorrente: União Federal. Recorrida: Petróleo Dois Irmãos Ltda. Relator: Min. Carlos Velloso. Brasília, DF, 01 de julho de 1992. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=208091>>. Acesso em: 16 maio 2014.

⁵⁰² BALEEIRO, Aliomar. **Direito tributário brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 540.

meio de lei, que caberá à pessoa jurídica de direito público competente para custear prestação de serviços públicos ou para o exercício do poder de polícia.

As contribuições de melhoria também fazem parte da competência comum, podendo os entes subnacionais instituí-las como decorrente de obras públicas que incrementam a valorização no imóvel.

Os empréstimos compulsórios, por sua vez, são de competência privativa da União, instituídos por lei complementar, em função de calamidade pública, guerra externa ou investimento público de caráter urgente e relevante interesse nacional, desde que vinculados à despesa que o fundamentaram.

Como se percebe, essas competências são atribuídas pela Constituição da República, sendo relevante, em um Estado constituído sob a forma federativa, que a Carta Magna especifique o que cada pessoa política realiza em matéria tributária, com a finalidade de evitar conflitos entre União, Estados-membros, Distrito Federal e municípios⁵⁰³.

Assim, o sistema tributário, na Constituição de 1988, tem todas essas espécies tributárias, que podem ser instituídas pelos entes políticos da federação, a fim de exercerem as competências decorrentes de seu poder tributário, atributo inerente e essencial para a soberania do Estado. Nas palavras de Ruy Barbosa Nogueira⁵⁰⁴, o poder de tributar tem relação inevitável com a soberania que o “Estado exerce sobre as pessoas de seu território, ao qual corresponde, por parte dos indivíduos, um dever de prestação”.

A Constituição trouxe os meios para se atingir esses objetivos via tributação e a organização do Estado, para o aporte de recursos públicos. Por outro lado, a Constituição também trouxe as limitações e as garantias do cidadão para as imposições tributárias e arrecadatórias do Estado. Por isso, Aliomar Baleeiro⁵⁰⁵ afirma que o “sistema tributário movimenta-se sob complexa aparelhagem de freios e amortecedores, que limitam os excessos por acaso detrimntosos à economia e à preservação do regime e dos direitos individuais”.

Nesse sentido é que se consolidou um rol de princípios e limitações constitucionais ao poder de tributar, alçados ao “status” de direitos fundamentais, pois não reduzidos, no seu âmbito de proteção, sendo considerados “clausulas pétreas”.

A primeira e principal limitação é o princípio da legalidade, previsto no art. 154, I, CF, que proíbe os entes federativos de exigirem ou aumentarem tributos sem lei que o estabeleça. Tal instrumento se alinha com o princípio democrático do Estado brasileiro, que evita o que

⁵⁰³ COSTA, Regina Helena. **Curso de direito tributário**: Constituição e código tributário nacional. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 57.

⁵⁰⁴ NOGUEIRA, Ruy Barbosa. **Direito tributário**: estudo de casos e problemas. São Paulo: Bushatsky, 1973. p. 140.

⁵⁰⁵ BALEEIRO, Aliomar. **Limitações constitucionais ao poder de tributar**. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 3.

acontecera anteriormente, quando o poder executivo utilizava-se da figura do decreto-lei para saciar a voracidade estatal de arrecadação tributária.

No entanto, destaca-se a medida provisória (art.62, CF) que, por ter força de lei, pode majorar impostos e só produzirá efeitos no exercício seguinte, se for convertida em lei até o último dia do ano em que foi editada, excepcionando-se o II, o IE, o IPI, o IOF e os impostos extraordinários de guerra e que não se aplicam nas matérias sujeitas à lei complementar.

A Constituição Federal traz, aliás, muitas matérias sujeitas à lei complementar, previstas no art. 146, entre outros. Cabe destacar que, embora a maioria dos tributos seja instituído por lei ordinária, estão na reserva de lei complementar impostos sobre grandes fortunas (art. 153, VII, CF), empréstimos compulsórios (art. 148, I e II, CF), impostos residuais (art. 154, I, CF) e contribuições sociais residuais (art. 195, §4º e art. 154, I, CF).

Porém, em matéria tributária, a legislação traz algumas exceções à legalidade, como a atualização do valor monetário da base de cálculo do tributo (art. 97, §2º, CTN), a fixação do prazo para recolhimento do tributo, a majoração ou redução de alíquotas do II, IE, IPI e IOF, a redução e restabelecimento das alíquotas da CIDE-combustível (art. 177, §4º, I, b, CF) e a definição de alíquotas mediante convênio do ICMS-monofásico incidente sobre combustíveis (art.155, §4º, IV, CF).

Para garantir a segurança jurídica, a Constituição consigna os princípios da anterioridade, da noventena e da irretroatividade. A anterioridade proíbe que União, estados, DF e municípios cobrem tributos no mesmo exercício financeiro em que tenha sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou (art.150, III, b). Somado a esse princípio, há a noventena, que veda que os tributos sejam cobrados antes de decorridos noventa dias da data em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou (art.150, III), sendo aplicadas, aquela, a quase todos os tributos, com as contribuições da seguridade social figurando como exceções à anterioridade. Completando a segurança jurídica do contribuinte, vem o princípio da irretroatividade, no qual a legislação tributária deve ater-se a fatos geradores futuros e pendentes (art.150, III, a).

Outros princípios se destacam, como o do não confisco, que veda a utilização do tributo com esse efeito (art.150, IV), o da liberdade de tráfego, que veda aos entes federativos o estabelecimento de limitações de tráfego de pessoas ou bens por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais, ressalvada a cobrança de pedágio pela utilização de vias conservadas pelo Poder Público (art.150, V); o da uniformidade geográfica da tributação, que veda à União instituir tributo que não uniforme em todo o território nacional ou que implique distinção ou preferência em relação a estado, Distrito Federal ou município, em detrimento de

outro, admitida a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do País (art.151, I, CF); o princípio da não discriminação, baseada na procedência ou destino e que veda aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios estabelecer diferença tributária entre bens e serviços de qualquer natureza em razão de sua procedência ou destino.

4.2.2 Progressividade Tributária, Capacidade Contributiva e Isonomia

A progressividade, a capacidade contributiva e a isonomia são princípios intimamente interligados e integrantes dos direitos e garantias fundamentais do cidadão contribuinte, voltados à concretização do Estado Democrático de Direito. São princípios que, com sua aplicação, efetivam os objetivos e fundamentos consagrados no texto constitucional e a justiça fiscal. Esta relação entre os princípios, necessária para o desenvolvimento econômico e a construção do Estado Democrático de Direito, foi bem definida por Aliomar Baleeiro⁵⁰⁶:

Do ponto de vista da igualdade material, os diferentes aspectos e os distintos critérios de comparação não são impossíveis ou contraditórios. São apenas aspectos de um mesmo fenômeno, compondo um todo unitário de sentido e de valor, que se complementam: segurança jurídica, generalidade e abolição de privilégios, graduação de tributos de acordo com a capacidade contributiva, igualação de oportunidades e redução das grandes disparidades socioeconômicas para o desenvolvimento nacional harmonioso (progressividade, incentivos, prêmios e extrafiscalidade). A unidade está na construção do Estado Democrático de Direito, de que a igualdade é esteio fundamental (arts. 1º e 3º da Constituição).

Na igualdade, há os critérios de comparação, como variáveis que agrupam os seres iguais ou desiguais e “traçam as linhas mestras da igualdade material e cristalizam a escala de valores constitucionalmente adotada”. Assim, Aliomar Baleeiro⁵⁰⁷ afirma que uma das maneiras de se traduzir os critérios de comparação, no âmbito tributário, é a capacidade econômica do contribuinte, que aparece como critério básico, que mensura a igualdade ou a desigualdade e atende o dever de distinguir, no conteúdo da lei, entre os desiguais, na medida dessa desigualdade. A progressividade aparece em complemento a tais princípios, para se atingir a capacidade econômica do contribuinte e, conseqüentemente, a igualdade.

⁵⁰⁶ BALEEIRO, Aliomar. **Limitações constitucionais ao poder de tributar**. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 859.

⁵⁰⁷ Ibid., p. 859.

Nesse sentido, afirma João Ricardo Catarino⁵⁰⁸ que a progressividade do sistema tributário não é mais do que uma exigência evidente do “princípio da igualdade”, para logo rematar que “a capacidade contributiva, a progressividade e a igualdade possuem um lugar próprio, complementar, no sistema tributário”⁵⁰⁹. A progressividade constitui um mecanismo de utilização universal, justificada em nome dos superiores valores da igualdade e da justiça social, sendo a forma de melhor densificar o conceito de capacidade contributiva e de contribuir para a redistribuição da riqueza e do rendimento. Assim, a progressividade alinha-se diretamente à redistribuição, como forma de corrigir as desigualdades na distribuição de rendimento e da riqueza, promovendo a justiça social⁵¹⁰.

Thomas Piketty⁵¹¹ afirma que a progressividade tem um impacto dinâmico muito importante na estrutura das desigualdades, o que explica que a razão da concentração dos patrimônios “na sequência dos choques dos anos 1914-1945 não voltou totalmente a recuperar o seu nível astronômico da Belle Époque”, como explica, a subida das remunerações desde os anos de 1970-1980 nos EUA e no Reino Unido. No entanto, leciona que a livre circulação dos capitais, no contexto do aumento da concorrência fiscal, levou a excluir grande parte dos rendimentos do capital da tabela progressiva dos impostos, resultando “uma competição desenfreada para reduzir, designadamente, o imposto sobre os lucros das empresas e isentá-las dos juros, dividendos e outros rendimentos financeiros do regime de tributação de direito comum a que estão sujeitos os rendimentos do trabalho”. Consequentemente, a tributação se tornou regressiva no topo da hierarquia dos rendimentos, na maior parte dos países. Mas, para o autor, o imposto progressivo é muito vantajoso e constitui

sempre um método relativamente liberal para reduzir as desigualdades, no sentido em que esta instituição respeita a livre-concorrência e a propriedade privada, ao mesmo tempo em que altera as incitações privadas, eventualmente de maneira radical, mas sempre previsível e contínua, seguindo as regras fixadas à partida e democraticamente debatidas no quadro

⁵⁰⁸ CATARINO, João Ricardo. **Redistribuição tributária**: Estado social e escolha individual. Coimbra: Almedina, 2008. p. 55.

⁵⁰⁹ *Ibid.*, p. 55.

⁵¹⁰ *Ibid.*, p. 52-54. Para João Ricardo Catarino, em “Hobhouse, na linha de pensamento de Thomas Green (1836-1882) e Jules Simon (1814-1896), a justiça social é vista como igualdade e esta pode e deve, segundo os autores, ser passível de concretização através de mecanismos indiretos, tais como a tributação das heranças, o imposto sobre o rendimento pessoal progressivo e não meramente proporcional – enfim, a redistribuição. A justiça deixa de ser uma virtude moral dos sujeitos para se transformar num padrão, visando aferir a situação social de alguém, um estado de coisas avaliado por relação com os demais”. *Ibid.*, p. 237.

⁵¹¹ PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Tradução Sarah Adamopoulos. Lisboa: Temas e Debates, 2014. p. 751-752.

do Estado de direito. O imposto progressivo exprime de alguma forma um compromisso ideal entre justiça social e liberdade individual⁵¹².

A progressividade tributária está relacionada diretamente com o princípio da capacidade contributiva, pois aumenta-se a exigência tributária à medida que cresce a capacidade para contribuir. Desse modo, Klaus Tipky e Yamashita⁵¹³ caracterizam a capacidade contributiva como o princípio no qual “todos devem pagar impostos segundo o montante da renda disponível para o pagamento de impostos”.

O princípio busca a justa repartição da carga tributária entre os cidadãos como o meio de implementar a justiça fiscal, um imperativo ético para todo Estado de Direito, no qual o direito positivado nas leis fiscais deve ser ética aplicada e a moral tributária deve corresponder à ética fiscal, como pressuposto para a moral fiscal dos cidadãos. Dessa forma, a política fiscal deve ser uma política de justiça e não de interesses, o que condiciona o legislador, que não pode ditar as leis fiscais de qualquer maneira, mas observar os princípios de justiça em um Estado de direito, que se sujeita à ética⁵¹⁴. Nesse sentido, a capacidade contributiva deve limitar o legislador no âmbito da tributação, como dispõe a jurisprudência espanhola: “el principio de capacidad económica opera, por tanto, como un limite al poder legislativo em matéria tributaria”⁵¹⁵.

Pela importância para a justiça fiscal e o Estado de direito é que as constituições consagram o princípio da capacidade contributiva, que deve guiar seus objetivos e fundamentos democráticos. Conforme Césas García Novoa⁵¹⁶, encontram-se dois modelos para a recepção da capacidade contributiva. O primeiro seria o daquelas Constituições que reconhecem expressamente o princípio, e o outro o daquelas que não o reconhecem expressamente, sendo que tal princípio deriva das exigências da igualdade.

O primeiro modelo se exemplifica pela Constituição italiana de 27 de dezembro de 1947, que dispõe, no art. 53, que “todos concurren al gasto público em razón de la capacidad contributiva, agregando que el sistema tributario es informado com critério de progresividad”⁵¹⁷. Seguindo este modelo, a Constituição espanhola de 1978 diz que “todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo com su capacidad económica

⁵¹² PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Tradução Sarah Adamopoulos. Lisboa: Temas e Debates, 2014. p. 763.

⁵¹³ TIPKE, Klaus; YAMASHITA, Douglas. **Justiça fiscal e princípio da capacidade contributiva**. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 31.

⁵¹⁴ Ibid., p. 27-28.

⁵¹⁵ NOVOA, César García. **El concepto de tributo**. Buenos Aires: Marcial Pons, 2012. p. 81.

⁵¹⁶ Ibid., p. 81-82.

⁵¹⁷ Ibid., p. 81.

mediante un sistema tributário justo, inspirado em los principios de igualdad y progresividad que, em ningún caso, tendrá alcance confiscatório”⁵¹⁸.

No segundo modelo, inclui-se a Constituição da Alemanha, que não reconhece expressamente o princípio da capacidade contributiva, mas inclui, no art. 3º, a regra “*Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich*” (todos os homens são iguais perante a lei). A partir daí se explica a construção dogmática e doutrinal do princípio da capacidade contributiva, com uma derivação da igualdade⁵¹⁹. Dessa forma, como afirma Klaus Tipke e Douglas Yamashita⁵²⁰, na Alemanha a doutrina e a jurisprudência, no âmbito dos impostos, declaram-se favoráveis ao princípio da capacidade contributiva.

No mesmo sentido têm-se algumas Constituições latino-americanas, como a da Argentina que, no art. 16, descreve que “la Nación argentina no admite prerrogativas de sangre, ni de nacimiento: no hay en ella fueros personales, ni títulos de nobleza. Todos sus habitantes son iguales ante la ley [...]”⁵²¹ e que “la igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas”⁵²². A Constituição do Peru também não reconhece expressamente a capacidade contributiva, mas o considera como um princípio quando dispõe, no art. 74, que “el Estado, al ejercer la potestad tributaria, debe respetar los principios de reserva de la ley, y los de igualdad y respeto de los derechos fundamentales de la persona. Ningún tributo puede tener carácter confiscatório”⁵²³.

Com isso, verifica-se que as doutrinas italiana, alemã e espanhola fundamentam o princípio da capacidade contributiva e a própria progressividade na solidariedade e igualdade, no qual se sustenta que solidariedade e capacidade contributiva são dois aspectos da mesma realidade. Mais especificamente, na Alemanha, a Corte constitucional entende efetivamente aplicáveis esses princípios como corolário dos direitos fundamentais, sobretudo o da igualdade e “[...]como decorrência lógica do Estado Social e da função social da propriedade, princípios estes consagrados na Constituição Alemã”⁵²⁴.

A Constituição Brasileira de 1988 consagra, de forma explícita, a capacidade contributiva:

Art.145. [...]

⁵¹⁸ NOVOA, César García. **El concepto de tributo**. Buenos Aires: Marcial Pons, 2012. p. 82.

⁵¹⁹ Ibid., p. 82.

⁵²⁰ TIPKE, Klaus; YAMASHITA, Douglas. **Justiça fiscal e princípio da capacidade contributiva**. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 28.

⁵²¹ NOVOA, op. cit., p. 83.

⁵²² Ibid., p. 83.

⁵²³ Ibid., p. 83.

⁵²⁴ BUFFON, Marciano. **O princípio da progressividade tributária na Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Memória Jurídica, 2003. p. 83.

§ 1º Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte⁵²⁵.

A igualdade está assegurada, entre outros dispositivos, pela isonomia tributária (artigo 150, II da CF), que proíbe o tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, sendo proibida a distinção em razão de ocupação profissional ou função exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos.

Como o alinhamento desse dispositivo ao princípio da capacidade contributiva, buscase a efetiva concretização da igualdade substancial, que tem a progressividade como um dos instrumentos de densificação do princípio.

Como será visto nos capítulos seguintes, a Constituição de 1988 instituiu o Estado Democrático de Direito, cuja implementação fática se daria, fundamentalmente, com a igualdade substancial⁵²⁶. Assim, os objetivos fundamentais traçados na Constituição (art.3º, I a III) são necessários para guiar a interpretação e a aplicação dos princípios descritos no texto. A redução das desigualdades está diretamente associada ao fim desses objetivos, que podem ser atingidos com um sistema tributário cuja progressividade permita concretizar a capacidade de contribuir de cada cidadão.

No Estado Democrático de Direito, destacam-se os princípios da dignidade da pessoa humana e o da igualdade substancial, como sustentáculos desse modelo de Estado adotado pela Constituição de 1988. A tributação, notadamente, deve estar moldada pelos referidos princípios, o que coloca a capacidade contributiva numa posição privilegiada, por permitir a concretização do modelo⁵²⁷.

Dessa forma, o Estado Democrático de Direito permite uma série de transformações que lhe afeta as funções e os instrumentos para realizá-lo. Assim, o princípio da capacidade contributiva decorre desse modelo instituído na Constituição e tem como regra expressa o art.145, §1º, mas não exaure seu fundamento nesse dispositivo⁵²⁸.

É que, para se atingir o fim do modelo democrático, deve-se dispor da capacidade contributiva, na busca de uma tributação adequada, por meio de certos componentes, como

⁵²⁵ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 16 maio 2015.

⁵²⁶ BUFFON, Marciano. **O princípio da progressividade tributária na Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Memória Jurídica, 2003. p. 54.

⁵²⁷ Id. **Tributação e dignidade humana: entre os direitos e deveres fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009. p. 176.

⁵²⁸ BUFFON, Marciano; MATOS, Mateus Bassani. **Tributação no Brasil do século XXI: uma abordagem hermenêuticamente crítica**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015. p. 139.

progressividade e seletividade. Como ensina Fritz Neumarck⁵²⁹, a progressividade deve abranger o sistema tributário como um todo, mesmo convivendo impostos proporcionais e progressivos. Dessa forma, como afirma Klaus Tipke e Douglas Yamashita⁵³⁰, é que se deduz que a alíquota progressiva é compatível com o princípio da capacidade contributiva, mas não necessariamente deve ser sempre progressiva.

O princípio da capacidade contributiva tem uma decorrência lógica dos princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito, concretizando a igualdade à medida que trata igualmente aqueles com igual capacidade e desigualmente aqueles com desigual capacidade econômica. Em outra face desse princípio, demonstra-se a impossibilidade de se tributar o mínimo vital à existência humana⁵³¹ ou, dito de outra forma, enquanto a renda não ultrapassar o mínimo vital, não há capacidade contributiva, por isso que a capacidade contributiva atende a dignidade da pessoa humana e ao princípio do Estado social⁵³².

Nesse contexto de fundamentação da capacidade contributiva nos objetivos e princípios que norteiam o Estado Democrático de direito é que, segundo Marciano Buffon⁵³³, o princípio da capacidade contributiva não decorre do fato de estar necessariamente no art.145, §1º, da Constituição Federal, mas deriva do modelo de Estado adotado na Constituição, da igualdade, das concepções de cidadania e solidariedade e da necessária garantia do mínimo existencial. Diante disso é que o autor trata o comando citado da Constituição como uma regra e não como o fundamento de aplicação do princípio da capacidade contributiva. Assim, a regra contida no art.145, §1º, não colide com os princípios e objetivos fundamentais previstos na Carta de 1988 (arts 1º a 3º), o que negaria eficácia jurídica aos princípios que a fundamentam (capacidade contributiva, dignidade da pessoa humana, igualdade substancial e solidariedade). Nesse sentido, não é possível interpretar literalmente a regra contida no comando citado.

É, pois, inadequado fazer-se uma interpretação pelo “método literal”, a partir de conceitos metafísicos dos elementos contidos no texto do art.145, §1º, como “sempre que possível”; “impostos”; “pessoais”, porque isso seria incompatível com o modelo

⁵²⁹ NEUMARCK, Fritz. **Principios de la imposición**. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1974. p. 219.

⁵³⁰ TIPKE, Klaus; YAMASHITA, Douglas. **Justiça fiscal e princípio da capacidade contributiva**. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 35.

⁵³¹ BUFFON, Marciano. **Tributação e dignidade humana: entre os direitos e deveres fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009. p. 181.

⁵³² TIPKE; YAMASHITA, op. cit., p. 34.

⁵³³ BUFFON, op. cit., p. 174-185.

hermenêutico e implicaria reduzir o processo interpretativo à mera tradução dos termos contidos no texto⁵³⁴.

Em função dessa interpretação, dada ao princípio da capacidade contributiva necessária para que a tributação seja alcançada visando à justiça fiscal dentro dos parâmetros do modelo constitucional de Estado Democrático de Direito é que se acredita que tal princípio tenha uma aplicação alargada quanto aos diversos tributos e bases tributáveis do sistema tributário brasileiro.

Boa parte da doutrina, no entanto, faz uma leitura literal do dispositivo do art.145, §1º da Constituição federal, restringindo sua abrangência somente aos impostos desde que não sejam reais, ou seja, excluem os impostos sobre o patrimônio e focam a aplicação somente nos impostos ditos pessoais, quando possível.

Os impostos pessoais são aqueles que levam em consideração as condições ditas pessoais ou particulares do contribuinte, possuindo um caráter mais subjetivo, como no caso do imposto de renda. Já os impostos reais levam em conta a matéria que se tributa, desconsiderando as condições pessoais do sujeito passivo, como IPI, IPVA, IPTU, ICMS, ITR, ITBI, entre outros.

Em função desse entendimento da capacidade contributiva recair somente nos impostos pessoais, muitos lecionam que a aplicação da progressividade se restringe somente a eles, pois, para os impostos reais, na “[...] apuração e na quantificação, devem ser levados em conta apenas os aspectos objetivos da matéria tributável e desprezados os aspectos pessoais do contribuinte”⁵³⁵.

Para Sacha Calmon, essa separação entre impostos reais e pessoais é falha, uma vez que os impostos são pagos sempre por pessoas. Mesmo o imposto reais sobre o patrimônio “[...] atingirá o proprietário independentemente da coisa, em face do vínculo *ambulat cum dominus*, designando que a coisa segue o dono”⁵³⁶. (grifo do autor).

No mesmo sentido, Aliomar Baleeiro⁵³⁷ afirma que “no dilema entre a justiça e a produtividade, o legislador contemporâneo inclina-se para soluções transacionais, introduzindo certa dose de personalização em impostos outrora havidos como de natureza real”.

Para Hugo de Brito Machado⁵³⁸, a capacidade contributiva pode ser demonstrada tanto na natureza de certos produtos, mercadorias e serviços, caracterizados nos impostos reais,

⁵³⁴ BUFFON, Marciano; MATOS, Mateus Bassani. **Tributação no Brasil do século XXI: uma abordagem hermenêutica crítica**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015. p. 174.

⁵³⁵ Ibid., p. 184-185.

⁵³⁶ COELHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de direito tributário brasileiro**. Rio de Janeiro: Malheiros, 2010. p. 71.

⁵³⁷ BALEEIRO, Aliomar. **Limitações constitucionais ao poder de tributar**. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 862.

⁵³⁸ MACHADO, Hugo de Brito. **Os princípios jurídicos da tributação na Constituição de 1988**. São Paulo: Dialética, 2004. p. 75-76.

quanto, muitas vezes, no local, ambiente e circunstâncias em que ocorre o consumo, ou o uso, do produto, mercadoria ou serviço. Assim,

não se deve, portanto, afastar dos impostos ditos reais o princípio da capacidade contributiva. Pelo contrário, tal princípio deve ser aplicado intensamente em relação a eles. As alíquotas do IPI, por exemplo, estão a merecer uma profunda reformulação, de sorte a que se cumpra mais rigorosamente o preceito constitucional que ordena seja ele seletivo em função da essencialidade do produto. Também as alíquotas do ICMS devem ser mais acentuadamente seletivas em função da essencialidade das mercadorias e serviços tributados.

Sustenta-se que os impostos sobre o patrimônio, ditos reais, alinham-se ao princípio da capacidade contributiva conforme as peculiaridades do contribuinte, por meio do sistema da progressividade, no qual se aplicam alíquotas progressivas à medida que aumenta a base de cálculo, em consonância com os critérios extrafiscais.⁵³⁹

Analisando a progressividade e a capacidade contributiva na Constituição Federal de 1988 é pacífica a sua previsão no IR, IPTU e ITR. O Imposto de Renda tem como principais características a pessoalidade, a progressividade, a generalidade e a universalidade⁵⁴⁰ (art.153,§2º, I), o que, devido a elas, torna-o o tributo mais compatível com o princípio da capacidade contributiva, principalmente por carregar o caráter de pessoalidade.

Essas características do IR são determinações direcionadas ao legislador e aos demais poderes, para cumprimento da Constituição. No entanto o grau de progressividade desse tributo é pequeno, uma vez que a legislação atual não submete à tabela progressiva do IR “os rendimentos de capital e de outras rendas da economia, que são tributados com alíquotas inferiores ao imposto de renda incidente sobre a renda do trabalho”. Com isso, permite-se a incidência, exclusiva na fonte, de determinados rendimentos, estabelecendo discriminação na origem da renda dos contribuintes, tributados apenas proporcionalmente, e não progressivamente. Além do mais, existem outros problemas, como a não submissão à tabela progressiva da distribuição de lucros e dividendos a acionistas e sócios das pessoas jurídicas, a prioridade na tributação aos rendimentos fundiários, aos rendimentos de aplicações

⁵³⁹ BUFFON, Marciano; MATOS, Mateus Bassani. **Tributação no Brasil do século XXI**: uma abordagem hermenêuticamente crítica. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015. p. 185.

⁵⁴⁰ Segundo Sacha Calmon Navarro Coêlho, a generalidade diz respeito à incidência sobre todos os rendimentos; a universalidade seria que é pago por todos, assim sendo igual para todos e desigual em dada classe de pessoas, na medida de suas desigualdades, “em homenagem à capacidade contributiva, em razão da qual a progressividade se justapõe à proporcionalidade, na técnica de incidência do gravame”. COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de direito tributário brasileiro**. Rio de Janeiro: Malheiros, 2010. p. 292.

financeiras e aos ganhos do capital na alienação de bens e direitos de qualquer natureza, o que, no geral, evidencia uma maior tributação sobre as rendas derivadas do trabalho⁵⁴¹.

Tais problemas vão ser melhores explanados nos tópicos seguintes, mas desde já se percebe, aliando as distorções do IR com o fato de a carga tributária recair mais sobre o consumo de bens e serviços, como efeito da regressividade no sistema tributário.

No caso do imposto territorial rural, a sua progressividade encontra-se expressa no art.153, §4º, I, CF, que prevê a progressividade extrafiscal para esse imposto, que desestimula a manutenção de propriedades improdutivas e onera de forma progressiva o proprietário.

O imposto predial e territorial urbano (IPTU) teve, por algum tempo, sua progressividade fiscal vedada pelo STF, por entender que tal tributo teria natureza real e, por conseguinte, não era compatível com a capacidade econômica do sujeito passivo. Dessa forma, para que fosse possível estabelecer a progressividade do IPTU, para fins fiscais, foi necessário consignar no texto constitucional o dispositivo expresso da progressividade, alterando-se a Constituição, por meio da Emenda Constitucional nº29, de 13 de setembro de 2000. A partir desta data, foi possível cobrar o IPTU por meio da majoração das alíquotas conforme o aumento da base de cálculo.

Com a Emenda Constitucional nº29, alterou-se o art.156, CF, que no §1º passou a estabelecer a progressividade do IPTU em razão do valor do imóvel e a permitir alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel. Essa progressividade fiscal foi definida independentemente da progressividade extrafiscal do IPTU, já prevista no art.182, §4º, II, CF, que busca a função social da propriedade urbana tributando, de forma mais onerosa, os proprietários de imóveis urbanos que não aproveitavam adequadamente a propriedade.

Já o ITBI não teve reconhecida, ainda, a progressividade. O STF tem a Súmula 656 que dispõe que “é inconstitucional a lei que estabelece alíquotas progressivas para o ITBI com base no valor do imóvel”, julgando como inconstitucional a progressividade do ITBI, no município de São Paulo, no Recurso Extraordinário nº234.105/SP, sob o argumento de ser ele um tributo real. Acontece que, como bem aborda Marciano Buffon⁵⁴², “a graduação de alíquotas de acordo com o valor venal dos bens adquiridos pelo contribuinte confere caráter pessoal a esse imposto”. Ademais, “nota-se que o princípio de que o Estado deve buscar minimizar as desigualdades mediante uma tributação de acordo com a efetiva capacidade

⁵⁴¹ MARIA, Elizabeth de Jesus; LUCHIEZI JUNIOR, Alvaro (Org.). **Tributação no Brasil**: em busca da justiça fiscal. Brasília, DF: Sindifisco Nacional, 2010. p. 165-167.

⁵⁴² BUFFON, Marciano. **Tributação e dignidade humana**: entre os direitos e deveres fundamentais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009. p. 200.

contributiva é realizado às avessas, isto é, as desigualdades não só são mantidas, como são intensificadas”.

No entanto, o STF vem mudando o entendimento quanto à progressividade sobre impostos reais e a necessidade de ter a progressividade expressa no texto constitucional, como ocorre com IPTU, IR e ITR. Em 2008, o STF iniciou o julgamento do RE 562.045, interposto pelo Rio Grande do Sul, que discute a progressividade do ITCMD na lei gaúcha 8.821/89, art.18. A decisão se deu no pleno, em 06 de fevereiro de 2013, com repercussão geral, que considerou constitucional a progressividade no ITCMD, mesmo não estando expressamente prevista na Constituição e sendo um imposto dito real, mas com características pessoais.

Destaca-se trecho do voto do ministro Carlos Veloso, que entende que todos os impostos estão sujeitos à capacidade contributiva, independentemente de terem caráter pessoal ou não:

A interpretação [...] do que está inscrito no §1º do art. 145 da Constituição Federal deve ser esta: sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal, dado que há impostos que não possuem tal característica. Mas a personalidade dos impostos deverá, a todo modo, ser perseguida. Todos os impostos, entretanto, estão sujeitos ao princípio da capacidade contributiva, mesmo os que não tenham caráter pessoal⁵⁴³.

Insta salientar que esse entendimento já encontrava ressonância nos estudos de Buffon, que alinha a capacidade contributiva possível a todos os impostos à concretização do Estado Democrático de Direito:

Considerando que esse modelo de Estado somente se concretiza com a observância do princípio da dignidade da pessoa humana; considerando que esse princípio obtém sua máxima eficácia mediante a realização dos direitos fundamentais; considerando que estes, para serem concretizados e observados, exigem que a tributação esteja em consonância com a efetiva capacidade econômica; e considerando, por fim, que a progressividade é o mecanismo adequado para tributar-se conforme a capacidade contributiva, conclui-se que a graduação das alíquotas de todos os impostos ditos reais (e o ITCD em especial), corresponde a um instrumento plenamente adequado à viabilização do Estado Democrático de Direito⁵⁴⁴.

⁵⁴³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso extraordinário nº 562.045-0/RS**, Sessão Plenária. Recorrente: Estado do Rio Grande do Sul. Recorrido: Espólio de Emília Lopes de Leon. Relator: Min. Leandro Lewandowski. Brasília, DF, 06 de fevereiro de 2013. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630039>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

⁵⁴⁴ BUFFON, Marciano. A progressividade do imposto sobre transmissão causa mortis e doação – ITCD. **Revista da FESDT**, Porto Alegre, n. 5, p. 137, 2010.

Nos impostos sobre o consumo também se verifica a capacidade contributiva, embora, como visto, há maiores possibilidades de se medir nos impostos sobre renda e patrimônio. Isso está presente principalmente na aquisição de produtos mais supérfluos ou que requerem mais sofisticação que evidenciam no seu uso, ou consumo, elevada capacidade contributiva⁵⁴⁵.

Nesse caso por meio da seletividade prevista em impostos como IPI e ICMS pode-se chegar à capacidade contributiva. Dessa forma aplicando-se uma alíquota maior quanto menos essencial é o produto disponibilizado para o consumo pode-se medir a manifestação da capacidade do consumidor na compra de determinados produtos mais supérfluos. A ideia é gravar de maneira mais onerosa os bens consumidos principalmente por pessoas de maior capacidade contributiva, desonerando os bens essenciais, consumidos por pessoas que compõem todas as classes sociais.

Com efeito, a Constituição comanda que o IPI é seletivo em função da essencialidade dos produtos (art.153, §3º, I) e o que o ICMS poderá ser seletivo em função da essencialidade das mercadorias e serviços (art. 155, §2º, III). Embora, no último caso, a Constituição traga uma faculdade, entende-se, como diz Roque Antonio Carraza⁵⁴⁶, que a seletividade do ICMS é obrigatória e não facultativa, pois “quando a Constituição confere a uma pessoa política um ‘poder’, ela, ipso facto, está impondo-lhe um dever”. Para ele, a seletividade é um instrumento de extrafiscalidade e não de mera arrecadação, como acontecia com o antigo ICM, que possuía as mesmas alíquotas para todas as mercadorias.

Aplicar a seletividade nesses impostos sobre o consumo ou de tributação indireta é realizar, de certo modo, o princípio da capacidade contributiva⁵⁴⁷. Nesse mesmo sentido, afirmam Masset Lacombe e Américo Lourenço⁵⁴⁸, sobre o texto do art.145, §1º, que “sempre que possível os impostos terão caráter pessoal, sendo graduados, em qualquer caso, segundo a capacidade econômica do contribuinte”. Dessa forma, leciona que os impostos indiretos estão sujeitos a tal princípio, pois essa classificação de impostos em diretos e indiretos não tem amparo científico e, além disso, “tais impostos, hoje, podem ser graduados conforme o grau de essencialidade do produto”⁵⁴⁹.

⁵⁴⁵ MACHADO, Hugo de Brito. **Os princípios jurídicos da tributação na Constituição de 1988**. São Paulo: Dialética, 2004. p. 75.

⁵⁴⁶ CARRAZZA, Roque Antonio. **ICMS**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 457-458.

⁵⁴⁷ *Ibid.*, p. 75.

⁵⁴⁸ LACOMBE, Masset; LOURENÇO, Américo. **Princípios constitucionais tributários**. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 35.

⁵⁴⁹ *Ibid.*, p. 35-36.

Em relação às taxas e contribuições de melhoria, tributos ditos vinculados, o princípio da capacidade contributiva sofre algumas restrições pela característica de exigir uma contrapartida do contribuinte em função do, em geral, serviço prestado.

Masset Lacombe e Américo Lourenço⁵⁵⁰ entendem que as taxas não podem ser graduadas segundo a capacidade contributiva, “uma vez que as bases de cálculo a elas inerentes não mensuram um atributo ou algo próprio do sujeito passivo, mas uma atividade do sujeito ativo”.

Contudo, o STF entende possível a aplicação da capacidade contributiva das taxas de política, por ser mais adequada ao referido princípio. Com uma posição mais abrangente, Buffon e Matos consideram que tais tributos são alcançados pela capacidade contributiva:

Expresso, pois, de outra forma, em relação às taxas e à contribuição de melhoria, o vértice mais visível do princípio da capacidade contributiva reside em seu aspecto protetivo em relação aos deserdados de expectativas. Com isso, não há de se exigir taxas de qualquer natureza, ou contribuição de melhoria, em relação aqueles cujo pagamento implica afronta ao mínimo necessário a sua sobrevivência⁵⁵¹.

Em relação às contribuições especiais, que têm o caráter não sinalagmático, ou seja, a contribuições sociais não são vinculadas, e os empréstimos compulsórios, entende-se que pode ser aplicado o princípio da capacidade contributiva. Já as contribuições sociais sinalagmáticas, nas quais “há referibilidade direta ao contribuinte, estariam afastadas da aplicabilidade do princípio em estudo, pois ele financia o sistema para si próprio, tendo uma retribuição conforme a contribuição”⁵⁵².

Foi visto, pois, que o sistema tributário brasileiro, segundo a Constituição Federal, tem características e princípios que necessitam se alinhar com o perfil constitucional dirigente e com os objetivos e fundamentos da Carta Maior. No entanto, ele é um viés que deve ser seguido na política fiscal brasileira, como integrante, a política fiscal, do conjunto de medidas para a formação da política econômica brasileira. Assim é que, no próximo tópico, faz-se necessário estudar o desenvolvimento da política econômica brasileira, no período pós-Plano Real.

⁵⁵⁰ LACOMBE, Masset; LOURENÇO, Américo. **Princípios constitucionais tributários**. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 35.

⁵⁵¹ BUFFON, Marciano; MATOS, Mateus Bassani. **Tributação no Brasil do século XXI: uma abordagem hermeneuticamente crítica**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015. p. 190.

⁵⁵² *Ibid.*, p. 190.

4.3 A Política Econômica Brasileira Pós-Plano Real

Antes do Plano Real, o Brasil passou por frustrações de estabilização econômica, como Plano Cruzado, em 1986, Bresser, em 1987, Verão, em 1989, Collor I, em 1990, e Collor II, em 1991, experiências que levaram os governos subsequentes a terem um “olhar” especial aos projetos de estabilização financeira.

Após 1994 o Brasil, com o objetivo principal de combater a inflação, entrou em um período de estabilização econômica no contexto da financeirização mundial e na valorização do capital financeiro. Mesmo nos governos posteriores, de oposição e com o viés mais de esquerda, manteve-se fiel ao modelo ortodoxo dos ajustes fiscais, embora com uma atenção maior à questão social, mas sem atender à completude do Estado social previsto no projeto democrático da constituição de 1988.

4.3.1 O Período da: Estabilização Econômica Entrada do Brasil na Era da Financeirização (1995 a 1998)

Nessas circunstâncias, Fernando Henrique Cardoso, ao ganhar as eleições em 1994, assume o governo, em 1995, com a meta primordial de vencer a inflação. Nesse período, a economia se encontrava em processo de superaquecimento, que lembrava as épocas do Plano Cruzado, “em que o boom de consumo mal administrado tinha provocado o colapso da estabilidade: no quarto trimestre de 1994, a expansão do PIB em relação ao mesmo período do ano anterior tinha sido de 11%”⁵⁵³.

No entanto, antes de ganhar as eleições em 1994, FHC já se mobilizava para, no Congresso Nacional, aprovar medidas para garantir o superávit primário, em 1994, unindo esforços por uma emenda constitucional para criar o Fundo Social de Emergência, que tinha como função primordial a retenção, pelo governo federal, de 20% das receitas que recolhia, por um período de dois anos, o que, na relação com o PIB, representou 0,5%, em 1994 e 1995, e resultou, obviamente, na centralização financeira, não prevista na Constituição de 1988⁵⁵⁴.

O Plano Real foi, logo em seguida, a meta principal a ser implementada, como objetivo da estabilização econômica:

⁵⁵³ GIAMBIAGI, Fabio. Estabilização, reforma e desequilíbrios macroeconômicos: os anos FHC (1995-2002). In: GIAMBIAGI, Fabio et al. (Org.). **Economia brasileira contemporânea (1945-2010)**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. p. 166.

⁵⁵⁴ FISHLOW, Albert. **O novo Brasil**: as conquistas políticas, econômicas, sociais e nas relações internacionais. São Paulo: Saint Paul, 2011. p. 66.

A implementação bem-sucedida do Plano Real representou o retorno à estratégia proposta originalmente prevista por Pêrsio Arida e Lara Resende, no começo dos anos de 1980. No novo plano, não houve congelamento de preços e salários e os preços administrados não se mantiveram constantes, como havia sido o caso durante o Plano Cruzado. Tampouco foi adotado um gatilho inflacionário para garantir os salários reais. A indexação não havia sido eliminada de todo, mas um prazo de carência de um ano foi imposto. O novo plano contava com superávit primário, em lugar da dependência anterior quanto à receita de senhoriagem propiciada por saldos maiores de base monetária. No novo plano, a política monetária teve condições de entrar em atividade desde o começo e foi empregada, em companhia de altas taxas de juros reais, para combater a demanda excessiva.

No novo plano, com tarifas mais baixas e reservas cambiais mais elevadas, importações e ameaça de importações ainda mais altas serviram para limitar a alta nos preços internos. Os termos favoráveis no comércio internacional, que cresceu em mais de 20% entre 1993 e 1995, bem como o influxo de capital estrangeiro, permitiram que o crescimento na renda superasse a expansão da produção. No novo plano, havia também o acesso a crédito externo, bem como uma queda no serviço da dívida. Acima de tudo, havia a âncora oferecida por uma taxa de câmbio estável⁵⁵⁵.

Nos primeiros 12 meses do Plano Real, a inflação manteve-se resistente, e várias medidas foram adotadas, que incluíram dois componentes: “uma desvalorização controlada, da ordem de 6% em relação à taxa de câmbio da época” e “uma alta da taxa de juros nominal, que – expressa em termos mensais – passou de 3,3% em fevereiro para 4,3% em março, aumentando o custo de carregar divisas”, sendo recomposta a liquidez internacional, com o retorno ao país dos investidores e a redução da inflação, ao longo dos quatro anos seguintes⁵⁵⁶.

Fabio Giambiagi⁵⁵⁷ afirma que o Plano Real foi salvo por dois fatores: o primeiro foi a política monetária de juros altos, e o segundo a situação do mercado financeiro internacional, “[...] pois se este não tivesse retornado à ampla liquidez e busca pela atratividade dos mercados emergentes, a política monetária *per se* provavelmente teria sido incapaz de assegurar o êxito do Plano”⁵⁵⁸.

As taxas de juros nominais foram aumentando ano a ano, passando de 21% a 43%, em outubro de 1997, e de 19% para 42%, em setembro/outubro de 1998. No entanto, no que concerne ao controle inflacionário, o Plano Real viu atingido seus objetivos, mas, no outro extremo, agravou a situação econômica, em dois pontos: o desequilíbrio externo crescente e a crise fiscal. No desequilíbrio externo, via-se o crescimento das importações e o baixo desempenho das

⁵⁵⁵ FISHLOW, Albert. **O novo Brasil**: as conquistas políticas, econômicas, sociais e nas relações internacionais. São Paulo: Saint Paul, 2011. p. 67.

⁵⁵⁶ GIAMBIAGI, Fabio. Estabilização, reforma e desequilíbrios macroeconômicos: os anos FHC (1995-2002). In: GIAMBIAGI, Fabio et al. (Org.). **Economia brasileira contemporânea (1945-2010)**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. p. 167-168.

⁵⁵⁷ Ibid., p. 168.

⁵⁵⁸ Ibid., p. 168.

exportações, associando-se a isso uma maior despesa do passivo externo, que causava um déficit em conta-corrente que passou de US\$ 2 bilhões, em 1994, para US\$ 30 bilhões, em 1997, ou 4% do PIB. Já na crise fiscal, que atingiu os quatro anos do primeiro governo de FHC, houve “um déficit primário do setor público consolidado”, “um déficit público (nominal) de mais de 6% do PIB, na média de 1995-1998” e “uma dívida pública crescente”⁵⁵⁹.

As taxas de juros foram aumentadas, para financiar o déficit da balança de transações correntes e conduzir à proteção de uma crise cambial, atraindo o ingresso de capitais externos. No entanto, os recursos externos não foram direcionados para novos investimentos, geradores de crescimento econômico, mas principalmente para aquisições de empresas privatizadas⁵⁶⁰.

O que se percebe é que o Plano Real não se alicerçava em uma política fiscal eficiente e se sustentou praticamente no rigor da política monetária, sendo os juros o principal instrumento de combate à inflação. Por outro lado, o setor público sofreu, nesse período, com o financiamento, em torno de 5% do PIB. As taxas de juros tiveram um aumento substantivo em dois aspectos: primeiro na taxa de juros real, “[...] que, deflacionando a taxa de juros básica (Selic) pelo IPCA, foi de 22%, em média, nos quatro anos, de 1995-1998”⁵⁶¹; e o segundo foi o fato de que as “taxas de juros incidiam, no começo do Plano Real, sobre uma dívida pública equivalente a 30% do PIB e passaram, depois, a ser aplicadas a uma dívida progressivamente crescente”⁵⁶².

Essa situação, que combinava déficits em conta-corrente e taxas de juros elevadas, sustentava-se enquanto existisse espaço para o endividamento externo e público. Acontece que, em função das crises internacionais do México (1994 - que atingiu os mercados emergentes no primeiro semestre de 1995), dos países da Ásia (1997) e da Rússia (1998), o Brasil foi prejudicado no seu financiamento, e a rolagem da dívida externa passou a ser feita com “taxas de juros proibitivas”. Após essas crises, a situação do Brasil parecia mais crítica, pois o instrumento clássico (alta taxa de juros) para combater esse problema não parecia mais suficiente, além de se agravar seriamente a situação fiscal do país⁵⁶³.

O grande impasse do período e dos subsequentes foi a continuidade da inconsistência entre as somas das demandas sociais dos diferentes setores da sociedade, devidamente

⁵⁵⁹ GIAMBIAGI, Fabio. Estabilização, reforma e desequilíbrios macroeconômicos: os anos FHC (1995-2002). In: GIAMBIAGI, Fabio et al. (Org.). **Economia brasileira contemporânea (1945-2010)**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. p. 169-172.

⁵⁶⁰ MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças públicas**: foco na política fiscal, no planejamento e orçamento público. São Paulo: Atlas, 2012. p. 195.

⁵⁶¹ GIAMBIAGI, op. cit., p. 173.

⁵⁶² Ibid., p. 173.

⁵⁶³ Ibid., p. 175.

expressas no orçamento, e a disposição da sociedade de arcar com o custo dessas despesas⁵⁶⁴, aliás o grande dilema das contas públicas até os dias atuais. Dito de outra forma, essa inconsistência, na primeira metade dos anos de 1990, era “escondida por uma inflação elevada, que permitia atender às demandas nominais e, ao mesmo tempo, gerar um resultado fiscal operacional próximo do equilíbrio”. Já no período posterior a 1994, com a estabilização, a continuidade dessa inconsistência criou um resultado que tendeu a uma escala “ascendente da relação dívida pública/PIB, embora atenuada pelas receitas da desestatização, que permitiram, durante um curto período de tempo, sustentar déficits elevados, sem que essa relação crescesse na intensidade que caberia esperar, se não houvesse privatização”⁵⁶⁵.

É inconteste o sucesso do Plano Real no combate à inflação, apesar do déficit elevado da dívida, o que se deveu, conforme Giambiagi, aos seguintes elementos:

- A fase de transição representada pelos quatro meses de convivência da população com a URV, que permitiu uma acomodação dos preços relativos, ausente nos planos anteriores de estabilização;
- O maior grau de abertura da economia, com a consequente pressão que isso representava em termos da concorrência dos produtos importados como fator inibidor dos reajustes de preços.
- O papel da âncora cambial como ‘balizador’ de expectativas.
- O excepcional nível das reservas cambiais, suficiente para dar credibilidade à âncora cambial.
- A abundância de capitais na economia internacional, entendida como um fator de sustentação das reservas em um nível elevado, o que inibia qualquer tentativa de ataque especulativo contra a moeda nacional.
- As elevadas taxas de juros praticadas durante toda a segunda metade da década de 1990⁵⁶⁶.

Em meio à queda da inflação no período, com o desaparecimento do imposto inflacionário como fonte de financiamento, vieram o déficit público elevado e o aumento da dívida líquida do setor público, que passou de 30% do PIB, em 1994, para 39%, em 1998.

Para contração da despesa e aumento da receita, foram realizadas iniciativas temporárias, mediante decisão autônoma ou por tentativa de aprovação de leis ou emendas constitucionais, já que se mostrava dificultoso o estabelecimento de ajuste fiscal em bases permanentes. Dentre os fatores temporários, usados desde 1994, para contenção fiscal, destacam-se quatro deles: 1 - o **Imposto sobre Movimentações Financeiras (IPMF)**, que logo depois se transformou na CPMF que, com grande poder de arrecadação, gerou uma

⁵⁶⁴ ALÉM, Ana Cláudia; GIAMBIAGI, Fábio. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2011. p. 133.

⁵⁶⁵ Ibid., p. 134.

⁵⁶⁶ Ibid., p. 135-136.

receita de 0,9% do PIB, em 1994 e em 1997/1998; 2 - o **Fundo Social de Emergência (FSE)**, depois transformado no Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), que impactou o fluxo anual, como média de 0,5% do PIB e que, basicamente, retinha valores da receita, na forma de transferências não realizadas aos estados, municípios ou no seguro-desemprego. Sua principal característica era: a) “reduzir temporariamente em 20% a receita do PIS-PASEP e do salário-educação, o repasse automático, por parte do governo federal, ao BNDS e ao pagamento do seguro-desemprego”⁵⁶⁷ e b) permitir a retenção temporária no governo federal de “parcela do IR na fonte sobre o salário dos funcionários públicos das representações federais, que teria que ser transferida a estados e municípios, através dos fundos de participação”⁵⁶⁸; **3 – a receita de concessões**, que engloba as da banda B de telefonia celular, o leilão da Telebrás e as concessões, em 1999, das “empresas-espelho de telefonia, que ocorreram com as da antiga Telebrás”⁵⁶⁹; **4 – o conjunto de medidas fiscais aprovadas no final de 1997, que aumentou o IR das aplicações financeiras**. Em síntese, esses fatores temporários de contenção fiscal atingiram, até 1998, aproximadamente 2,3% do PIB, que deveriam desaparecer até o início da década de 2000 ou serem substituídos por novas fontes de receita ou de contenção de gastos, para evitar uma piora fiscal⁵⁷⁰.

4.3.2 A Estabilização Continuada: o Período de 1999 a 2002

Após o primeiro período do Plano Real, veio o segundo mandato do governo FHC (1999-2002), caracterizado por um endividamento crescente. Houve “[...] o expressivo aumento da importância relativa da dívida pública, associada à taxa de câmbio e ao reconhecimento de passivos contingentes”, que acabaram por elevar a dívida pública para valores acima de 50% do PIB⁵⁷¹.

O Brasil passou por negociações com o FMI para enfrentar, principalmente, o quadro externo, caracterizado pelo esgotamento da disposição do resto do mundo de continuar o financiamento de déficits em conta-corrente.

⁵⁶⁷ ALÉM, Ana Cláudia; GIAMBIAGI, Fábio. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2011. p. 145.

⁵⁶⁸ Ibid., p. 145.

⁵⁶⁹ Ibid., p. 146.

⁵⁷⁰ Ibid., p. 144-146.

⁵⁷¹ GIAMBIAGI, Fábio. 18 anos de política fiscal no Brasil: 1991/2008. **Economia Aplicada**, Ribeirão Preto, v. 12, n. 4, p. 540, out./dez. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ecoa/v12n4/02.pdf>>. Acesso em: 11 jan. 2016.

O acordo passou por dificuldades, como desconfiança do mercado na capacidade do Brasil de escapar de uma desvalorização. A outra foi a rejeição pelo Congresso, em 1998, da cobrança da contribuição previdenciária dos servidores públicos inativos.

Essa credibilidade foi buscada na política econômica no tripé ordoxo-liberal: mobilidade de capitais com câmbios flutuantes, ou seja, liberalização financeira externa; “regime de metas de inflação, com um banco central autônomo”⁵⁷²; e “regime de metas para superávits fiscais primários”⁵⁷³.

Com essa política de superávits primários, percebe-se a intenção de se buscar uma sobra de receita para o pagamento de juros e o favorecimento do mercado. Com superávit primário, tem-se uma receita maior que os gastos correntes e investimentos, excluindo-se as despesas financeiras. Dessa forma, quanto maior o superávit primário, maior o volume de recursos para pagamento dos juros, pois se considera o déficit fiscal nominal todas as despesas, inclusive as financeiras⁵⁷⁴.

Segundo João Sicsú, quando se fala que o governo ganha credibilidade (em teoria econômica convencional), isso é sinônimo de “inflexões para ações de um governo”, ou que o governo “[...] não pode decidir e reagir no dia a dia, se não pode intervir na economia e se segue regras cegas, independentemente das mudanças conjunturais”⁵⁷⁵. Dessa forma, o governo procurava manter a credibilidade, cumprindo a meta fiscal de superávit primário, para demonstrar a capacidade de saldar as dívidas.

Essa “confiança” foi sendo adquirida aos poucos, com a elevação da taxa de juros e a adoção do sistema de metas de inflação, acompanhados pelo apoio político ao governo para aprovar as medidas de ajustes necessários para renegociar o acordo com o FMI, já em um novo cenário⁵⁷⁶.

Na verdade, como afirma Krugman, o Brasil queria obter dinheiro e persuadir os investidores a não fugirem, sendo necessário mostrar um “bom governo doméstico das suas políticas” e, por isso, o governo impôs políticas monetárias e orçamentárias extremamente rigorosas, numa verdadeira inversão do pacto keynesiano, com subida de impostos, redução dos gastos e manutenção de taxas de juros muito elevadas, tudo feito para garantir a confiança dos investidores. Segundo Paul Krugman, “a necessidade de ganhar essa confiança pode, em

⁵⁷² SICSÚ, João. **Emprego, juros e câmbio**: finanças globais e desemprego. Rio de Janeiro: Campus, 2007. p. 309.

⁵⁷³ Ibid., p. 309.

⁵⁷⁴ Ibid., p. 309.

⁵⁷⁵ Ibid., p. 310.

⁵⁷⁶ GIAMBIAGI, Fabio. Estabilização, reforma e desequilíbrios macroeconômicos: os anos FHC (1995-2002). In: GIAMBIAGI, Fabio et al. (Org.). **Economia brasileira contemporânea (1945-2010)**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. p. 177.

última análise, inibir um país de seguir políticas sensatas e forçá-lo a instituir políticas que normalmente seriam consideradas perversas⁵⁷⁷.

No entanto, a utilização do modelo de metas de inflação demonstra que a política monetária era usada unicamente para a estabilidade de preços, pelo uso de taxas de juros elevadas, e não para promover o crescimento. Dessa forma, tem-se um modelo macroeconômico que restringe o espaço para a adoção de políticas de demanda pela via monetária, fiscal ou cambial, o que desfavorece a atuação do Estado pelo desenvolvimento⁵⁷⁸.

Após o período de privatizações, com vendas de ativos e sem contar com o imposto inflacionário (já que a inflação estava controlada) e diante da necessidade de conter a expansão da dívida pública, o Brasil entrou em um período de ajustes fiscais, marcado, principalmente, no ano de 1999.

Nesse período, o Brasil fez acordos iniciais com o FMI, tentando aprovar medidas de ajustes fiscais no Congresso. Inicialmente, o país buscou melhorar a imagem no mercado internacional e resolver dois dos principais problemas: o fiscal, relacionado com o crescimento da dívida pública, e o externo, com a elevação do déficit em conta-corrente, que ameaçava atingir 5% do PIB. Dessa forma, o governo iniciou negociações com o FMI, a fim de obter uma ajuda externa de emergência com recursos da própria instituição e ajuda de outros organismos multilaterais – Banco Mundial e BID, além do apoio dos tesouros das principais potências mundiais, o que acabou atingindo US\$ 42 bilhões⁵⁷⁹.

Nos anos subsequentes (2000 e 2001), um novo acordo com o FMI ampliou as metas de superávit primário e consolidou o setor público. O objetivo do novo acordo, segundo Fábio Giambiagi e Ana Cláudia Além, era “após o salto inicial, diminuir a dívida pública até o final do programa fiscal – 2001, em pelo menos 7 pontos do PIB em relação ao nível em que ela se encontrava na época, após a desvalorização”⁵⁸⁰.

Destaca-se, nesse período do segundo mandato do FHC e no final do primeiro, as reformas da previdência social, com a aprovação da Emenda Constitucional n° 20, e do “fator previdenciário”, pela Lei n°9.876, em 1999. A primeira tornou mais rígida as regras de aposentadoria, tendo como resultado a redução no valor das despesas.

⁵⁷⁷ KRUGMAN, Paul. **O regresso da economia da depressão e a crise atual**. Tradução de Alice Rocha, Saul Barata e Alberto Gomes. Lisboa: Presença, 2009. p. 115-116.

⁵⁷⁸ GENTIL, Denise Lobato; MICHEL, Renaut. *Estratégia de desenvolvimento e intervenção fiscal do Estado*. In: SICSÚ, João; CASTELAR, Armando (Org.). **Sociedade e economia: estratégias de crescimento e desenvolvimento**. Brasília, DF: IPEA, 2009. p. 142.

⁵⁷⁹ ALÉM, Ana Cláudia; GIAMBIAGI, Fábio. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2011. p. 160-162.

⁵⁸⁰ *Ibid.*, p. 166.

Além da reforma da previdência e das privatizações, os ajustes fiscais, a partir de 1999, e o estabelecimento das metas de inflação, o período foi marcado pela vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal, o fim do monopólio fiscal nos setores de petróleo e telecomunicações, a mudança no tratamento do capital estrangeiro, a criação de agências reguladoras de serviços de utilidade pública e a renegociação das dívidas estaduais⁵⁸¹.

Saliente-se a Lei de Responsabilidade Fiscal⁵⁸², que fez parte das medidas de ajuste fiscal de 1999 e trouxe um conjunto de “[...] definições e compromissos que passariam a nortear o comportamento das autoridades dos três níveis de governo”⁵⁸³. Em síntese, segundo Além e Giambiagi, os dispositivos da LRF

[...] estabelecem tetos para a despesa com pessoal; limitam o endividamento público; obrigam a um retorno rápido a certos níveis de endividamento, se os limites forem temporariamente ultrapassados; definem regras rígidas para o comportamento do gasto com pessoal no final do mandato das autoridades – lacuna que gerava uma antiga mazela fiscal do país, na forma de um boom do gasto no final de um governo; vedam a possibilidade de refinanciamentos ou postergação de dívidas entre entes da federação – eliminando, a princípio, a porta para a ‘socialização de prejuízos’, tantas vezes imposta no passado ao Tesouro Nacional por parte de estados inadimplentes – e preveem sanções para os casos de não cumprimento das regras da lei⁵⁸⁴.

No entanto, critica-se a verdadeira essência da LRF, já que aparece como um instrumento de controle de contas, traz restrições às despesas públicas e não resolve os problemas de desenvolvimento econômico, democracia e bem-estar social.

Embora a Lei de Responsabilidade Fiscal tenha sido implantada com o discurso de controle do endividamento público e da imposição de instrumentos de transparência nessas contas, ela sofre fortes críticas. A principal delas se dá na limitação dos gastos sociais e na priorização ao pagamento da dívida pública.

Na visão de Maria Lúcia Fatorrelli⁵⁸⁵, a LRF foi resultado das políticas de austeridade fiscal implantadas pelo governo brasileiro, com forte influência do FMI, e que significou o rigoroso controle dos gastos públicos, a fim de gerar o superávit primário destinado a garantir

⁵⁸¹ GIAMBIAGI, Fabio. Estabilização, reforma e desequilíbrios macroeconômicos: os anos FHC (1995-2002). In: GIAMBIAGI, Fabio et al. (Org.). **Economia brasileira contemporânea (1945-2010)**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. p. 181-184.

⁵⁸² A LRF será melhor tratada no capítulo 4.7 quando será visto sua relação com a dívida pública e os gastos sociais.

⁵⁸³ ALÉM, Ana Cláudia; GIAMBIAGI, Fábio. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2011. p. 171.

⁵⁸⁴ *Ibid.*, p. 171.

⁵⁸⁵ FATTORELLI, Maria Lúcia. **A dívida pública em debate: o que ela tem a ver com sua vida**. Brasília, DF: Inove, 2012. p. 59.

a confiança dos credores internacionais no sentido de que o Brasil seria capaz de honrar o pagamento dos juros da dívida.

A Lei de Responsabilidade Fiscal foi desenvolvida num contexto em que as políticas monetárias foram colocadas como prioridade, em detrimento das políticas fiscais, que se seguiram a um segundo plano. Dessa forma, as leis de responsabilidade fiscal se apresentam, em geral, como um paradoxo, pois, de um lado, afirma-se que “não foram rigorosas e abrangentes o suficiente para evitar o surgimento de novos desequilíbrios fiscais” e, por outro, “[...] são apontadas como severas demais, impedindo o uso pleno de políticas fiscais, em períodos de recessão”⁵⁸⁶.

Percebe-se, assim, que a LRF, embora com seu viés de contenção dos gastos públicos, não os ordena. Na verdade, segundo a crítica de Ávila⁵⁸⁷, ela se limita-se aos gastos sociais, não estabelecendo limites ao gasto da dívida pública, principal responsável pela desordem das contas públicas. Com efeito, em levantamento realizado em 2014, o pagamento de juros e amortizações da dívida federal já consumiram R\$ 910 bilhões⁵⁸⁸, o que corresponde, em média, à metade de todos os gastos da União.

Em relevante documento, Olivier Blanchard, economista-chefe do FMI, na conferência *Repensar la política macroeconômica*, já afirmara que a política fiscal se apresentou como principal instrumento da política macroeconômica após o resultado da grande depressão, conforme as lições de Keynes. Dessa forma, nos anos de 1960 e 1970, as políticas monetárias e fiscais eram utilizadas com a mesma importância. Porém, nas últimas décadas, a política fiscal não foi prioridade, frente às políticas monetárias, pois, entre outras razões, o foco das

⁵⁸⁶ NASSIF, Luiz. **Os dez anos da lei de responsabilidade fiscal**. [S.l.], 03 maio 2010. Disponível em: <<http://jornalggn.com.br/blog/luisnassif/os-dez-anos-da-lei-de-responsabilidade-fiscal>>. Acesso em: 25 fev. 2015. Blog: Luis Nassif.

⁵⁸⁷ ÁVILA, Rodrigo. Superávit primário: o debate rebaixado. **Auditoria cidadã da dívida**, Brasília, DF, 14 nov. 2014. Disponível em: <<http://www.auditoriacidada.org.br/superavit-primario-o-debate-rebaixado/>>. Acesso em: 25 fev. 2015.

⁵⁸⁸ Segundo pesquisa do Grupo de Estudo da Auditoria Cidadã da Dívida Pública (www.auditoriacidada.org.br), esse valor corresponde exatamente, em 2014, a 45,11% de todo orçamento e efetivamente executado no ano. Tal valor corresponderia a 12 vezes o que foi destinado à educação, 11 vezes aos gastos com saúde, ou mais que o dobro dos gastos com a previdência social. Considerou-se, segundo o levantamento, a soma dos juros e amortizações da dívida, pois a parcela de “juros e encargos da dívida” foi de apenas R\$ 170 bilhões. Dessa forma, em grande parte das estatísticas governamentais, não se evidencia o valor que efetivamente está sendo pago, a título dos juros nominais, aos detentores dos títulos e, assim, o governo não computa grande parte dos juros nominais, classificando-os como “amortizações”. A parcela de “amortizações da dívida” é de R\$ 808 bilhões, valor “inflado pela atualização monetária de toda a dívida, que deveria fazer parte dos juros, pois de fato é parte da remuneração dos títulos, mas está sendo contabilizado como se fosse ‘amortizações’”. FATTORELLI, Maria Lucia; ÁVILA, Rodrigo. Gastos com a dívida pública em 2014 superam 45% do orçamento federal executado. **Auditoria cidadã da dívida**, Brasília, DF, 05 fev. 2015. Disponível em: <<http://www.auditoriacidada.org.br/e-por-direitos-auditoria-da-divida-ja-confirma-o-grafico-do-orcamento-de-2012/>>. Acesso em: 26 fev. 2014.

economias avançadas era estabilizar e reduzir os altos níveis da dívida, agora como consequência:

[...] la atención se centró principalmente en la sostenibilidad de la deuda y en las reglas fiscales diseñadas para lograr dicha sostenibilidad. En la medida en que los diseñadores de políticas tenían visión de largo plazo, en las economías avanzadas se daba énfasis a la preparación de las cuentas fiscales para enfrentar las consecuencias del envejecimiento. En las economías emergentes de mercado, el punto central era reducir la probabilidad de crisis de incumplimiento de la deuda, pero también establecer marcos institucionales que restringieran las políticas fiscales procíclicas, para evitar los ciclos de subidas y bajadas. Se podía dejar que operaran los estabilizadores automáticos (al menos en las economías que no enfrentaban restricciones financieras), porque no estaban en conflicto con la sostenibilidad. De hecho, con el aumento de la participación del gobierno en el producto a medida que las economías se desarrollan (ley de Wagner), los estabilizadores automáticos cumplen un papel mayor. Algo esquizofrénicamente, sin embargo, mientras que se consideraban aceptables los estabilizadores existentes, poco se reflexionó sobre el diseño estabilizadores potencialmente mejores⁵⁸⁹.

Olivier Blanchard⁵⁹⁰ critica o uso da política monetária para primordialmente estabilizar a inflação, utilizando como principal instrumento as taxas de juros. Afirma o autor que a política monetária necessita ir além da estabilidade financeira e do combate à inflação e que a macroeconomia teria muito mais que um só instrumento para implementá-la. Para o autor, a política fiscal ultrapassa a ideia de gastos e receitas, sendo uma simplificação vê-la apenas pelos seus efeitos multiplicadores sobre a economia, pois existem, potencialmente, diversos instrumentos fiscais, cada qual com os próprios efeitos dinâmicos, que dependem da situação da economia e de outras políticas.

A característica da prioridade da política monetária foi a continuidade, no contexto das administrações fiscais de FHC e depois de Lula, quando o termo “estabilização” foi utilizado de forma limitada. João Sicsú e Carlos Vidotto⁵⁹¹ afirmam que esse termo “[...] apenas busca sinalizar que o governo é capaz de saldar seus compromissos financeiros junto aos credores do Estado” e explica, na mesma linha de Olivier Blanchard, a prioridade da política monetária e a exclusão da implementação de uma política fiscal ativa no Brasil, que buscaria estabilizar

⁵⁸⁹ BLANCHARD, Olivier; DELL'ARICCIA, Giovanni; MAURO, Paolo. Repensar la política macroeconómica. **Revista de Economía Institucional**, Bogotá, v. 12, n. 22, p. 66, 2010. Disponível em: <<http://www.economiaainstitucional.com/pdf/no22/oblanchard22.pdf>>. Acesso em: 24 fev. 2015.

⁵⁹⁰ BLANCHARD, Olivier. The future of macroeconomic policy: nine tentative conclusions. **Vox**, London, 23 Mar. 2011. Disponível em: <<http://www.voxeu.org/article/future-macroeconomic-policy-nine-tentative-conclusions>>. Acesso em: 24 fev. 2015.

⁵⁹¹ SICSÚ, João; VIDOTTO, Carlos. A administração fiscal no Brasil e a taxa de juros. In: SICSÚ, João (Org.). **Arrecadação: de onde vem? E os gastos públicos: para onde vão?** São Paulo: Boitempo, 2007. p. 112.

a taxa de crescimento do PIB em patamar elevado, lecionando que o termo “política fiscal”, no Brasil, “foi excluído do vocabulário oficial, permanecendo tão somente a necessidade de uma boa administração, visando à demonstração da sua solvabilidade”⁵⁹².

4.3.3 Política Econômica Pós-2002: Garantia da Inserção da Economia Brasileira nos Circuitos Mundiais da Valorização Financeira

Nesse período, representado inicialmente pelo governo Lula, houve uma política macroeconômica de continuidade do governo anterior. As linhas mestras de sistemas de meta de inflação, superávits primários e câmbio flutuante, geralmente usados no governo FHC, foram marcantes, porém com certa flexibilização na gestão da política econômica, no segundo mandato.

Manteve-se, assim, o sistema de metas de inflação, a independência do Banco Central e uma política fiscal voltada estritamente à sustentabilidade da dívida pública. Na atuação do Banco Central, não deveria ser colocada em risco a estabilidade, em longo prazo, que estaria relacionada à necessidade de consistência das políticas macroeconômicas, ao longo do tempo. O BC independente e suas decisões sem nenhuma subordinação hierárquica a outra agência burocrática estatal, objetivava primordialmente eliminar o viés inflacionário e favorecer o desempenho econômico. Nisso, a política fiscal continuaria como aspecto secundário e passivo, assumindo um papel de redutora do risco-país e buscando o superávit primário, para a redução da relação dívida/PIB⁵⁹³.

De forma geral, a política, no período, foi influenciada pela ortodoxia econômica, mormente no primeiro mandato de Lula, que eram sempre justificada pelo argumento da fuga de capitais, da volta da inflação e das crises cambiais, sempre à sombra, no perímetro da economia⁵⁹⁴.

A partir de 2003, o desempenho da economia brasileira foi favorecido pelo contexto internacional, sendo o crescimento médio do PIB nos 10 anos (1991 a 2000) de 3,3% ao ano, enquanto nos 8 anos (1995 a 2002) fora de 3,6%, e nos 8 anos (2003 a 2010), de 3,5%. Comparando com o Brasil, tem-se o crescimento médio de 4,0% a.a, nos 8 anos (2003 a

⁵⁹² SICSÚ, João; VIDOTTO, Carlos. A administração fiscal no Brasil e a taxa de juros. In: SICSÚ, João (Org.). **Arrecadação: de onde vem? E os gastos públicos: para onde vão?** São Paulo: Boitempo, 2007. p. 112.

⁵⁹³ TEIXEIRA, Rodrigo Alves; PINTO, Eduardo Costa. A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 12, p. 922, dez. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ecos/v21nspe/v21nspea09.pdf>>. Acesso em: 26 jun. 2015.

⁵⁹⁴ Ibid., p. 923.

2010), bem superior à média de 2,5% a.a (de 1991 a 2000), e também superior a 2,3% a.a, na pós-estabilização dos 8 anos de 1995 a 2000⁵⁹⁵.

Como parte da política de ajustes fiscais, continuada nos governos pós-2002, destaca-se a busca pelo superávit primário, já denunciado anteriormente. Em 2006, de janeiro a outubro, foram destinados a ele R\$ 55,7 bilhões, valor maior que os gastos com segurança pública, saúde, educação, cultura, direitos da cidadania, urbanismo, habitação, saneamento, organização agrária, desporto e lazer. Saliente-se ainda, na linha da formação de superávit primário, a política, já descrita, da Desvinculação das Receitas da União – DRU que, ao desvincular 20% da receita federal (órgão, fundo ou despesa), prejudica diretamente áreas como educação, previdência, assistência social e saúde. Assim, no período de janeiro a setembro de 2006, foram desvinculados do orçamento R\$ 24,9 bilhões⁵⁹⁶.

A política do governo Lula, no período, seguiu na busca das metas de superávit primário, maiores até que o próprio governo FHC tinha estabelecido para 2003, como parte do planejamento orçamentário para o exercício seguinte. Paralelo a isso, houve uma prioridade no aumento do salário mínimo, com aumento real acumulado em 64%, se comparado ao final do governo FHC, em 2010.

Como prioridade também surgiu o Programa Bolsa-Família, caracterizado como de transferência de renda às famílias mais pobres. Embora tenha sido um programa com raiz no segundo mandato de FHC, no governo Lula ele teve alguns méritos: “aumentou 4 vezes o volume de recursos à disposição dessa política”⁵⁹⁷; “aperfeiçoou administrativamente os procedimentos, mediante, por exemplo, a unificação de cadastros, algo que provavelmente iria ocorrer de qualquer forma com o avanço do tempo e da tecnologia, mas que objetivamente ocorreu no seu governo”⁵⁹⁸; e “teve a habilidade de explorar o tema com muito mais competência política do que o seu antecessor”⁵⁹⁹.

Misabel Derzi traz uma relação de sustentabilidade entre o Programa Bolsa Família e a regressividade do sistema tributário brasileiro, que é fonte de injustiças sociais e de

⁵⁹⁵ ALÉM, Ana Cláudia; GIAMBIAGI, Fábio. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2011. p. 193.

⁵⁹⁶ Dados extraídos da Secretaria do Tesouro Nacional. Aliás, no valor da DRU, o governo pode “fazer estes recursos retornarem às suas áreas de origem. Porém, o que tem sido observado é que este retorno é menor que o valor originalmente retirado destas áreas”. ÁVILA, Rodrigo Vieira de. Como a dívida instrumentaliza a supressão dos direitos humanos no Brasil. **Auditoria Cidadã da Dívida**. Coordenação, Brasília, DF, 27 nov. 2006. Disponível em: <<http://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2012/09/Como-a-d%C3%ADvida-instrumentaliza-a-supress%C3%A3o-dos-direitos-humanos-no-Brasil.pdf>>. Acesso em: 27 fev. 2015.

⁵⁹⁷ ALÉM; GIAMBIAGI, op. cit., p. 213.

⁵⁹⁸ Ibid., p. 214.

⁵⁹⁹ Ibid., p. 213-214.

desigualdade na distribuição do ônus tributário, indo de encontro aos objetivos e fundamentos da Constituição Federal. A autora afirma que o Bolsa- Família tem caráter misto, primeiro por sua característica assistencial, ao atender às famílias de baixa renda que não auferem o suficiente à manutenção da vida, e segundo porque configura uma reparação parcial da regressividade do sistema tributário, possibilitando a devolução dos impostos para aqueles de baixa capacidade econômica que, pela regressividade, suportam o maior encargo, proporcional a quem ganha mais, nos preços das mercadorias e serviços de alta necessidade e que os adquirem, primordialmente, com impostos indiretos⁶⁰⁰.

Afirma ainda a autora que a Constituição traz, como objetivo da República, a erradicação da pobreza e determina que os tributos sejam graduados de acordo com a capacidade econômica de cada um. Assim, é direito daqueles que pagam impostos, sem qualquer disponibilidade econômica, obter a devolução do montante injustamente transferido aos cofres públicos⁶⁰¹.

Segundo pesquisadores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)⁶⁰², os programas de transferência de renda, como Bolsa-Família e Benefício de Prestação Continuada (BPC), foram responsáveis por 28% da redução da queda do índice de Gini, entre 1995 e 2004, sendo 7% do BPC e 21% do Bolsa-Família, dados importantes, pois leva-se em consideração que os dois programas somam apenas 0,82% da renda total das famílias (segundo PNAD) e que o Bolsa-Família ocupou pouco menos que 0,5% do PIB, em 2010, por exemplo.

Percebe-se, no governo Lula, uma política social, caracterizada pela expansão dos recursos destinados a áreas politicamente sensíveis, como as relacionadas ao salário mínimo e ao desenvolvimento social, o que indica um gasto social bem mais reforçado que no governo anterior. Afirmando Fabio Giambiagi e Ana Cláudia Além⁶⁰³ que essa expansão do gasto público foi mais bem caracterizada depois de 2003:

[...] Se forem somadas as transferências a estados e municípios com as demais despesas primárias do governo central, o total dessas despesas, que em 1991 – quando as despesas começaram a ser apuradas ‘acima da linha’,

⁶⁰⁰ DERZI, Misabel de Abreu Machado. Guerra fiscal, Bolsa-Família, silêncio (relações, efeitos e regressividade). **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, DF, v. 16, n. 108, p. 42, 2014.

⁶⁰¹ *Ibid.*, p. 49.

⁶⁰² SOARES, Fabio Veras et al. Programas de transferências de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 34., 2006, Salvador. **Trabalhos aprovados ...** Niterói, RJ: ANPEC, 2006. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2006/artigos/A06A156.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2015.

⁶⁰³ ALÉM, Ana Cláudia; GIAMBIAGI, Fábio. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2011. p. 208.

em moldes comparáveis com as estatísticas atuais - era de menos de 14% do PIB, deverá alcançar quase 23% do PIB, em 2010. Em outras palavras, estamos falando de um país no qual o governo central, em 19 anos, aumentou sua despesa primária em 9% do PIB, ou seja, a uma média de incremento próxima a 0,5% do PIB a cada ano, por quase duas décadas.

Nesse período, alguns fatores contribuíram com a economia, como “a abundância de liquidez internacional, o forte ciclo de expansão da economia mundial, os preços das commodities historicamente elevados e as taxas de juros externas baixas”, elementos que trouxeram melhoras ao campo macroeconômico, com redução na inflação e uma “suave” queda no endividamento público, expresso em proporção do PIB.⁶⁰⁴ Em síntese,

Há condições para que, na segunda década do século XXI, o Brasil ingresse na ‘terceira fase’ do processo de ajuste fiscal, na caracterização que se pode fazer à luz das diversas experiências de ajustamento verificadas em diversos países no passado. Na primeira fase, que a rigor precede o ajustamento, a dívida pública cresce aceleradamente, a desconfiança é enorme e o país corre sério risco de acabar tendo que decretar uma moratória da dívida pública. Foi, tipicamente, a situação em que o Brasil se encontrava até 1998.

Na segunda fase, adotam-se medidas de ajustamento, o superávit primário aumenta ano após ano, mas as resistências ao ajuste são ainda grandes, a desconfiança persiste em parte, as taxas de juros demoram a ceder e a dívida pública cresce menos, deixa de crescer ou passa a diminuir lentamente, mas sem que o país possa ainda, porém, cantar vitória no campo fiscal. Foi, claramente, o caso do Brasil entre o final dos anos 1990 e boa parte da década de 2000.

Finalmente, na terceira, com o passar dos anos de persistência no ajustamento dá frutos, o risco de default desaparece, a confiança aumenta, as taxas de juros reais caem muito, a dívida passa a diminuir a um ritmo mais rápido e, na bonança, o país pode se dar ao luxo de relaxar parcialmente a política fiscal, diminuindo o tamanho do superávit primário⁶⁰⁵.

Assim, o governo Lula foi marcado pelo continuísmo do governo anterior, por sua aproximação com a ortodoxia econômica, mormente na busca pela reconquista da credibilidade pela via fiscal e monetária. Manteve Lula a agenda de reformas liberalizantes do governo anterior e a ótica “fiscalista-reducionista”, em que se busca reduzir a relação dívida/PIB, como objetivo único.

Nos anos seguintes a Lula, especificamente de 2011 e 2012, já no governo Dilma, manteve-se a política macroeconômica de metas de inflação, superávit primário e flutuação da taxa de câmbio. Inicialmente, adotou-se uma política monetária e fiscal mais restritiva, para

⁶⁰⁴ ALÉM, Ana Cláudia; GIAMBIAGI, Fábio. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2011. p. 205.

⁶⁰⁵ *Ibid.*, p. 206.

arrefecer a atividade econômica e conter a inflação. Posteriormente, foram feitas tentativas de reerguer o crescimento econômico e, depois, retornou-se ao combate inflacionário⁶⁰⁶. Assim,

O contexto do segundo período, que se inicia em agosto de 2011 e termina em junho de 2012, foi condicionado pelo aprofundamento da crise na área do euro. Diante da acentuada desaceleração da atividade econômica, o governo adotou medidas anticíclicas, embora menos intensas que aquelas tomadas em 2008/09: redução da taxa básica de juros, estímulos creditícios e desoneração tributária. A deterioração do cenário externo e a desaceleração da inflação abriram caminho para a reorientação dos objetivos da política econômica, para priorizar a diminuição do diferencial entre a taxa básica de juros brasileira (Selic) e as taxas de juros internacionais. Em contrapartida, para garantir estabilidade monetária com taxas de juros mais baixas e taxa de câmbio competitiva para o setor industrial, o governo anunciou uma contenção adicional de gastos públicos, reforçando seu compromisso com a austeridade fiscal, e ampliou os controles de capitais, diante do receio de uma nova enxurrada de capitais externos após a expansão de liquidez pelo Banco Central Europeu (BCE), em dezembro de 2011 e fevereiro de 2012.

Esse conjunto de medidas, todavia, não gerou estímulos suficientes para reativar o nível de atividade e o investimento produtivo. O terceiro período, que compreende o segundo semestre de 2012, foi marcado, então, pelo aprofundamento da desaceleração da atividade econômica. Com o objetivo de estimular a economia, além da redução da meta da taxa básica Selic, os bancos públicos agiram novamente de forma anticíclica (à semelhança do observado em 2008 e 2009), mitigando o efeito negativo sobre a oferta de crédito da perda de ritmo do crédito concedido pelos bancos privados e assegurando que as reduções da taxa básica de juros atingissem os tomadores finais.

Combinadas a essas medidas, formas mais diretas de atuação sobre a demanda, como a flexibilização da política fiscal, foram adotadas pelo governo. A estratégia foi a adoção de pacotes de compras governamentais e de investimentos públicos, que compõem uma política fiscal de estímulo ao crescimento econômico de caráter mais ativo e direto, em comparação com a desoneração tributária que até então vinha sendo privilegiada. No caso do investimento, o estímulo extra ocorreu por meio do Programa de Sustentação do Investimento (PSI), que passou a cobrar, até dezembro de 2012, juros negativos na aquisição de máquinas e equipamentos.

O processo de aceleração inflacionária, que teve início no final de 2012 e se estendeu pelo primeiro semestre de 2013, associado ao resultado decepcionante do crescimento econômico de 2012, explicitou os dilemas do regime de política macroeconômica e os limites da própria estratégia de flexibilização, que caracterizou o primeiro biênio do governo Dilma. O combate à inflação, que havia cedido espaço para a busca de um crescimento econômico mais acelerado, voltou a ocupar o topo das prioridades do governo, em 2013. Assim, diante da manutenção da política de metas de inflação, a autoridade monetária acabou

⁶⁰⁶ CAGNIN, Rafael Fagundes et al. A gestão macroeconômica do governo Dilma. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 97, p. 179-181, nov. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/nec/n97/11.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2015.

respondendo às pressões inflacionárias, levando ao início de uma nova fase de elevação da taxa básica de juros⁶⁰⁷.

Desde 2006, as políticas de distribuição de renda e o crescimento do mercado interno, com a incorporação no consumo de massas de parcela da população antes excluída, tiveram um papel fundamental na demanda, favorecendo o crescimento da economia brasileira. Já em 2010 e 2011, observa-se um crescimento, com baixo dinamismo industrial e com elevado consumo das famílias, baseados em um modelo de crescimento no mercado interno e na redistribuição da renda, que combina a manutenção de juros elevados e a apreciação cambial⁶⁰⁸.

Em 2013, o governo permaneceu na luta pelo aumento do superávit primário, comprometendo-se com a meta ajustada de superávit, com o fim de economizar recursos para o pagamento da dívida pública, incrementada, primordialmente, com a redução dos gastos sociais.

Além dessas metas, a política econômica do primeiro governo de Dilma teve a marca de uma política pelo lado da oferta, com a redução dos custos das empresas, com redução das tarifas de energia elétrica e desoneração fiscal. No entanto, tal política só tem bom resultado quando a economia está crescendo e existe demanda. Acontece que, nesse período, a economia brasileira não cresceu, comparada com o crescimento de 7,5%, em 2010. Dito de outra forma, a política saiu de um modelo econômico desenvolvimentista com estímulo ao consumo e investimento para uma política de contração econômica⁶⁰⁹.

Nesse último mandato de Dilma, antes da reeleição, em 2014, a postura econômica do governo continua no caminho do ajuste fiscal, com elevação do superávit primário, combate à inflação, aumento de impostos e redução dos gastos sociais, penalizando, notadamente, os direitos sociais.

Dessa forma, o governo preparou um pacote de medidas restritivas dos direitos aos trabalhadores, justificada pelo corte de despesas sociais, por meio de contra-reformas aos trabalhadores e aposentados do Regime Geral da Previdência e aos servidores públicos, de sorte que sobre recursos para pagamento dos juros da dívida, não atacando, assim, os gastos públicos caracterizados por esses juros.

⁶⁰⁷ CAGNIN, Rafael Fagundes et al. A gestão macroeconômica do governo Dilma. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 97, p. 170-171, nov. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/nec/n97/11.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2015.

⁶⁰⁸ TEIXEIRA, Rodrigo Alves; PINTO, Eduardo Costa. A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, p. 920, dez. 2012. Número Especial.

⁶⁰⁹ SICSÚ, João. Ajuste fiscal e de ideias. **Carta Capital**, São Paulo, 23 jan. 2015. Economia. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/@search?SearchableText=ajuste+fiscal+e+de+ideias&sort_on=Date&sort_order=reverse>. Acesso em: 05 mar. 2015.

A redução dos gastos sociais diz respeito a abono salarial, seguro desemprego, pensão por morte, auxílio doença, entre outros. Tais alterações são justificadas pelo governo, conforme informações da Auditoria Cidadã, como se existissem “excesso”, “distorções” e “privilégios” aos trabalhadores e aposentados. Na verdade, o governo prioriza o pagamento dos juros da dívida pública aos rentistas e, a exemplo de 2015, disponibilizou R\$ 1,356 trilhão (47% do orçamento de 2015) ao pagamento desses juros⁶¹⁰.

Na prática, o ajuste fiscal iniciado pelo governo Dilma busca a qualquer custo cortar as despesas do governo, mormente nos gastos sociais, e elevar a arrecadação, com aumento de tributos e suas alíquotas⁶¹¹.

O chamado “reequilíbrio fiscal” do início do período de 2015 (segunda gestão de Dilma) atinge especialmente as políticas sociais, ao alcançar os direitos trabalhistas e previdenciários, com viés “liberalizante” cada vez mais acelerado dentro de um contexto de desaceleração econômica, retração do investimento público, rápida elevação dos juros e escassez de novos empregos⁶¹².

De forma geral e comparativa, algumas “melhoras”, em determinadas fases dos governos, foram percebidas, em relação ao desemprego, à distribuição de renda, pobreza, etc., quando comparado com governos anteriores, embora sejam benefícios que não resolvem o problema do bem-estar social no Brasil.

O índice de Gini⁶¹³ foi um dos indicadores que melhorou no Brasil. Esse índice mede a distribuição de renda, com variação de 0 a 1, sendo quanto mais próximo de 1 pior a desigualdade. No Brasil, esse índice caiu de 0,585, em 1995, para 0,501, em 2011. No

⁶¹⁰ AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA PÚBLICA. **Governo ataca direitos dos trabalhadores, aposentados e pensionistas para privilegiar o pagamento de juros da dívida**. Brasília, DF, 31 dez. 2014. Disponível em: <<http://www.auditoriacidada.org.br/governo-ataca-direitos-dos-trabalhadores-aposentados-e-pensionistas-para-privilegiar-o-pagamento-de-juros-da-divida/>>. Acesso em: 09 mar. 2015.

⁶¹¹ Na busca pelo ajuste fiscal e corte de gastos, o governo Dilma tenta implementar, nas casas legislativas, em 2015, diversas medidas, como o aumento do tempo para seguro-desemprego e alteração nas regras do abono salarial. O governo anunciou cortes no orçamento, com bloqueios na ordem de R\$69,9 milhões em gastos no orçamento de 2015, considerado o maior contingenciamento de recursos da história, em termos nominais. Tiveram os maiores cortes os ministérios da Saúde, Educação e das Cidades. Houve bloqueio nos recursos do orçamento de 2015 no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que sofreu corte da ordem de R\$ 25,7 bilhões. Do lado do aumento das receitas, o governo, em fevereiro de 2015, reduziu os benefícios para exportadores de produtos manufaturados, aumentou IOF, IPI, PIS, COFINS e CIDE combustíveis, que foram repassados ao consumidor final. LAPORTA, Taís. Entenda o ajuste fiscal do governo e como ele afeta sua vida. **G1**, São Paulo, 07 maio 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/05/veja-como-sera-o-ajuste-fiscal-do-governo-e-em-que-ele-afeta-sua-vida.html>>. Acesso em: 10 out. 2015.

⁶¹² LAVINAS, Lena. Em nome da austeridade. **Instituto Humanitas UNISINOS**, São Leopoldo, 23 fev. 2015. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/noticias/540102-em-nome-da-austeridade-artigo-de-lena-lavinas>>. Acesso em: 10 mar. 2015.

⁶¹³ Conceito de Gini.

entanto, percebe-se o quanto o país está distante e é desigual quando se o compara, por exemplo, com França (0,308) ou Suécia (0,244)⁶¹⁴.

Houve uma melhora na participação salário/PIB a partir de 2003, que saiu de 46,26% para 51,40%, em 2009. Quando ao desemprego, a taxa reduziu de 12,3%, em 2003, para 5,5%, em 2012. Segundo João Sicsú, no período de 1995 a 2002 “os empregos formais não cresciam porque a formalização era muito custosa para os empresários”⁶¹⁵. Ou seja, “[...] supostamente, uma reforma que retirasse direitos trabalhistas seria boa para as empresas e boa para os trabalhadores informais, que ganhariam uma carteira assinada. Seria uma carteira vazia, sem direitos trabalhistas”⁶¹⁶.

Ainda conforme o autor, o salário mínimo teve um aumento representativo, a partir de 2007, que passou “a ser corrigido todos os anos pela inflação do ano anterior, somada à variação do PIB de dois anos atrás”⁶¹⁷, e afirma que nos anos anteriores a recuperação foi modesta, porque consideravam que, aumentando o salário elevar-se-iam os custos empresariais e estimularia a informalidade no mercado de trabalho. Entretanto, a informalidade caiu.

Somado ao crescimento do salário mínimo, outros vetores impulsionaram a constituição de um significativo mercado de consumo que, segundo economistas, é um ponto crucial para o desenvolvimento econômico. No caso do Brasil, além da valorização do salário mínimo, incluem-se ainda como esses instrumentos a ampliação do crédito, a queda das taxas de juros, a ampliação do programa Bolsa-Família, a queda da taxa de desemprego, o aumento do emprego com carteira assinada, a elevação do rendimento dos trabalhadores e o Luz para Todos. Assim, em 2003, o mercado de consumo era de 45,2% e representava as classes de renda A, B e C, algo em torno de 79,2 milhões de pessoas. A partir de 2007, o mercado de consumo passou a ser de, em média, 63,7% da população, que representa mais de 122 milhões de brasileiros. Dito de outra forma, houve um aumento nas classes que antes não tinham poder de compra e praticamente não contribuíam para o mercado de consumo e que, segundo Sicsú, foi que auxiliou no enfrentamento da crise financeira internacional de 2009, considerando que esse mercado de consumo é que conduz o desenvolvimento econômico e que o Brasil “possui consumidores que podem gerar compras, produção, investimento e milhões de empregos”, sendo também um canal de desenvolvimento social na medida em que os milhões de

⁶¹⁴ SICSÚ, João. **Dez anos que abalaram o Brasil**. São Paulo: Geração Editorial, 2013. p. 41.

⁶¹⁵ Ibid., p. 41.

⁶¹⁶ Ibid., p. 42-43.

⁶¹⁷ Ibid., p. 45.

empregos que é capaz de gerar são um importante instrumento de redução de desigualdades”⁶¹⁸.

No entanto, as políticas sociais, por mais que tenham trazidos alguns benefícios na vida das pessoas (quando comparadas com outras gestões de governo), não atendem o que se entende por política social garantidora de direitos. Segundo Lena Lavinas, a política social “[...] tem por finalidade reduzir vulnerabilidades, prevenir a pobreza, equalizar oportunidades e, sobretudo, desmercantilizar acesso, garantindo direitos”⁶¹⁹. Lena Lavinas afirma que no Brasil essas políticas são usadas de forma colateral para dar acesso ao sistema financeiro, de forma que potencialize o consumo⁶²⁰ “[...] represado por salários relativamente baixos e uma estrutura de preços relativos caros, com produtos medíocres, produtividade em queda e juros em alta [...]”⁶²¹.

Dessa forma, esse novo “modelo social” teve como mote a criação de créditos consignados em 2004, que permitia o acesso a linhas de crédito, com juros mais baixos para os detentores de aposentadoria e pensão, pelo que a política social passa a ser colateral, tendo a renda do trabalho como elemento relevante, já que o emprego formal passa a entrar na lista de critérios de habilitação a essa linha de crédito preferencial. Salienta-se ainda que, somado a esses créditos, alguns programas sociais, a exemplo do Bolsa- Família, aqueceram o mercado de consumo doméstico e aumentou o endividamento das famílias. Tal situação, embora não resolva os problemas sociais da população, mas sendo um paliativo, não seria um problema se, após aumentar-se esse consumo, usando a política social como colateral, o governo, em

⁶¹⁸ SICSÚ, João. **Dez anos que abalaram o Brasil**. São Paulo: Geração Editorial, 2013. p. 45-47.

⁶¹⁹ LAVINAS, Lena. Em nome da austeridade. **Instituto Humanitas UNISINOS**, São Leopoldo, 23 fev. 2015. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/noticias/540102-em-nome-da-austeridade-artigo-de-lena-lavinas>>. Acesso em: 10 mar. 2015.

⁶²⁰ Nessa mesma linha, Leda Paulani enfatiza como o crédito consignado sustenta os níveis de consumo, favorecendo um arranjo típico do processo de acumulação em que a finança está no comando, fomentando o crescimento de riqueza fictícia. Assim, “do lado do consumo, o crédito não foi tão afetado, apesar de certa retração no início, particularmente no que tange a financiamento de bens de alto valor, como automóveis. Sobre isso, vale notar a importância que hoje tem o crédito, particularmente o crédito consignado, na sustentação dos níveis de consumo, o que só ratifica a tese da proeminência da finança, ou seja, de uma acumulação produtiva que se dá sob os auspícios e o comando da acumulação financeira. A manutenção do nível de consumo tem feito que o Brasil seja visto hoje como o paraíso das multinacionais, pois, dado o tamanho do mercado interno brasileiro e a já famosa engorda da classe C (20 milhões a mais de pessoas com renda para consumir alguma coisa além do essencial), nossa economia tem sido vista como uma alternativa de obtenção de lucros, num mundo em retração. O grande problema é que o consumo não tem dinamismo para puxar a economia, como o tem o investimento, e o consumo puxado por crédito não é sustentável no longo prazo, como nos mostra o espelho americano. Esse arranjo macroeconômico, em que o investimento está novamente ameaçado de reversão e em que o consumo puxado por crédito aparece como o elemento dinâmico, está, de forma evidente, completamente invertido, mas é um arranjo típico de um processo de acumulação em que a finança está no comando, fomentando o crescimento de riqueza fictícia.” PAULANI, Leda Maria. A crise do regime de acumulação com dominância da valorização financeira e a situação do Brasil. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 23, n. 66, p. 35, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v23n66/a03v2366.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2015.

⁶²¹ LAVINAS, op. cit.

meio a uma possível recessão, não resolvesse modificar, como já citado, garantias sociais, como seguro-desemprego, pensão por morte, a isso acrescido o problema de um sistema tributário regressivo, que incide basicamente sobre o consumo, tornando-a disponível às famílias bem mais baixa⁶²².

Para Nildo Oriques⁶²³, o endividamento estatal é um dos principais obstáculos, juntamente com a superexploração da força de trabalho e a regressão industrial, para a expansão produtiva no Brasil. Desde o Plano Real, há essa paralisia no Brasil, e o endividamento estatal (interno e externo), tanto na fase da estabilização (FHC), quanto no suposto crescimento em Lula e Dilma, não trazem o verdadeiro desenvolvimento, com sustentabilidade social, ao país. Pode-se ver que, em 1994, na época do Plano Real, a dívida interna limitava-se a R\$ 64 bilhões, terminando em R\$ 700 bilhões, no fim do governo FHC. Com Lula, a dívida interna, nos oito anos, alcançou R\$ 1,5 trilhão e com Dilma ficou em torno de R\$ 3 trilhões, verificando-se que em todos os anos não se destinou menos de 44% ao pagamento de juros e dividendo da dívida⁶²⁴.

Segundo Nildo Oriques, embora alguns benefícios para a sociedade tenha ocorrido quando se compara o governo Lula com os demais, não existe uma oposição entre a fase neoliberal do Plano Real, com FHC e o “mito da estabilidade”, com os governos Lula e Dilma, com o “mito do crescimento”. O que houve, na verdade, foi uma continuidade, em que se limitou o “destino da nação à condição de um anão no jogo de poder mundial, da mesma forma que se realiza uma inédita digestão moral da pobreza, conveniente para as classes dominantes e, de quebra, exhibe-se a impotência da burguesia industrial, comandada por São Paulo”⁶²⁵.

Na verdade, o endividamento estatal privou o governo de investir em outras áreas, priorizando no orçamento sempre o pagamento de juros e a amortização da dívida, em detrimento dos direitos sociais. Como afirma Nildo Oriques⁶²⁶, o endividamento “[...] inibiu severamente a taxa de investimento estatal, variável indispensável para impulsionar o investimento privado que a política desenvolvimentista requer”. Por outro lado, teve como consequência a naturalização do princípio neoliberal da austeridade fiscal, “permitindo [...]

⁶²² LAVINAS, Lena. Em nome da austeridade. **Instituto Humanitas UNISINOS**, São Leopoldo, 23 fev. 2015. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/noticias/540102-em-nome-da-austeridade-artigo-de-lena-lavinas>>. Acesso em: 10 mar. 2015.

⁶²³ OURIQUES, Nildo. Plano Real: o mito da estabilidade e do crescimento. **Le Monde Diplomatique Brasil**, São Paulo, 04 ago. 2014. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1698>>. Acesso em: 10 mar. 2015.

⁶²⁴ Esses valores da dívida serão mais analisados nos capítulos seguintes.

⁶²⁵ OURIQUES, op. cit.

⁶²⁶ Ibid.

em termos marginais programas sociais consistentes e a melhoria da infraestrutura que os neoliberais exigem”⁶²⁷.

Além do endividamento, a opção do governo pelas políticas contracionistas, com supervalorização do superávit primário e elevação das taxas de juros, para atender ao mercado financeiro, só comprova como resultado o aumento do desemprego, com concessões irrisórias de aumentos salariais aos servidores públicos e programas sociais limitados, sem profundidade e abrangência e diminuição do volume de investimento público.

Assim, conforme foi analisado na política de FHC, mormente na segunda fase, de 1999 a 2002, foi adotado um plano econômico ortodoxo, baseado em um câmbio flutuante, com mobilidade de capital, um regime de metas de inflação, com um banco central autônomo e metas para superávits fiscais primários. Com este Plano, buscava-se a credibilidade do governo perante o mercado, mas se criava, no governo, uma inércia para seguir as regras, independentemente de mudanças conjunturais, retirando sua capacidade de intervir na economia pelo uso de políticas monetárias, cambial e fiscal. Com esse Plano, segundo João Sicsú, acreditava-se que o “mercado, longe das interferências (ou ameaças de intervenção) do governo, transformaria os recursos financeiros de curto prazo, que eram abundantes, em investimento produtivo, em empregos, em bem-estar social”⁶²⁸. Na sequência, veio o governo Lula que, ao invés de mudar tal política econômica, implementou o Plano de FHC com muito mais intensidade e amplitude, fazendo-o um modelo econômico definitivo⁶²⁹.

João Sicsú⁶³⁰ observa que os dois modelos não suportam anomalias externas e adverte que, quando o modelo econômico não está dando certo, culpam-se os choques externos e a realidade que atrapalha a teoria econômica convencional. Mesmo assim, continua-se com o modelo, pois “o mundo vai voltar ao normal”. Por outro lado, quando o modelo dá resultados é que está tudo dando certo e deve continuar. Dito de outra forma, a política econômica de FHC e a de Lula não são capazes de tornar impotentes os choques externos ou domésticos, mas tornam impotentes as políticas econômicas, consideradas pelo mercado financeiro como ameaças.

Com o mesmo modelo de política econômica de Lula, no ano de 2000, FHC teve um ano de sucesso. A taxa de juros foi reduzida, o câmbio ficou estável, a inflação foi de apenas 6% e a economia cresceu 4,5%. Os mais apressados avaliavam que o governo havia feito o ‘dever de casa’ e esse era o primeiro

⁶²⁷ OURIQUES, Nildo. Plano Real: o mito da estabilidade e do crescimento. **Le Monde Diplomatique Brasil**, São Paulo, 04 ago. 2014. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1698>>. Acesso em: 10 mar. 2015.

⁶²⁸ SICSÚ, João. **Emprego, juros e câmbio**: finanças globais e desemprego. Rio de Janeiro: Campus, 2007. p. 310.

⁶²⁹ *Ibid.*, p. 309-317.

⁶³⁰ *Ibid.*, p. 318-319.

ano do paraíso. FHC fez um amplo programa de privatizações, tornou os dados econômicos mais transparentes, abriu financeiramente a economia, implementou o regime de metas de inflação e estabeleceu metas que foram cumpridas para o superávit primário fiscal. Entretanto, nada disso foi suficiente para conter a saída de capitais e as crises cambiais de 2001 e 2002. A crise argentina, o choque energético no país, a desaceleração da economia americana e os atentados de 11 setembro foram mais fortes. Diante de tantos eventos, a equipe econômica de Fraga-Malan culpou a realidade pela crise cambial brasileira. O diagnóstico governista era de que os choques externos e a falta de chuvas (que agravou a crise energética) atrapalharam o que era considerado certo: mais uma vez, a realidade atrapalhou a teoria econômica convencional.

[...]

Em seis anos, dos oito que FHC governou o Brasil, a economia brasileira foi atingida por choques. O resultado da equação dos modelos econômicos de FHC e Lula é perverso, já que, quando a economia está diante dos primeiros efeitos de um choque e precisaria, então, de uma dura intervenção, o governo tornou-se impotente; assim, os choques têm um efeito contundente sobre a economia brasileira. Dessa forma, os choques econômicos serão muito mais contundentes sob o plano A+ de Lula do que o eram sob o plano A de FHC.

Percebeu-se que a tática dos governos sempre foi a política antiinflacionária, por meio da utilização da taxa de juros. Dito de outra forma, sempre que se buscava reduzir a inflação, aumentavam-se os juros. Acontece que a inflação pode ser mantida sob controle por meio de outros mecanismos, como a “[...] proibição de contratos de indexação de preços (inclusive tarifas públicas e aluguéis), o uso de políticas de rendas de distribuição de ganhos de produtividade entre capital e trabalho”⁶³¹, sem dizer da “[...] implementação de políticas tarifárias de redução do impacto de variações dos preços internacionais do petróleo e o estabelecimento de negociações em câmaras setoriais etc.”⁶³².

A taxa de juros, no contexto atual brasileiro, não é o único e melhor instrumento para redução da inflação. Na atual conjuntura, a inflação é causada, principalmente, pelos preços administrados pelo governo, como tarifas e alimentos, que priorizam as monoculturas de exportação, em detrimento da agricultura familiar, produtora de alimentos para o mercado interno, que fica com a menor parcela de terras e financiamentos.

Com a prática do sistema de metas de inflação como principal diretriz monetária e a criação da taxa Selic pelo Banco Central, utiliza-se-a como instrumento de controle da inflação, forçando-lhe a elevação toda vez que aumenta a expectativa de a alta de preços superar as metas. Ou seja, a Selic não contribui para controlar o tipo de inflação de preços existentes no país, pois, com a elevação da taxa, eleva-se “continuamente as já altíssimas taxas de juros, que impactam no crescimento acelerado da dívida pública, além de prejudicar a distribuição de recursos para todas

⁶³¹ SICSÚ, João. **Emprego, juros e câmbio**: finanças globais e desemprego. Rio de Janeiro: Campus, 2007. p. 322.

⁶³² Ibid., p. 322.

as áreas do orçamento e impedir investimentos na economia real”, terminando por ocorrer, na verdade, a transferência de recursos públicos para o setor financeiro privado nacional e internacional, a um elevado custo interno financeiro e social⁶³³.

A elevação dos juros é o argumento levantado pela teoria econômica ortodoxa para controlar a inflação. No entanto, conforme afirma Maria Lúcia Fattorelli, este tipo de mecanismo se aplica quando a alta de preços decorre do excesso de demanda, na medida em que, a elevação dos juros dificulta o consumo e diminui a demanda, contendo a subida de preços, provocada pelo excesso de produtos e serviços. A autora contesta que essa não é a melhor medida no caso, pois no Brasil a inflação não é causada pelo excesso de demanda, mas por contínuo aumento dos preços dos alimentos e preços administrados pelo governo, como combustíveis, energia elétrica, telefonia, transporte público e serviços bancários.

Essa teoria não é unânime, pois, mesmo diante de processo inflacionário causado por excesso de demanda, a solução recomendável não seria a elevação dos juros, pois essa alta provoca aumento dos custos financeiros das empresas, que são repassados aos preços dos produtos. Além disso, juros altos provocam a queda dos investimentos de longo prazo em novas plantas produtivas. Isso reduz a oferta futura de produtos e serviços, dando margem a leituras equivocadas de que a demanda estaria mais alta que a oferta, o que justificaria novas elevações de juros em um círculo vicioso e danoso para a economia.

No Brasil, ao contrário do que alegam governo e rentistas, a inflação atual não é causada por suposto excesso de demanda, mas tem sido provocada por contínuos e elevados reajustes dos preços de alimentos e preços administrados, tais como combustíveis, energia elétrica, telefonia, transporte público, serviços bancários. Esses itens afetam todos os preços de bens e serviços vendidos no país, pois fazem parte da composição de seus custos. Adicionalmente, o preço dos alimentos e demais preços administrados *não* são reduzidos quando o governo promove uma elevação da taxa Selic.

Para combater esse tipo de inflação – denominada inflação de preços –, o remédio adequado é o efetivo controle de tais preços, o que poderia ser feito pelo governo sem grandes dificuldades, já que estamos falando justamente de preços administrados, que em tese devem ser geridos pelo poder público⁶³⁴.

Maria Lúcia Fattorelli afirma que na CPI da Dívida Pública, em 2010, na Câmara dos Deputados, foi comprovado que os juros altos foram o principal “[...] fator responsável pelo contínuo crescimento da dívida pública, apesar dos vultosos pagamentos anuais de juros e amortizações”⁶³⁵, e concluiu que a dívida pública não tem contrapartida real em bens e serviços, mas “[...] se multiplica em função de mecanismos e artifícios meramente

⁶³³ FATTORELLI, Maria Lúcia. A inflação e a dívida pública. **Le Monde Diplomatique Brasil**, São Paulo, 01 jun. 2011. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=942>>. Acesso em: 04 maio 2015.

⁶³⁴ Ibid.

⁶³⁵ Ibid.

financeiros, como a incidência de ‘juros sobre juros’, o que configura ‘anatocismo’, uma prática considerada ilegal pelo STF⁶³⁶.

Destaca-se, em um esboço histórico do período de altas inflacionárias, a segunda metade dos anos de 1980, quando toda a ação governamental passou a concentrar-se nas questões dos déficits públicos e do excesso de demanda agregada, pelo que a regra da política econômica da época era elevar os juros, que tinha como consequência o descontrole inflacionário, passando a economia a “[...] receber como ‘remédio’ um componente de custos financeiros cada vez maior, resultando naturalmente no agravamento dos desequilíbrios”⁶³⁷. Como consequência, a política monetária alterou a estrutura de custos do sistema produtivo, e o resultado natural é que, pela inflação, “os mecanismos de mercado determinaram uma nova estrutura de distribuição da renda no país”⁶³⁸.

Analisando a situação inflacionária brasileira, Luiz Fernando de Paula avalia que parte da aceleração inflacionária no Brasil, no ano de 2015, decorre de fatores do lado da oferta, como os reajustes na energia elétrica, gasolina e os efeitos da desvalorização cambial sobre produtos importados, entre outros motivos, e não da demanda⁶³⁹. Assim, o motivo da elevação dos juros pelo Banco Central, além do já discutido, é

devido às dificuldades de aprovação das medidas fiscais no Congresso, as taxas de juros de longo prazo, aquelas que interessam para as decisões de produção, não baixam, por embutirem o risco de o governo não cumprir o que prometeu. Em consequência disso, o BC tem de elevar os juros para mostrar o comprometimento governamental em reduzir a inflação em médio prazo e ancorar as expectativas do sistema financeiro e das empresas em relação a essa variável⁶⁴⁰.

Essa política de aumento de juros é característica do início do segundo governo Dilma (2015), no qual o Banco Central, agravando a situação da economia, eleva a taxa de juros, com a justificativa de reduzir a inflação. No entanto, segundo João Sicsú, a “inflação nos últimos meses

⁶³⁶ FATTORELLI, Maria Lúcia. A inflação e a dívida pública. **Le Monde Diplomatique Brasil**, São Paulo, 01 jun. 2011. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=942>>. Acesso em: 04 maio 2015.

⁶³⁷ MUNHOZ, Dercio Garcia. A inflação brasileira: os ensinamentos desde a crise dos anos 30. **Revista Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, n. 1, p. 84, jan./jun. 1997. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/rec/REC%201/REC_1.1_03_Inflacao_brasileira_os_ensinamentos_desde_a_crise_dos_anos_30.pdf>. Acesso em: 05 maio 2015.

⁶³⁸ Ibid., p. 84.

⁶³⁹ DRUMMOND, Carlos. De mal a pior: o novo aumento da taxa de juros acentua a crise provocada pela estagnação da economia e o ajuste fiscal. **Carta Capital**, São Paulo, ano 21, n. 848, p. 26, 2015.

⁶⁴⁰ Ibid., p. 26.

foi provocada por aumento de preço dos alimentos, da energia elétrica e dos combustíveis”⁶⁴¹, sendo que gasolina, diesel e eletricidade são preços administrados pelo governo e não são capazes de serem reduzidos com a elevação dos juros. Os juros não contêm as causas atuais da inflação e agrava a situação, pois quando se aumenta a taxa Selic, crescem as despesas com o serviço da dívida pública, demonstrando-se o desperdício de recursos públicos. Assim, o pagamento dos juros, como elevadas despesas com a dívida, somada às desonerações fiscais e à queda da arrecadação são os principais motivos do desequilíbrio do orçamento⁶⁴².

João Sicsú avalia que as medidas adotadas em 2015, com os ajustes fiscais e cortes de gastos que subtraíram conquistas sociais (MPs 664 e 665), enfraquecem o comércio, diminuem a arrecadação e reduzem a renda dos mais necessitados, debilitando a economia, gerando desemprego e favorecendo o desequilíbrio fiscal. O economista afirma que a saída da crise passa por políticas de estímulo ao crescimento econômico, a fim de financiar as conquistas sociais constitucionais, sendo necessário associar-se ao crescimento uma reforma tributária, para fazer “[...] os ricos, milionários e o sistema financeiro contribuírem com a retomada da trajetória do crescimento e do desenvolvimento”⁶⁴³. Para todas essas medidas, é preciso rever as prioridades orçamentárias, principalmente na questão da dívida pública, como será visto nos itens seguintes, pois não são utilizadas atualmente como aporte de recursos às áreas sociais, mas para destinar ao sistema financeiro e privado.

Entender a dinâmica da economia brasileira desde o Plano Real, com a inserção do país na era da financeirização, é elemento imprescindível para se verificar a tendência da política fiscal na concentração de renda e na análise da sua (in)compatibilidade com o modelo de Estado democrático de direito, construído pelo constituinte de 1988, o que será discutido, sob o paradigma da Constituição de 1988 e seu modelo de Estado democrático de direito, uma tendência da política fiscal na realização do Estado social.

⁶⁴¹ SICSÚ, João. O que é e o que produz o ajuste fiscal? **Instituto Humanitas UNISINOS**, São Leopoldo, 20 maio 2015. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/noticias/542762-o-que-e-e-o-que-produz-o-ajuste-fiscal->>. Acesso em: 10 set. 2015.

⁶⁴² Ibid.

⁶⁴³ Ibid.

5 A (IN)CONFORMIDADE DA POLÍTICA FISCAL BRASILEIRA COM O PROJETO CONSTITUCIONAL DE ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

O constitucionalismo social do pós-guerra apresentou como uma de suas maiores novidades as normas programáticas, que “[...] contemplam fins de caráter social e estabelecem as linhas fundamentais de ação política que devem desenvolver o Estado em seu projeto de reforma da sociedade”⁶⁴⁴. Daí que se exige do Estado uma atuação positiva para o desenvolvimento de determinadas políticas sociais, realizando o Estado Social de direito, cuja situação foi ampliada por direitos econômicos, sociais e culturais, inspirados no valor da igualdade⁶⁴⁵.

No entanto, a esse crescente papel do Estado acompanhou o esgotamento de recursos financeiros necessário ao cumprimento de suas metas e dos gastos sociais essenciais à busca da igualdade e redução dos níveis de pobreza. Nesse contexto, a proposta neoliberal surge como uma solução para a crise, tendo como principal instrumento as políticas monetárias de estabilização econômica, por meio da criação de condições para acumulação e expansão do capital, com posterior criação de riquezas e empregos. Diminui-se o Estado, inclusive nas suas prestações sociais fundamentais, acompanhado por com uma redução dos tributos sobre o capital financeiro global, deixando, de certa forma, que a classe assalariada suporte o maior peso dos serviços⁶⁴⁶.

A crise do Estado Social instala uma situação de incerteza na arrecadação fiscal, indo de encontro às necessidades sociais. Há, como afirma José Luiz Bolzan Morais⁶⁴⁷,

toda uma sinergia entre os setores econômicos hegemônicos e a definição política na aplicação de recursos (escassos ou não) públicos, sem falarmos no contexto de guerra fiscal que irá se instalar mais tarde, tanto em escala internacional, como em nível local, quando vemos o embate dilacerante travado entre agentes públicos e entes estatais de diversos níveis – se pensarmos em Estados de forma federal – e agentes econômicos.

Essa crise do Estado Social foi acompanhada pelo processo de desregulamentação e desconstitucionalização causada pelo neoliberalismo, que debilitaram o conteúdo constitucional e o processo de concretização dos direitos, aliado a isso, notadamente às

⁶⁴⁴ JULIOS-CAMPUZANO, Alfonso de. **Constitucionalismo em tempos de globalização**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009. p. 31.

⁶⁴⁵ *Ibid.*, p. 31.

⁶⁴⁶ MAGALHÃES, José Luiz Quadros. **Direito constitucional**: curso de direitos fundamentais. São Paulo: Método, 2008. p. 45.

⁶⁴⁷ MORAIS, José Luis Bolzan. **As crises do Estado e da Constituição e a transformação espaço-temporal dos direitos humanos**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011. p. 44.

condições econômicas para a sua realização. Dessa forma, no pós-guerra, passando pelas políticas keynesianas de pleno emprego e pelas “Constituições-dirigentes”, o poder político-jurídico se afirma sobre os capitais financeiros, com a unificação dos espaços mundiais de circulação de capitais. Verifica-se uma dificuldade de conciliação do capitalismo com a democracia, justamente no momento em que os valores democráticos alcançaram o maior prestígio, mas que, por outro lado, enfraqueceram as condições para a sua concretização⁶⁴⁸. Como afirma José Eduardo Faria,

quanto mais as decisões econômicas se internacionalizam e quanto maior é a interconexão dos mercados financeiros e a integração dos mercados de bens e serviços em escala global, menor tende a ser o alcance das decisões democráticas sobre elas. Quanto mais as empresas conseguem reinstalar-se em cidades, Estados, países e continentes, onde podem obter vantagens comparativas, em termos de níveis salariais, encargos sociais e carga tributária, menor tende a ser a força do Estado para estimular uma ética de solidariedade e promover justiça social por vias fiscais, por exemplo⁶⁴⁹.

Comparando-se o período pós-Constituição de 1988 com os anteriores, percebe-se o crescimento dos gastos sociais ou a “[...] garantia de uma série de novos direitos sociais e uma era de novas prioridades”⁶⁵⁰. Esse crescimento nos gastos confirma o modelo de Tocqueville do crescimento das despesas públicas nos regimes democráticos, ao explicar, na sua sociologia financeira, que o governo democrático faz esforços para satisfazer as necessidades das classes mais baixas e para difundir, no seu seio, o bem-estar. Assim, como afirma Leroy, “é o reforço da democracia que favorece historicamente o aumento das despesas sociais, instituindo uma relação entre a tributação das massas e os direitos sociais do Welfare State”⁶⁵¹.

A nova carta Constitucional trouxe demandas reprimidas de um sufrágio finalmente universal, direitos políticos plenos e direitos sociais. Os gastos sociais tornaram-se um fator decisivo para os “[...] efeitos positivos sobre a atividade econômica, explicando em parte o contexto de ampliação de gastos e políticas”⁶⁵².

A Constituição assegurou uma série de novos direitos aos brasileiros, indo na direção de intensificar a universalização do bem-estar, “seja por ampliação da cobertura ou

⁶⁴⁸ FARIA, José Eduardo. **O Estado e o direito depois da crise**. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 38.

⁶⁴⁹ *Ibid.*, p. 38.

⁶⁵⁰ KERSTENETZKY, Celia Lessa. **O Estado do bem-estar social na idade da razão**: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo. São Paulo: Campus, 2012. p. 212.

⁶⁵¹ LEROY, Marc. Sociologia da decisão financeira pública. In: SANTOS, António Carlos dos; LOPES, Cidália Maria da Mota Lopes (Coord.). **Fiscalidade**: outros olhares. Porto: Vida Econômica, 2013. p. 68.

⁶⁵² KERSTENETZKY, op, cit., p. 212.

uniformização de benefícios e serviços, seja ainda pela criação de um mínimo social para seguridade”⁶⁵³. Esses direitos que envolveram a

universalização da previdência (universalização de acesso no meio rural), a assistência social a quem dela necessite, a universalização da educação fundamental e média e da saúde em todos os níveis – esta se convertendo em direito do cidadão e dever do Estado -, a designação do salário-mínimo como o valor do piso para os benefícios constitucionais, a descentralização das políticas sociais, com garantia de repasses e de capacidade arrecadatória própria para os níveis subnacionais, a introdução do critério per capita para o repasse de recursos, a participação e o controle social⁶⁵⁴.

Com a consagração de uma série de direitos sociais, garantidos na Constituição de 1988, iniciou-se o confronto entre a financeirização de tais direitos, que aumentam o gasto social, e a estabilização econômica, por meio do controle inflacionário, num contexto de baixo crescimento, alto endividamento público e hiperinflação. De fato, no ano de 2000, as despesas financeiras representavam 49% dos gastos públicos, enquanto os gastos sociais consumiam em torno de 22%. Essas despesas financeiras se relacionavam à política de estabilização econômica do Plano Real⁶⁵⁵.

No Brasil, seguindo a tendência mundial da financeirização da economia, percebe-se que a política monetária prevalece sobre a fiscal, eficiente e estimuladora da justiça fiscal, havendo uma disfuncionalidade entre o modelo constitucional do Estado Social e a política econômica, encetada na perspectiva das políticas fiscais. No caso brasileiro, as políticas fiscais não convergem ao financiamento dos gastos sociais, a fim de corresponder ao projeto constitucional de Estado Democrático de Direito, na realização do Estado Social. Assim, no campo econômico, houve, como afirma José Luis Fiori⁶⁵⁶, a “restauração neoclássica”, que se transforma na política da “*supply side economics*” e da “deflação competitiva”, “transformando em políticas de valor universal o equilíbrio fiscal, a desregulação dos mercados, a abertura das economias nacionais e a privatização dos serviços públicos”.

A política macroeconômica brasileira seguiu a tendência das políticas na maioria dos países que tinham como principal instrumento a política monetária, diferentemente das lições de Keynes, aplicadas logo após a Grande Depressão, quando as políticas monetárias e fiscais eram utilizadas com a mesma importância. Porém, nas últimas décadas, a política fiscal não

⁶⁵³ KERSTENETZKY, Celia Lessa. **O Estado do bem-estar social na idade da razão**: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo. São Paulo: Campus, 2012. p. 212.

⁶⁵⁴ Ibid., p. 213.

⁶⁵⁵ Ibid., p.213.

⁶⁵⁶ FIORI, José Luis. Globalização, hegemonia e império. In: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís (Org.). **Poder e dinheiro**: uma economia política da globalização. Petrópolis: Vozes, 1997. p. 116.

foi prioridade ante as políticas monetárias pois, entre outras razões, a prioridade das economias avançadas era estabilizar e reduzir os altos níveis da dívida.

O Brasil entrou em um processo de financeirização no qual, em uma primeira fase, combinou a “[...] estagnação econômica e a inflação levou a economia brasileira a um ciclo de acumulação financeira baseada na dívida pública e nos ganhos inflacionários”⁶⁵⁷. Já no pós-Real, “os ganhos inflacionários foram substituídos pela renda de juros, significando uma segunda fase do processo de financeirização”⁶⁵⁸.

A expansão financeira marcou a adesão aos princípios neoliberais, mormente a partir da década de 90 do século 20. Assim, como afirma Luis Fernando Massonetto⁶⁵⁹, a transição de uma ordem regulada, marcada pelo intervencionismo financeiro, para “uma ordem lastreada nos princípios liberais das finanças públicas reproduziu, no ordenamento jurídico nacional, as tensões e contradições da transição de modelos recorrentes nos ordenamentos nacionais, a partir da década de 70”. Houve, uma longa crise institucional, devido ao conflito entre o Direito então vigente e a nova regulação que, não resolvida na Constituição de 1988, “ensejou a formação de uma ordem ambígua, flexível e, em grande parte, construída à margem da Constituição”⁶⁶⁰. Dessa forma, o novo padrão normativo, no ordenamento jurídico nacional, orientou a legislação financeira pós-Constituição de 1988, com reformas constitucionais e, principalmente, com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, “consolidaram o novo padrão normativo no Direito Financeiro brasileiro, alinhando o ordenamento jurídico-financeiro à etapa financeira do ciclo sistêmico de acumulação”⁶⁶¹.

No âmbito tributário, as políticas fiscais adequaram o modelo tributário brasileiro às bases de incidência econômica, legislações e isenções, entre outros instrumentos, em contradição à realização do Estado social, previsto no projeto constitucional de 1988. Elementos como progressividade, tributação indireta, taxaço excessiva do consumo e isenções sobre a renda (renúncias fiscais) são características que demonstram o favorecimento da tributação ao capital financeiro e ao controle inflacionário, ante a realização do Estado social.

Analisando-se os setores que mais contribuíram, no Brasil, para o financiamento do Estado, percebe-se a prevalência da tributação sobre o consumo, com 15,2% do PIB em 2008, seguida pela renda, com 7,8%, folha de pagamentos, com 6%, operações financeiras, com

⁶⁵⁷ SALVADOR, Evilásio. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 352

⁶⁵⁸ Ibid., p. 352.

⁶⁵⁹ MASSONETTO, Luis Fernando. **O direito financeiro no capitalismo contemporâneo**: a emergência de um novo padrão normativo. 2006. f. 114-116. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

⁶⁶⁰ Ibid., f. 115.

⁶⁶¹ Ibid., f. 116.

0,7%, e patrimônio, com apenas 1,1%, verificando-se um agravamento do quadro de desigualdades com as recentes reformas na legislação tributária nacional, com aumento da tributação no consumo e diminuição da oneração na renda⁶⁶².

Nesse sentido, constata-se que a política fiscal brasileira foi direcionada a transferir renda de um conjunto da população para saciar o capital financeiro. Segundo Fátima Gondim e Marcelo Lettiere, a relação receita/PIB saiu de 12,6% em 1995 para 17,1% em 2002, sendo que a relação juros/PIB salta de 2,9% para 9%, no mesmo período⁶⁶³.

No campo da renúncia fiscal, ocorreu, entre 1996 e 2009, uma forte tendência ao favorecimento do capital estrangeiro (remessa de lucros e dividendos ao exterior), com a consequente alteração da Lei nº 11.033, de 21/12/2004. Assim, o Brasil, necessitando adequar-se e pressionado pela nova ordem internacional neoliberal, deixou de recolher R\$ 52,7 bilhões, o equivalente a um orçamento anual com saúde⁶⁶⁴.

A Constituição de 1988 destinou grande parte das suas vinculações à área social, nos termos do art. 167, IV, art. 198, §2º e 3º, art. 212, arts. 80 e 82 do ADCT, art. 239, §1º e 2º, art. 195, art.177, §4º e as EC nº 21, 31 e 37, que deram prioridades à saúde, educação, erradicação da pobreza, seguridade social e ao trabalhador. Com isso, tem-se uma estrutura mínima de financiamento dos direitos humanos e do Estado social, por meio da arrecadação de tributos, representando, em média, 16% da arrecadação, considerada ela em torno de 38% do PIB. No entanto, embora com todo esse valor destinado ao social, o Brasil se encontra em 63º lugar no ÍDH, 2005, o que se dá devido aos desvios de finalidade dessas aplicações financeiras, mormente pela criação do Fundo de Estabilização Fiscal, pela Emenda Constitucional n.10/96, pela EC n. 17/97, sucedida pela DRU (Desvinculação das Receitas da União), pela EC n. 27/00 e pela EC n. 42/03, pela EC n. 56/07 e pela EC n. 68/11. A consequência disso foi a desvinculação de parcela dos recursos arrecadados pela União para uso em finalidades que não àquelas constitucionalmente previstas⁶⁶⁵.

⁶⁶² GONDIM, Fátima; LETTIERI, Marcelo. Tributação e desigualdade. **Le Monde Diplomatique Brasil**, São Paulo, 01 out. 2010. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=784>>. Acesso em: 30 out. 2013.

⁶⁶³ Ibid.

⁶⁶⁴ SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES-FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL (SINDIFISCO NACIONAL). **Sistema tributário**: diagnóstico e elementos para mudanças. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <http://www.sindifisconacional.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=9094&catid=181:estudo-sobre-sistema-tributario&Itemid=249>. Acesso em: 01 out. 2013.

⁶⁶⁵ SCAFF, Fernando Facury. Como a sociedade financia o Estado para a implementação dos direitos humanos no Brasil. In: SCAFF, Fernando Facury (Org.). **Constitucionalismo, tributação e direitos humanos**. São Paulo: Renovar, 2007. p. 16-19.

Na política tributária, percebe-se que o Brasil adotou, nas políticas econômica, uma postura mais monetarista, o que contradiz os objetivos da política econômica introduzidos por Keynes, que procurava conciliar o capitalismo com a democracia, no que concerne a crescimento econômico, pleno emprego, desenvolvimento regional equilibrado e, principalmente, redistribuição de rendimento e justiça social, que constituem a essência do Estado social e, sobretudo, a sustentação do Estado Democrático de Direito, consignado na Constituição Federal.

O Brasil, em um longo período da sua história, passou por hiperinflações, principalmente nas décadas de 1980 e 1990, cujas taxas inflacionárias foram controladas à custa de elevadas taxas de juros, controle do câmbio e altíssimos financiamento estatal, por meio da arrecadação de tributos ou mediante crédito público⁶⁶⁶.

Em uma apertada síntese, Celia Kerstenetzky faz uma relação entre ajustes fiscais e políticas sociais posteriores à Constituição de 1988:

No primeiro subperíodo, entre 1988 e 1990, prevaleceram as determinações constitucionais, o ajuste fiscal incorrido não tendo de todo afetado o gasto social, que cresceu a despeito das taxas negativas de crescimento do produto nos anos de 1988 e 1990. No subperíodo seguinte, entre 1991 e 1992, o ajuste fiscal conduziu à contração do gasto social, enquanto o crescimento econômico foi próximo a zero. Entre 1993 e 1998, novamente o avanço na agenda de direitos é o fato dominante, porém nos primeiros anos a expansão foi nitidamente proativa, enquanto, nos seguintes, mais ambígua. De fato, entre 1993 e 1994, com taxa de crescimento econômico médio de 5%, a estratégia governamental de implementação de direitos sociais (a Previdência Rural principalmente) marcou a evolução do gasto. No período posterior (1995-1998), quando o ritmo de crescimento econômico cai à metade, o crescimento do gasto social esteve, por um lado, fortemente marcado por reformas retracionistas na previdência (que paradoxalmente provocaram uma corrida dos servidores públicos às aposentadorias ao longo do período) e influenciado pelas recomendações sociais do FMI (a ênfase no combate à pobreza e programas básicos dentro de políticas universais); por outro, pela implementação efetiva da assistência social constitucional e avanços no Sistema Único de Saúde (SUS). Entre 1999 e 2003, contra o pano de fundo de uma taxa média de crescimento do produto próxima a 2%, o ajuste fiscal volta a dominar a agenda pública, de modo especialmente agudo em 2003, havendo uma queda do gasto social real, que acaba por produzir sua participação no produto e o montante per capita – apenas a saúde e a assistência mostram algum crescimento. Entre 2004 e 2009, a agenda constitucional se impõe outra vez, enquanto as taxas médias de

⁶⁶⁶ BICALHO, Guilherme Pereira Dolabella. Estado, ideologia e tributação: a construção do Estado brasileiro e a finalidade do poder de tributar. ENCONTRO NACIONAL CONPEDI, 21., 2012, Uberlândia. **Anais ...** Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=208e43f0e45c4c78>>. Acesso em: 15 abr. 2015.

crescimento do produto alcançam 5% e, a partir de 2005, o país termina o acordo do FMI⁶⁶⁷.

Afirma Celia Kerstenetzky que o governo de Fernando Henrique Cardoso orientou a política econômica com base em pressupostos fundamentalistas de mercado, relativos ao crescimento econômico, que combinou a retração do Estado, via abertura comercial. Com isso, a política voltou-se a uma estabilização econômica, via controle da inflação, durante o Plano Real, que produziu um impacto imediato na redução da pobreza, mas, no que tange à política social, não a concebeu para desempenhar papel relevante no crescimento econômico, atribuindo-lhe a função de compensar eficientemente os deságios do processo⁶⁶⁸.

Após esses e outros planos fracassados de estabilização da inflação, por volta de 1994, a tônica do ajuste fiscal finalmente atingiu os gastos sociais. Assim, foi criado um fundo de estabilização econômica, denominado de “Desvinculação das Receitas da União” (DRU), a fim de garantir a discricionariedade fiscal pela desvinculação de receitas federais de suas destinações constitucionais, notadamente os gastos sociais. Esse fundo, segundo acordo com o FMI, feito em 1988, tinha como objetivo gerar superávit fiscal⁶⁶⁹.

Acrescente-se que, o período pós-redemocratização, entre os anos de 1985 e 1994, se caracterizaram, em geral, por um desenvolvimento limitado das políticas sociais e uma modesta evolução do gasto social. Nos anos de FHC, sob o mantra de controle da inflação, gerou-se um desequilíbrio externo e fiscal, reforçando a ideia do ajuste fiscal, sem respostas significativas nas políticas sociais:

O esforço envolveu um forte ajuste fiscal, sobretudo ao longo do segundo mandato (1999-2002), com efeitos consideráveis sobre as políticas sociais no país.

[...]

Se o aumento da insegurança econômica decorrente desses eventos pressionou as políticas sociais pelo lado da ‘demanda’, o outro efeito do ajuste fiscal foi afetar a própria capacidade de respostas das políticas sociais, especialmente dentro da lógica universalista, introduzida nesse campo pela CF 1988. De fato, frente à pressão para o ajuste fiscal, os gastos sociais cresceram modestamente – subindo no primeiro governo e se retraindo no segundo -, com uma variação positiva de pouco mais de um ponto percentual na proporção sobre o PIB.

[...]

Adicionalmente, a análise de medidas e orçamentos evidencia a prioridade dada não à expansão do gasto, mas à sua ‘recalibragem’, buscando maior eficiência e racionalidade, negligenciando, porém, deficiências de cobertura

⁶⁶⁷ KERSTENETZKY, Celia Lessa. **O Estado do bem-estar social na idade da razão**: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo. São Paulo: Campus, 2012. p. 214.

⁶⁶⁸ Ibid., p. 215.

⁶⁶⁹ Ibid., p. 219.

e de equidade vertical entre segmentos incluídos e excluídos, cuja superação demandaria maiores despesas⁶⁷⁰.

Percebe-se ainda uma carência de atenção ao financiamento do gasto social e na própria regressividade da tributação, fator que assola o brasileiro há tempos. Como consequência, negligenciam-se seus efeitos sobre a distribuição final da renda (o que tem reduzido os ganhos recentes, em desigualdade, obtidos pelo país) e sobre o financiamento das necessárias reformas do Estado de bem-estar no Brasil⁶⁷¹.

Essa regressividade distorce o projeto constitucional brasileiro de Estado democrático de direito. Destaca-se, por exemplo, que o gasto público líquido em saúde se desloca para o gasto tributário, por meio da dedução do imposto de renda em gastos em saúde das famílias e das isenções tributárias para empresas que promovem a assistência de saúde aos empregados. Dessa forma, o uso de recursos públicos em políticas sociais privadas acaba sendo regressiva, porque beneficia quem tem renda para declarar e têm bons empregos, com plano de saúde, e que se trata de uma maioria privilegiada. No entanto, um sistema de provisão pública, como o projetado pela Constituição de 1988, se realmente fosse financiado pelos gastos diretos e os tributários seria, notadamente, a primeira opção da maioria dos brasileiros, como acontece com os sistemas de outros países. Acontece que, pelo modelo atual, estimula que se selecione o sistema público para aqueles que podem optar e o obrigam para os que não têm alternativa⁶⁷².

Saber se o Brasil está no caminho a cumprir o Estado Social constitucional ainda não é uma meta clara, nas políticas brasileiras. Sob o argumento da eficiência do sistema tributário, na década de 1990 a política tributária não era utilizada como instrumento de política social. Nessa década, a carga tributária passou a ser distribuída sobre uma base econômica mais ampla, com tributação menor sobre a renda e elevação da tributação sobre o consumo. A

⁶⁷⁰ KERSTENETZKY, Celia. **O Estado do bem-estar social na idade da razão**: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo. São Paulo: Campus, 2012. p. 220-221.

⁶⁷¹ Destaca-se, na visão de Godoy, o padrão de justiça fiscal, no resultado social. Segundo o autor, a justiça fiscal deve-se pautar no tamanho e funções do Estado, que se espera ter, principalmente numa sociedade democrática, patrocinadora da inclusão social. O Brasil é um dos países em que o cidadão mais depende do Estado, sendo que a carga fiscal brasileira elevou-se em função da ampliação de programas de transferência de rendas via tributação. Ou seja, muito da redistribuição da renda se dá por programas de transferência de renda, o que justifica, em dados, com programas que impulsionam o país e que exigem bastantes recursos, como PAC-2 (Programa de Aceleração do Crescimento), com gasto aproximado de R\$ 127 bilhões, rodovias, aeroportos e portos, com valores de R\$ 6,1 bilhões; o Minha Casa, Minha Vida, relativo a financiamento de unidades habitacionais, urbanização e assentamentos precários, que acumulavam gastos na ordem de 85,1 bilhões. Tem-se ainda 2 bilhões em esgotamento sanitário, água em áreas urbanas e eletrificação, concluindo-se que a justiça fiscal deve estar relacionada com a realidade social e com os custos da ação política social. GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. O conceito de justiça fiscal na tradição ocidental. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 19 maio 2013. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-mai-19/embargos-culturais-conceito-justica-fiscal-tradicao-ocidental>>. Acesso em: 14 set. 2013.

⁶⁷² KERSTENETZKY, op. cit., p. 244.

partir de 1995, com a mundialização do capital financeiro, a tributação caminhou no sentido de incentivar os investimentos estrangeiros, por meio de políticas desonerativas, entre outras.

Vejamos as benesses para o ‘andar de cima’, já no início do primeiro governo FHC: redução da alíquota do Imposto de Renda de Pessoas Jurídicas – IRPJ, das instituições financeiras, de 25% para 15%; redução do adicional do IRPJ de 12% e 18% para 10%; redução da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL, de 30% para 8%, posteriormente elevada para 9%; redução da base de cálculo do IRPJ e da CSLL, ao permitir a dedução dos juros sobre capital próprio; isenção do imposto de renda sobre remessa de lucros e dividendos ao exterior, dentre outros. Além disso, a liberalização financeira internacional abriu novas oportunidades para a fuga de capitais e evasão fiscal por parte das elites, acentuando a desigualdade.

[...]

Para o ‘Brasil de baixo’, foi cobrada a conta do ajuste fiscal imposto pelo Fundo Monetário Internacional – FMI, em 1998. O governo federal lançou o pacote fiscal, incluindo medidas para aumentar a arrecadação e assegurar o superávit primário, em 1999, de R\$ 312 bilhões (3,1% do PIB); majoração da alíquota da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – Cofins, de 2% para 3%; ampliação da base de incidência do PIS/Pasep e da Cofins; elevação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira – CPMF (atualmente extinta), de 0,20% para 0,38%. Tudo incidindo sobre o consumo!⁶⁷³

Saul Leblon⁶⁷⁴, ao discorrer das políticas do capital financeiro internacional no Brasil, critica a tendência do capitalismo mundial à baixa demanda efetiva e ao elevado desemprego, com convergência à valorização da saúde dos mercados e a deriva do desenvolvimento social:

Duas em cada três manchetes do jornalismo econômico que a ecoa manifestam irritação com o pleno emprego, com o fomento ‘desenvolvimentista do BNDES’, com as exigências de índice de nacionalidade nas encomendas do pré-sal, com a fórmula ‘inflacionária’ de reajuste do salário mínimo, com a baixa alocação de superávit fiscal aos rentistas e a ‘gastança’ dos programas sociais.

Comandar socialmente o investimento, puxando-o pelas rédeas do Estado, como se inclina a fazer o governo, desde 2008, sem dúvida é uma dos antídotos ao arrocho que devasta a Europa e alguns querem trazer ao Brasil.

Mas ser keynesiano em tempos de capital monopolista e desordem neoliberal tem um preço, que o governo brasileiro hesita em pagar.

O keynesianismo em si tornou-se uma teoria desprovida de conteúdo histórico.

A democracia precisa avançar sobre a supremacia dos mercados para abrir espaço de coerência à macroeconomia necessária ao fomento da produção e da justiça social, em nosso tempo.

⁶⁷³ GONDIM, Fátima; LETTIERI, Marcelo. Tributação e desigualdade. **Le Monde Diplomatique Brasil**, São Paulo, 01 out. 2010. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=784>>. Acesso em: 30 out. 2013. Acesso em: 30 out. 2013.

⁶⁷⁴ LEBLON, Saul. O que Marx e Keynes têm a dizer a 2014. **Carta Maior**, São Paulo, 29 out. 2013. Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br/?/Editorial/O-que-Marx-e-Keynes-tem-a-dizer-a-2014-/29366>>. Acesso em: 05 nov. 2013.

A política fiscal é um dos elementos definidores de uma convergência com os objetivos financeiros do Estado de bem-estar e das diretivas constitucionais, sendo necessário medidas que⁶⁷⁵:

- a) favoreçam o investimento e a industrialização mais sofisticada, com uma política fiscal que busque uma política de gastos no caminho do pleno emprego;
- b) promova a justiça social, estabelecendo um sistema tributário progressivo, com maior desoneração do consumo, da produção e do investimento e maior taxaçoão do patrimônio e renda;
- c) equilibre o orçamento, para que o governo tenha qualidade nos gastos, sem restrições orçamentárias importantes, desenvolvendo mecanismos democráticos nessa decisão;
- d) promova a simplificação da arrecadação e a fiscalização do sistema tributário, para que a carga tributária tenha tamanho compatível com o Estado de bem-estar que se pretenda construir.

Verifica-se, porém, no panorama geral do sistema financeiro internacional e no Brasil, que o constitucionalismo social - consignado no dirigismo constitucional, responsável pelas diretivas político-estatal e a concretização dos direitos sociais e do Estado democrático de direito - está hoje confrontado com as políticas econômicas e fiscais de vieses neoliberais, focadas no controle inflacionário, no ajuste fiscal e no equilíbrio de contas públicas, o que põe em questionamento a qualidade de vida dos cidadãos, como será visto nos tópicos seguintes.

5.1 O Constitucionalismo Social no Brasil e a Confirmação do Estado Democrático de Direito

Como afirma José Luis Bolzan Moraes⁶⁷⁶, a fase do constitucionalismo social reconhece a questão social, apresentada constitucionalmente sob os direitos sociais de igualdade ou direitos econômicos, sociais e culturais, que exigem do Estado uma qualificada intervenção e a elaboração de políticas públicas prestacionais para sua satisfação, no âmbito

⁶⁷⁵ SICSÚ, João. A construção de uma estratégia de desenvolvimento. In: SICSÚ, João; CASTELAR, Armando. **Sociedade e economia**: estratégias de crescimento e desenvolvimento. Brasília. DF: IPEA, 2009. p. 26.

⁶⁷⁶ MORAIS, José Luis Bolzan. O Estado e seus limites: reflexões iniciais sobre a profanação do Estado social e a dessacralização da modernidade. In: OLIVEIRA NETO, Francisco José de et al. **Constituição e Estado social**: os obstáculos à concretização da Constituição. Coimbra: Coimbra Editora ; São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 177-178.

do Executivo. O constitucionalismo teve maior valorização no desenho do Estado Social no pós-guerra, marcado pelo modelo do neoconstitucionalismo e pela crença de que “com isso poderia construir uma sociedade justa e solidária, com erradicação da pobreza e a ideia da função social” que, por conseguinte, se tornou característica da Constituição brasileira, com identidade baseada nas experiências europeias da segunda metade do século passado⁶⁷⁷.

O Estado Constitucional passou por diversas fases, entre as quais se destaca a implementação do Estado de bem-estar social na Europa e nos Estados de economia periférica, embora de maneira incompleta. A sua implementação dependeu de Constituições sociais, que elevaram os direitos sociais e econômicos ao nível de norma fundamental, tendo como principal característica do Estado social a possibilidade de inclusão da população organizada e informada, graças a direitos sociais, como saúde pública e educação. Dessa forma, o Estado é pressionado a efetivar políticas econômicas que gerem empregos e salários justos e a liberdade passa a ter um novo foco, pois, “[...] para o exercício dos direitos individuais e para que o indivíduo seja livre, ele tem que ter acesso a direitos sociais, como saúde, educação, e a direitos econômicos, como trabalho e justa remuneração”⁶⁷⁸.

O constitucionalismo do pós-guerra marcou o momento histórico do novo Direito Constitucional na Europa Ocidental, principalmente na Alemanha e na Itália. No Brasil, isso se deu com a Constituição de 1988 e a consolidação do processo de redemocratização, proporcionado por ela. Houve, na verdade, uma reconstitucionalização da Europa, que redefiniu o lugar das Constituições e a importância do Direito Constitucional sobre as instituições contemporâneas, proporcionando maior e mais efetiva aproximação entre as ideias de constitucionalismo e democracia⁶⁷⁹. No caso brasileiro,

[...] o ambiente de reconstitucionalização que o processo de redemocratização instalou nos anos 1980 e que, com a eleição da Assembleia Constituinte – embora não exclusiva – e, com os trabalhos constituintes que deram origem à Constituição de 1988 instaurou, foi-se capaz de promover a travessia de duas décadas de autoritarismo para um regime democrático e, mais do que isso, à vivência do mais longo período de estabilidade institucional da história republicana, com a inscrição de um novo constitucionalismo, alicerçado em um amplo catálogo de direitos

⁶⁷⁷ MORAIS, José Luis Bolzan. O Estado e seus limites: reflexões iniciais sobre a profanação do Estado social e a dessacralização da modernidade. In: OLIVEIRA NETO, Francisco José de et al. **Constituição e Estado social**: os obstáculos à concretização da Constituição. Coimbra: Coimbra Editora ; São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 181.

⁶⁷⁸ MAGALHÃES, José Luiz Quadros. **Direito constitucional**: curso de direitos fundamentais. São Paulo: Método, 2008. p. 43-44.

⁶⁷⁹ MORAIS, José Luis Bolzan; NASCIMENTO, Valéria Ribas. **Constitucionalismo e cidadania**: por uma jurisdição constitucional democrática. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 62.

fundamentais, com uma base principiológica própria das democracias constitucionais contemporâneas.

[...]

O Direito Constitucional brasileiro, iniciado com o Estado Democrático em 1988, adquiriu uma importância não apenas técnica, mas passou a simbolizar conquistas e, também, incorporou um papel de mobilização do imaginário das pessoas, na perspectiva de busca e demanda pela realização de garantias, direitos e prerrogativas presentes no texto legislativo⁶⁸⁰.

O constitucionalismo social traz consigo a carga eficaz das normas, o caráter programático e a questão da sua implementação, traduzida nos direitos sociais e na possibilidade de sua satisfação, em toda a extensão. Pode-se dizer que o constitucionalismo contemporâneo é entendido como o constitucionalismo do Estado Democrático de Direito⁶⁸¹.

Contudo, como afirma Lenio Luiz Streck⁶⁸², os principais componentes do Estado Democrático de Direito no Brasil, nascidos do processo constituinte de 1986 a 1988, ainda estão no aguardo de implementação. Acontece que passou a se exigirem novas formas de tratamento, com a participação de novos atores, “[...] em um contexto de profunda insuficiência de recursos e diante de uma reviravolta nas fórmulas político-econômicas contemporâneas”⁶⁸³. Ocorre, segundo José Luis Bolzan Moraes⁶⁸⁴, uma nova transição “[...] funcional no Estado – antes do legislativo ao executivo – agora, como muitos percebem, em direção à jurisdição, em razão da democratização ao acesso” e à própria insatisfação da realização de promessas constitucionais incumpridas.

A Constituição de 1988 reflete esse déficit de eficácia e as dificuldades para concretização de uma Constituição dirigente, num contexto de profunda “transformação, em sentido regressivo – lembre-se das propostas neoliberais, dos planos de reformas do Estado, das sugestões de flexibilização dos direitos e garantias sociais etc. – do Estado Social”⁶⁸⁵. Tais flexibilizações, implementadas pelos planos de ajustes e as políticas fiscais, permitiram a modificação das finalidades e objetivos da Constituição, para atender aos ditames neoliberais e financeiros do mercado.

⁶⁸⁰ MORAIS, José Luis Bolzan; NASCIMENTO, Valéria Ribas. **Constitucionalismo e cidadania**: por uma jurisdição constitucional democrática. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 63.

⁶⁸¹ STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição constitucional e decisão jurídica**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 37.

⁶⁸² *Ibid.*, p. 38.

⁶⁸³ *Ibid.*, p. 38.

⁶⁸⁴ MORAIS, José Luis Bolzan. O Estado e seus limites: reflexões iniciais sobre a profanação do Estado social e a dessacralização da modernidade. In: OLIVEIRA NETO, Francisco José de et al. **Constituição e Estado social**: os obstáculos à concretização da Constituição. Coimbra: Coimbra Editora ; São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 178.

⁶⁸⁵ *Ibid.*, p. 180.

As Constituições sociais enfrentam obstáculos para a sua concretização, o que impede o seu cumprimento total. Na verdade, como afirma Gilberto Bercovici⁶⁸⁶, o núcleo “emancipatório das Constituições sociais foi, na prática, suspenso”, evidenciando-se com a crise econômica, a partir da década de 1970, e a contrarrevolução “neoliberal conservadora”, que não se limita mais a suspender ou bloquear as cláusulas sociais das Constituições, mas busca a extirpação formal do texto constitucional”.

Esse panorama conflitua com as características do caráter inovador do constitucionalismo brasileiro de 1988, que trouxe a ampliação do catálogo de direitos fundamentais e inovações procedimentais, no conjunto de ações constitucionais, “desde aquelas de proteção e promoção das garantias às de controle de constitucionalidade e à ampliação da legitimidade ativa e revisão do modelo federativo”⁶⁸⁷. Destaca-se, ainda, o Estado Democrático de Direito como opção da República Federativa do Brasil, com o conteúdo transformador da realidade, o que diferencia dos modelos que a precediam e que “limitavam-se a um rearranjo das condições sociais”⁶⁸⁸.

Nesse novo modelo do Estado Democrático de Direito, com características inéditas, incorporou-se de forma efetiva a questão da igualdade, a ser garantida por meio do asseguramento jurídico das condições mínimas de vida ao cidadão, que traz como núcleo o princípio-guia da dignidade da pessoa humana⁶⁸⁹. Assim e com clareza, José Luis Bolzan Morais caracteriza o Estado Democrático de Direito, inaugurado com a Carta de 1988:

Diferentemente dos anteriores, o Estado Democrático de Direito carrega um caráter transgressor, que implica agregar o feitiço incerto da Democracia ao Direito, impondo um caráter reestruturador à sociedade e, revelando uma contradição fundamental com a juridicidade liberal, a partir da reconstrução de seus primados básicos de certeza e segurança jurídicas, para adaptá-los a uma ordenação jurídica voltada para a garantia/implementação do futuro, e não para a conservação do passado.

[...]

Ou seja, o Estado Democrático de Direito é uma fórmula de Estado Social que vai além de um projeto de bem-estar, como dito acima, previamente fixa, e promove uma inovação nas relações entre o princípio democrático e o princípio (função) de garantia, que advém das origens do constitucionalismo liberal, afetando diretamente um de seus pilares mais tradicionais, a

⁶⁸⁶ BERCOVICI, Gilberto. **Soberania e Constituição**: para uma crítica do constitucionalismo. São Paulo: Quartier, 2013. p. 321.

⁶⁸⁷ MORAIS, José Luis Bolzan. O Brasil pós-1988: dilemas do/para o Estado constitucional. In: SCAFF, Fernando Facury (Org.). **Constitucionalizando direitos**: 15 anos da Constituição brasileira de 1988. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 105.

⁶⁸⁸ Ibid., p. 105.

⁶⁸⁹ Ibid., p. 107.

separação/especialização de poderes/funções, quando cada uma delas ganha papel renovado⁶⁹⁰.

É no Estado Democrático de Direito que o constituinte, ao lançar seus valores máximos, considerou os direitos sociais como categoria jurídica essencial e da mesma categoria dos direitos civis e políticos. Assim, os direitos sociais são entendidos como igualdade material e exercício de liberdade real e exercem, como ensina Vicente Barreto⁶⁹¹, posição e função que incorporam aos direitos humanos “uma dimensão necessariamente social, retirando-lhes o caráter de ‘caridade’ ou ‘doação gratuita’, e atribuindo-lhes o caráter de exigência moral como condição da sua normalidade”.

Diante dessa igualdade com os direitos civis e políticos é que os direitos sociais gozam de igual efetividade. Como ensina José Luis Bolzan Morais⁶⁹², não há que se falar na dicotomia entre direitos civis/políticos e direitos sociais, ou seja, “não se tem assegurada a liberdade de manifestação sem o acesso ao conhecimento” e “não se é livre passando fome”. Assim, a salvaguarda dos direitos civis e políticos pressupõe a realização de ambos, no Estado Democrático de Direito⁶⁹³, passando os direitos sociais a desempenharem um novo papel no sistema jurídico, no qual deixam de ser mero expedientes funcionais compensadores das situações de desigualdades para atuarem como “núcleos integradores e legitimadores do bem comum, pois será através deles que se poderá garantir a segurança, a liberdade, a sustentação e a continuidade da sociedade humana”⁶⁹⁴.

Os direitos sociais formam o mote essencial da social-democracia. Os democratas não rejeitam a liberdade, mas afirmam que, para se chegar a ela, é necessário um sistema baseado na igualdade. Dessa forma, já no século XX, se fortalece o ideal democrático, em conexão com o Estado de Direito, “no qual estão presentes as conquistas sociais com ideais igualitários”⁶⁹⁵.

⁶⁹⁰ MORAIS, José Luis Bolzan. O Brasil pós-1988: dilemas do/para o Estado constitucional. In: SCAFF, Fernando Facury (Org.). **Constitucionalizando direitos: 15 anos da Constituição brasileira de 1988**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 105, 107.

⁶⁹¹ BARRETO, Vicente. Reflexões sobre os direitos sociais. **Boletim de Ciências Econômicas**, Coimbra, v. 46, p. 120, 2003.

⁶⁹² MORAIS, José Luis Bolzan. O Estado e seus limites: reflexões iniciais sobre a profanação do Estado social e a dessacralização da modernidade. In: OLIVEIRA NETO, Francisco José de et al. **Constituição e Estado social: os obstáculos à concretização da Constituição**. Coimbra: Coimbra Editora ; São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 178.

⁶⁹³ BARRETO, op. cit., p. 130.

⁶⁹⁴ BARRETO, op. cit., p. 131.

⁶⁹⁵ MORAIS, José Luis Bolzan; NASCIMENTO, Valéria Ribas. **Constitucionalismo e cidadania: por uma jurisdição constitucional democrática**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 55.

Foi, pois, na Constituição vigente que, segundo Ingo Sarlet⁶⁹⁶, os direitos sociais foram efetivamente positivados, como autênticos direitos fundamentais e a consagração de um direito social como fundamental “importa que também este tenha, na sua condição de direitos subjetivos, asseguradas a máxima eficácia e efetividade possíveis”.

Na Constituição de 1988, as garantias aos direitos sociais têm por finalidade cumprir os objetivos fundamentais da República, consagrados no art. 3º, como construir uma sociedade livre, justa e solidária; erradicar a pobreza e a marginalização; reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos, sem preconceito ou quaisquer formas de discriminação.

Foi estabelecido, no capítulo dos “Direitos e Garantias Fundamentais”, o capítulo dos “Direitos Sociais”, que traz o art. 6º, prevendo como direitos sociais “a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados”. Os artigos 7º a 11 trazem os “Direitos dos Trabalhadores”. No título da “Ordem Social”, trata-se dos capítulos II, da “Seguridade Social (arts. 194 a 204), que abrangem normas referentes à saúde (arts. 196 a 200), à previdência social (arts. 201 a 202) e à seguridade social (art.203 a 204); à Educação, Cultura e Desporto (arts. 205 a 217); ao Meio Ambiente (art. 225); à família, criança, adolescente e idoso (arts. 226 a 230). Além desses, é possível encontrar outros direitos sociais espalhados pela Constituição.

No entanto, os direitos sociais, assim como todos os direitos fundamentais, necessitam de um custo para serem efetivados. Como já exposto por Stephen Holmes e Cass Sustein, todos os direitos têm um custo de efetivação, que deve ser sustentado por toda a sociedade.⁶⁹⁷

Os orçamentos trazem as prioridades dos gastos públicos, com a alocação de recursos para os direitos sociais, passando a ser o espelho da nação para, por meio deles, retratar-se as opções de política econômica e social. Leroy⁶⁹⁸ afirma que o bom funcionamento da democracia garante que as escolhas orçamentais tomadas pelas decisões políticas estejam

⁶⁹⁶ SARLET, Ingo Wolfgang. Dos direitos sociais. In: CANOTILHO, J. J. Gomes (Coord.) et al. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva; Coimbra: Almedina, 2013. p. 534, 544.

⁶⁹⁷ Conforme leciona Modesto Fabra Valls, na perspectiva do Estado social o tributo, como principal fonte de financiamento, tem de conectar-se com a ideia de solidariedade e de justiça social, prevista nos textos constitucionais. Assim, para esse financiamento, o dever de contribuir conecta-se ao projeto de convivência reconhecido na Constituição, que se traduz na existência de gastos públicos que são necessários se sustentar e que devem satisfazer necessidades consagradas constitucionalmente, como as que promovem e melhoram as condições de igualdade e liberdade dos cidadãos. Dessa forma, “la contribución a los gastos públicos se fundamenta em la necesidad de colaborar em la consecucion del proyecto de sociedad que la Constitución traza, em el que deben participar todos los ciudadanos.” FABRA VALLS, Modesto. Solidaridad y derecho financiero en una sociedad neocompetitiva. **Revista Española de Derecho Financiero**, Madrid, n. 120, p. 615-617, oct. 2003.

⁶⁹⁸ LEROY, Marc. **Sociologie des finances publiques**. Paris: La Découverte, 2007. p. 32.

conforme os valores da sociedade. O nível de efetivação dos direitos depende da prioridade dos recursos destinados para a sua implementação⁶⁹⁹.

A Constituição de 1988 traz as formas de financiamento desses direitos consagradas no texto por meio de um, como afirma Fernando Facury Scaff, “orçamento mínimo social”⁷⁰⁰, no qual destaca as “garantias constitucionais de financiamento dos direitos sociais”⁷⁰¹. Porém, não é dado ao legislador ampla discricionariedade sobre quanto deve destinar do montante arrecadado para os gastos sociais, pois muitas das receitas já têm destinação certa.

Com o “orçamento mínimo social”, a Constituição faz a destinação para a área da saúde, conforme previsto no art.198, §2º e §3º, combinado com art. 77 do ADCT ; da Educação, conforme art. 212, que destina 25% da receita dos impostos arrecadados por estado, Distrito Federal e município brasileiro, 18% da receita de impostos da União e 100% da contribuição para o Salário-Educação; sendo que para a erradicação da pobreza pode, conforme arts. 80 e 82, ser criado um fundo composto, nos municípios, de 0,5% do ISS sobre serviços supérfluos, nos estados e DF, de 2% do ICMS sobre produtos e serviços supérfluos e na União, de 5% do IPI sobre produtos supérfluos, e mais o Imposto sobre Grandes Fortunas, quando for criado; para o Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, conforme art. 239, §1º e §3º, a União dispõe de 60% da arrecadação das contribuições para o PIS/PASEP; para Seguridade Social, conforme art. 195, a União reserva 100% da CONFINS; 100% da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e 100% das contribuições previdenciárias; para o Meio Ambiente, conforme art. 177, §4º, a União tem 100% da CIDE – Petróleo⁷⁰².

Destaque-se a introdução do conceito de seguridade social, que previa a organização, no financiamento em conjunto das políticas de assistência social, de saúde e previdência, trazendo a ideia de equidade na participação, quando faz incidir de maneira mais direcionada a carga de contribuições sociais aos empregadores, que se apropriam de uma parcela maior dos resultados do processo produtivo. Esse conceito criava um orçamento exclusivo para a seguridade, distinto do orçamento fiscal, financiado por fontes específicas, como as contribuições sobre a folha de salários de empregados e empregadores, faturamento e lucro

⁶⁹⁹ SCAFF, Fernando Facury. A efetivação dos Direitos Sociais no Brasil: garantias constitucionais de financiamento e judicialização. In: SCAF, Fernando Facury; ROMBOLI, Roberto. **A eficácia dos Direitos Sociais**: I Jornada Internacional de Direitos constitucional Brasil/Espanha/Itália. São Paulo: Quartier Latin, 2010. p. 27-28.

⁷⁰⁰ Ibid., p. 27.

⁷⁰¹ Ibid., p. 27.

⁷⁰² Ibid., p. 27-28.

líquido e por recursos fiscais da União, estados e municípios que, em caso necessário, poderiam ter novas fontes de financiamento⁷⁰³.

Esses recursos já se encontram discriminados pelas fontes estabelecidas na Constituição e financiam os direitos sociais, permitindo a sua efetivação, independentemente de qualquer intervenção judicial, e concedendo ao governo, como ensina Fernando Facury Scaff⁷⁰⁴, “a garantia de recursos orçamentários mínimos para a implementação de seu plano de ação social”.

A Constituição buscou, pois, um novo rearranjo na distribuição desses recursos entre os entes federativos, com consequências para a dinâmica dos gastos sociais brasileiros e em reforço do movimento de descentralização, com a redistribuição de competências. Segundo Jorge Abrão,

a Constituição, refletindo os anseios por maior descentralização, produziu um novo arranjo das relações federativas. A redefinição de funções e de poderes de decisão entre as unidades federadas, que envolveu transferências de recursos da União para estados e municípios, trouxe consequências para a dinâmica do gasto social brasileiro, no decorrer dos anos de 1990. No tocante às receitas, a Constituição aprofundou o movimento de descentralização, que já vinha se configurando desde o início da década de 1980. Redistribuiu competências tributárias entre as esferas governamentais, beneficiando os estados e principalmente os municípios, além de ampliar transferências constitucionais que alteraram a repartição da arrecadação tributária em favor dessas esferas. Com isso, aumentava a capacidade de financiamento dos gastos públicos desses entes federados, o que podia significar menor dependência, em relação à União, na cobertura das políticas sociais. Além disso, a Constituição manteve os percentuais da receita de impostos vinculados à área da educação para estados e municípios⁷⁰⁵.

A Constituição de 1988, em sua característica original, descentralizou as receitas tributárias para estados e municípios e ampliou os recursos públicos para os direitos sociais e, com todo esse aparato, contemplou diversos avanços relacionados aos direitos da cidadania, notadamente os trabalhistas e sindicais, as políticas de previdência, assistência social, saúde e educação, com aporte prioritário, a fim de edificar o sistema de bem-estar social, direcionando os recursos no orçamento e na elaboração das legislações complementares, para atingir esta

⁷⁰³ CASTRO, Jorge Abrahão de et al. A CF/88 e as políticas sociais brasileiras. In: CARDOSO JÚNIOR, José Celso (Org.). **A Constituição brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social**. Brasília, DF: IPEA, 2009. v. 1, p. 66. **p.55-122**.

⁷⁰⁴ SCAFF, Fernando Facury. A efetivação dos Direitos Sociais no Brasil: garantias constitucionais de financiamento e judicialização. In: SCAFF, Facury Fernando; ROMBOLI, Roberto; REVENGA, Miguel (Coord.). **A eficácia dos Direitos Sociais: I Jornada Internacional de Direitos constitucional Brasil/Espanha/Itália**. São Paulo: Quartier Latin, 2010. p. 29.

⁷⁰⁵ CASTRO, op. cit., v. 1, p. 66-67.

finalidade. Acontece que o predomínio da ideologia neoliberal alterou tais preceitos constitucionais, conduzindo contrarreformas do Estado, em um cenário desfavorável à efetivação das mudanças⁷⁰⁶ originais propostas na Constituição Federal⁷⁰⁷.

Essas contrarreformas tiveram reforços em função da alegação do “engessamento”⁷⁰⁸ do orçamento público e da busca de privilégio aos rentistas, por meio da transferência de recursos para o mercado financeiro e a acumulação de capital. Gilberto Bercovici e Luis Roberto Massonetto⁷⁰⁹, ao tratarem da hegemonia dessas tendências neoliberais que sucederam a ruptura do padrão de financiamento da economia do segundo pós-guerra, falam de um novo fenômeno, que é a “Constituição dirigente invertida”.

Essas contrarreformas desarticularam as ordens financeira e econômica nas Constituições, que refletem “a contradição do novo padrão sistêmico de acumulação com o paradigma da Constituição dirigente”⁷¹⁰.

Segundo os autores, foram trazidos à tona questões que já pareciam superadas, como “a cisão entre economia e finanças públicas, a abstenção do Estado no domínio econômico e a pretensa neutralidade financeira propugnada pelos liberais”⁷¹¹. Fala-se em uma cisão entre a Constituição financeira estruturada no texto constitucional de 1988 e a Constituição econômica, retratada na Ordem Econômica e Social da Carta. Assim, a Constituição financeira deveria dar suporte para a implementação da Constituição econômica de 1988, mas não cumpriu seu papel justamente pela separação entre elas, como se não fizessem parte da

⁷⁰⁶ Essas mudanças serão detalhadas nos tópicos seguintes.

⁷⁰⁷ SALVADOR, Evilásio. Fundo Público e o financiamento das políticas sociais no Brasil. **Serviço Social em Revista**, Londrina, v. 14, n. 2, p. 9, 2012.

⁷⁰⁸ Sobre o engessamento, Bercovici e Massonetto afirmam que “a crítica feita à Constituição dirigente pelos autores conservadores diz respeito, entre outros aspectos, ao fato de a Constituição dirigente ‘amarrar’ a política, substituindo o processo de decisão política pelas imposições constitucionais. Ao dirigismo constitucional foi imputada a responsabilidade maior pela ‘ingovernabilidade’. O curioso é que são apenas os dispositivos constitucionais relativos a políticas públicas e direitos sociais que ‘engessam’ a política, retirando a liberdade de atuação do legislador, tanto que os mesmos críticos da Constituição dirigente são os grandes defensores das políticas de estabilização e da supremacia do orçamento monetário sobre as despesas sociais. A imposição, pela via da reforma constitucional e da legislação infraconstitucional, das políticas ortodoxas de ajuste fiscal e de isolamento da Constituição financeira da Constituição econômica, não sofreu qualquer manifestação de que se estava ‘amarrando’ os futuros governos a uma única política possível, sem qualquer alternativa. Ou seja, a Constituição dirigente das políticas públicas e dos direitos sociais é entendida como prejudicial aos interesses do país e causadora última das crises econômicas, do déficit público e da ‘ingovernabilidade’. A Constituição dirigente invertida, isto é, a Constituição dirigente das políticas neoliberais de ajuste fiscal é vista como algo positivo para a credibilidade e a confiança do país junto ao sistema financeiro internacional. Esta, a Constituição dirigente invertida, é a verdadeira Constituição dirigente, que vincula toda a política do Estado brasileiro à tutela estatal da renda financeira do capital e à garantia da acumulação de riqueza privada.” BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. A Constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição financeira e a agonia da Constituição econômica. **Boletim de Ciências Econômicas**, Coimbra, v. 49, p. 72, 2006.

⁷⁰⁹ Ibid., p. 57.

⁷¹⁰ Ibid., p. 57.

⁷¹¹ Ibid., p. 59-60.

mesma Constituição. A Constituição financeira foi reduzida a uma aplicação neutra e meramente processual, separada da Constituição econômica, transformada em mera “norma programática”⁷¹².

Houve uma retomada da hegemonia liberal, mormente a partir da virada conservadora das décadas de 1970 e 1980, que reconstruiu parte dos valores que fundavam a ordem do século XIX, atualizados por novos paradigmas da dimensão financeira.⁷¹³ Com essa cisão, o orçamento público volta-se a garantir o investimento privado e o capital privado, em detrimento dos direitos sociais e serviços públicos, como será visto, com detalhes, nos tópicos seguintes. O direito financeiro passa a ter uma nova função no Estado, que é a “tutela jurídica da renda do capital e da sanção de ganhos financeiros privados, a partir da alocação de garantias estatais ao processo sistêmico de acumulação, liderado pelo capital financeiro”⁷¹⁴.

Dessa forma, a ordem econômica intervencionista da Constituição dirigente de 1988 fica isolada dos seus instrumentos financeiros, comprometendo-lhe a implementação, que ficaram restritos às sobras orçamentárias e financeiras do Estado. Essa é a política da Constituição dirigente invertida, retratada nas políticas neoliberais de ajuste fiscal, que é vista como positiva para a credibilidade e confiança do país junto ao sistema financeiro internacional. Dito de outra forma e como afirmam Gilberto Bercovici e Luís Fernando Massonetto⁷¹⁵, “a Constituição dirigente das políticas públicas e dos direitos sociais é entendida como prejudicial aos interesses do país, causadora última das crises econômicas, do déficit público e da ingovernabilidade”. Nos itens seguintes, serão desenvolvidos os aspectos da política fiscal que levam ao confronto com a Constituição dirigente democrática e seu modelo de Estado Democrático de Direito.

5.2 As Políticas Fiscais e as Implicações na Constituição Federal de 1988

Um dos maiores desafios do texto constitucional é a implementação dos direitos fundamentais, seguindo a linha do que preconizam os fundamentos da República (art.1º) - o

⁷¹² BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. A Constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição financeira e a agonia da Constituição econômica. **Boletim de Ciências Econômicas**, Coimbra, v. 49, p. 67, 2006.

⁷¹³ MASSONETTO, Luis Fernando. **O direito financeiro no capitalismo contemporâneo**: a emergência de um novo padrão normativo. 2006. f. 100. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

⁷¹⁴ BERCOVICI; MASSONETTO, op. cit., p. 69.

⁷¹⁵ Ibid., p. 73.

princípio da dignidade da pessoa humana como núcleo e “valor-guia”⁷¹⁶ do ordenamento jurídico - e os objetivos fundamentais (art.3º) de construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades; e promover o bem de todos.

Ao Estado cabe, entre outras funções, desempenhar o papel de concretizar os princípios fundamentais trazidos na Constituição, no sentido de assegurar a igualdade material e formal, buscando os meios de minimizar as desigualdades decorrentes do modelo econômico vigente pelo combate das desigualdades econômicas e sociais. Essa busca pela igualdade substancial constitui o “objetivo primordial desse novo Estado Democrático de Direito, que difere substancialmente do modelo do Estado liberal”⁷¹⁷.

Nesse sentido é que se tem a tributação como um dos principais instrumentos de redução das desigualdades sociais e de efetivação do Estado Democrático de Direito, mais especificamente a tributação como um meio de implementação do princípio da dignidade da pessoa humana, mediante a adequação da “carga tributária à capacidade contributiva dos cidadãos e a concretização, sobretudo, dos direitos fundamentais sociais, econômicos e culturais, mesmo porque esse é um caminho factível para a redução das desigualdades sociais e econômicas”⁷¹⁸.

Tendo como elemento a tributação, entra o papel da política fiscal, assim entendida, na visão de Nabais, como o “conjunto de decisões relativas à instituição, organização e aplicação dos impostos, em conformidade com os objetivos fixados pelos poderes públicos”⁷¹⁹, sendo que tais objetivos devem ser os guiados pela Constituição, a fim de concretizar o Estado Democrático de Direito, o que finaliza um importante significado dado por Oliver Wendell Holmes, que afirmou que “os impostos são o que pagamos por uma sociedade civilizada”⁷²⁰. Tal ideia, já citada por Holmes e Sunstein⁷²¹, é que as liberdades dependem dos impostos e que todos os direitos têm custos, financiados, primordialmente, por tributos.

⁷¹⁶ Conforme leciona Ingo Sarlet, “a dignidade da pessoa humana constitui o valor-guia não apenas dos direitos fundamentais, mas de toda a ordem constitucional, razão pela qual se justifica plenamente sua caracterização como princípio constitucional de maior hierarquia axiológico-valorativa”. SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003. p. 115.

⁷¹⁷ BUFFON, Marciano. **Tributação e dignidade humana: entre os direitos e deveres fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009. p. 114.

⁷¹⁸ Ibid., p. 119.

⁷¹⁹ NABAIS, José Casalta. Política fiscal, desenvolvimento sustentável e luta contra a pobreza. **Cadernos da Escola de Direito e Relações internacionais da UniBrasil**, Curitiba, v. 1, n. 7, p. 362, 2007.

⁷²⁰ Inscrição no prédio da Receita Federal americana, em Washington, DC.

⁷²¹ HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass. **The cost of rights: why liberty depends on taxes**. New York: W. M. Norton, 1999.

Em outro sentido, as políticas fiscais abrangem, além da fixação dos impostos, as despesas públicas, para “ajudar a amortecer as oscilações do ciclo econômico e contribuir para a manutenção de uma economia em crescimento e com elevado emprego e isenta de inflação elevada ou instável”⁷²².

Os fundamentos (art.1º) da República Federativa do Brasil são as bases que toda ação estatal e não estatal deve seguir, sendo o ponto de partida para a implementação das políticas públicas e os objetivos (art.3º), o ponto de chegada. Dessa forma, esses princípios fundamentais da Constituição são determinantes para toda ação governamental e para “as interpretações do texto constitucional e do texto normativo que advêm da Carta de 1988 ou que por ela foi recepcionado. É uma nova diretriz, que foi estabelecida na redemocratização brasileira pós-88”⁷²³.

Ao lado do sistema tributário, o sistema orçamentário e econômico são, juntos, elementos indispensáveis para a implementação de um Estado democrático de direito, em conformidade com o art. 1º da Constituição de 1988, e razão de existir da República⁷²⁴.

Para isso é que a política fiscal, tanto na distribuição justa do ônus tributário, quanto na determinação do gasto público, deve seguir os ideais do modelo adotado, o Estado democrático de direito. Assim é que Cristina Pauner Chulvi⁷²⁵, ao analisar a Constituição espanhola e a função da atividade financeira, afirma que deve existir uma estreita vinculação do sistema financeiro-tributário com a ordem constitucional, na qual se busca como objetivo “lograr que el ordenamento financiero no sea simplemente un mecanismo de recaudación-administración del ingreso-gasto público, sino que se covierta em un ordenamento de justicia”⁷²⁶. Nesse sentido é que a repartição das cargas tributárias e a destinação dos recursos são essenciais para se atingir o modelo democrático estabelecido na Constituição ou, como diz o autor, “y esa igualdad real y justicia social se logra no sólo según el modo em que se reparte la carga tributaria sino,

⁷²² SAMUELSON, Paul A; NORDHAUS, William D. **Economia**. Tradução de Elsa Fontainha e Jorge Pires Gomes. Porto Alegre: AMGH, 2012. p. 559.

⁷²³ SCAFF, Fernando Facury. Como a sociedade financia o Estado para a implementação dos direitos humanos no Brasil. In: SCAFF, Fernando Facury (Org.). **Constitucionalismo, tributação e direitos humanos**. São Paulo: Renovar, 2007. p. 4-5.

⁷²⁴ Id. A Constituição econômica brasileira. **Boletim de Ciências Econômicas**, Coimbra, v. 46, p. 72, 2003.

⁷²⁵ CHULVI, Cristina Pauner. **El deber constitucional de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001. p. 24-25.

⁷²⁶ Ibid., p. 25.

muy especialmente, según el destino de esos ingresos obtenidos a través del sistema fiscal”⁷²⁷. Segundo Cristina Pauner Chylvi,

la fórmula de Estado social y democrático de Derecho que consagra nuestro texto fundamental em el apartado 1, del artículo 1, supone la asunción de un tipo estatal comprometido con la consecución de um orden social más igualitario y más justo. La afirmación de que esto no puede lograrse sin la intervención decisiva de la hacienda pública constituye lugar común entre la doctrina. Por ello, son innumerables los preceptos constitucionales vinculados con la actividad financeira hasta llegar a la conclusión de que la actividad financeira total tendrá una función primordial: hacer efectivo um enunciado fundamental de la Constitución, cual es el art.9.2, que expresa que ‘corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad e igualdad del individuo y de los grupos em que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitude y facilitar la participación de todos los ciudadanos em la vida política, económica, cultural y social’⁷²⁸.

No mesmo sentido estão subordinados aos artigos 1º, 3º e 170 da Constituição Federal a atividade econômica, em sentido estrito, dos agentes econômicos privados e a configuração do mercado. Gilberto Bercovici reafirma esse modelo da Constituição de 1988, que vincula o sistema político, defendendo a Constituição dirigente, a das políticas emancipatórias, em contraposição à “Constituição dirigente invertida”⁷²⁹, a dos ajustes fiscais, realizados para garantir a credibilidade e a imagem do Brasil junto ao sistema financeiro internacional⁷³⁰.

No entanto, no período pós-Constituição de 1988, emendas mudaram o perfil da economia brasileira que, segundo Fernando Facury Scaff, passou de economia de mercado, com forte planejamento estatal e nacionalista, para uma maior participação de investidores estrangeiros, “em razão do processo de abertura da economia, inserindo-a num mundo globalizado, cujo ápice foi o processo de privatização de amplos setores da infraestrutura nacional”⁷³¹. As mudanças constitucionais envolveram três eixos centrais:

⁷²⁷ CHULVI, Cristina Pauner. **El deber constitucional de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001. p. 26.

⁷²⁸ *Ibid.*, p. 25-26.

⁷²⁹ BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. A Constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição financeira e a agonia da Constituição econômica. **Boletim de Ciências Econômicas**, Coimbra, v. 49, p. 57-77, 2006.

⁷³⁰ BERCOVICI, Gilberto. A iniciativa econômica na Constituição brasileira de 1988. In: SOUSA, Marcelo Rebelo de (Ed.). **Estudos de homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda**. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2012. v. 1: direito constitucional e justiça constitucional, p. 859-860.

⁷³¹ SCAFF, Fernando Facury. A Constituição econômica brasileira. **Boletim de Ciências Econômicas**, Coimbra, v. 46, p. 110, 2003.

1) Foi retirado o perfil nacionalista através da revogação do conceito de empresa brasileira de capital nacional, facilitando a inserção do capital estrangeiro no Brasil; 2) Foi reduzido o perfil estatista, deixando de ser exigido que alguns serviços públicos fossem necessariamente delegados a empresas estatais, permitindo que a outorga ocorresse para empresas brasileiras ou estrangeiras; 3) Houve melhor detalhe das condições das estatais, em regime de concorrência com empresas privadas⁷³².

Além dessas e outras alterações na chamada “Constituição econômica formal”, seguidas de forte participação do capital estrangeiro, grande parte dela não foi implementada, não passando da escrita no papel. Tal caso é destacado por Fernando Facury Scaff⁷³³, acerca da política de juros no Brasil, pois o art.192, §3º, estabeleceu um patamar de 12% ao ano, nunca regulamentado, fazendo com que as taxas alcançassem, em 2002, por exemplo, 19% nas operações com títulos públicos e 170% para o tomador final do dinheiro, em consequência do que se tornou o Brasil um “paraíso para o sistema financeiro, onde os bancos são o segmento mais lucrativo da economia”.

Dessa forma, tinha-se, em 1988, uma Constituição que trazia um modelo de economia de mercado, com “forte participação do Estado⁷³⁴, caracterizada pela reserva de amplos setores da infraestrutura para exploração pelo capital público e pelo capital nacional, como proteção para seu desenvolvimento”⁷³⁵. Várias foram as mudanças ocorridas, a partir de 1995, que transformaram esse modelo e permitiu a “privatização de amplos setores da economia nacional, abrindo a economia ao capital estrangeiro”⁷³⁶.

Os sistemas financeiro, econômico e tributário devem funcionar alinhados aos princípios e normas da Constituição, que coordenam a construção desses sistemas. No âmbito financeiro, como afirma Fernando Facury Scaff⁷³⁷, o sistema está previsto para funcionar como um funil, estabelecendo as primeiras grandes diretrizes dos gastos e investimentos, de

⁷³² SCAFF, Fernando Facury. A Constituição econômica brasileira. **Boletim de Ciências Econômicas**, Coimbra, v. 46, p. 101, 2003.

⁷³³ *Ibid.*, p. 110.

⁷³⁴ Gilberto Bercovici concorda com essa característica do Estado brasileiro forte na Constituição, porém, quando argumenta da sua atuação efetiva, alerta que, “apesar de, comumente, ser considerado um Estado forte e intervencionista, é, paradoxalmente, impotente perante fortes interesses privados e corporativos dos setores mais privilegiados”, pelo que conclui que “esta concepção tradicional de um Estado demasiadamente forte no Brasil, contrastando com uma sociedade fragilizada, é falsa, pois pressupõe que o Estado consiga fazer com que suas determinações sejam respeitadas”, quando, na realidade, “o Estado, ou melhor, o exercício da soberania estatal, é bloqueado pelos interesses privados”. BERCOVICI, Gilberto. O Estado e a garantia da propriedade no Brasil. In: CARDOSO JÚNIOR, José Celso; BERCOVICI, Gilberto (Org.). **República, democracia e desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo**. Brasília, DF: IPEA, 2013. p. 497.

⁷³⁵ SCAFF, op. cit., p. 114.

⁷³⁶ *Ibid.*, p. 114.

⁷³⁷ SCAFF, Fernando Facury. Como a sociedade financia o Estado para a implementação dos direitos humanos no Brasil. In: SCAFF, Fernando Facury (Org.). **Constitucionalismo, tributação e direitos humanos**. São Paulo: Renovar, 2007. p. 11.

sorte que possam ser melhores implementados, conforme as receitas, na maioria tributárias, e com melhor detalhamento dos projetos. Nesse papel financeiro, destacam-se a Lei do Plano Plurianual – PPA, a Lei Orçamentária Anual – LOA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, e a Lei de Responsabilidade Fiscal- LRF. No campo tributário, devem-se seguir as diretrizes constitucionais e todo o ordenamento infraconstitucional criado, sem dizer do próprio sistema tributário nacional.

A Constituição assumiu um compromisso maior com a equidade, visando a um sistema tributário mais justo e com melhor distribuição do ônus aos membros da sociedade, a exemplo do já discutido princípio da capacidade contributiva. O texto constitucional trouxe a descentralização da arrecadação, em sentido oposto ao da centralização, exercida na ditadura militar, o que se deu descentralizando-se as competências tributárias entre os entes federativos e aumentando-se os fundos de participação de estados e municípios,⁷³⁸ e promovendo-se, assim, uma ampliação dos recursos públicos, voltados para os direitos sociais.

Marcos Aurélio Pereira Valadão⁷³⁹ afirma que os critérios que nortearam o sistema tributário no processo constituinte foram:

- (a) Descentralização e fortalecimento da autonomia dos estados e municípios;
- (b) Atenuação dos desequilíbrios regionais;
- (c) Maior justiça fiscal e proteção ao contribuinte;
- (d) Simplificação e adequação da tributação às necessidades de modernização do sistema produtivo;
- (e) Garantia de um mínimo de uniformidade nacional ao sistema, nos seus princípios básicos, mediante a preservação da figura da lei complementar, em matéria tributária.

Acontece que o movimento neoliberal, que permeou o mundo, trouxe fortes modificações aos avanços da Constituição Federal e às legislações infraconstitucionais, nos âmbitos financeiro, econômico e tributário, que direcionaram seus comandos ao privilégio da financeirização do capital, em detrimento dos direitos sociais.

Os países periféricos sofreram ainda mais com essa intervenção em suas legislações e Constituições, chegando a conviver, como diz Gilberto Bercovici⁷⁴⁰, em um “estado de exceção econômico permanente, contrapondo-se à normalidade do centro”. Dessa forma, nos Estados periféricos,

⁷³⁸ MARIA, Elizabeth de Jesus; LUCHIEZI JUNIOR, Alvaro (Org.). **Tributação no Brasil**: em busca da justiça fiscal. Brasília, DF: Sindifisco Nacional, 2010. p. 169.

⁷³⁹ VALADÃO, Marcos Aurélio Pereira. Comentários sobre as alterações tributárias à Constituição Brasileira de 1988. **Ciência e Técnica Fiscal**, Lisboa, n. 413, p. 12, 2004.

⁷⁴⁰ BERCOVICI, Gilberto. O Estado de exceção econômico e a periferia do capitalismo. **Boletim de Ciências Econômicas**, Coimbra, v. 48, p. 04, 2005..

[...] há o convívio do decisionismo de emergência, para salvar os mercados, com o funcionamento dos poderes constitucionais, bem como a subordinação do Estado ao mercado, com a adaptação do direito interno às necessidades do capital financeiro, exigindo cada vez mais flexibilidade para reduzir as possibilidades de interferência da soberania popular. A razão de mercado passa a ser a nova razão de Estado⁷⁴¹.

Marc Leroy comenta que o bom funcionamento da democracia garante que as escolhas orçamentais, tomadas pelas decisões políticas, se conformam aos valores da sociedade. No entanto, as elites políticas e econômicas impõem suas escolhas pela manipulação ideológica da racionalidade cognitiva dos cidadãos⁷⁴².

Na nossa época, esta figura clássica da manipulação reveste a forma de argumentação econômica, mesmo se a excitação das paixões não desapareceu totalmente. A ideologia neoliberal utilizou assim, com certo sucesso, os constrangimentos do mercado globalizado para influenciar as políticas fiscais e orçamentais, apoiando-se em teorias econômicas prestigiosas (como as de Hayek e Buchanan). O objetivo é o de equacionar o problema da decisão financeira como estando determinado por constrangimentos que não deixam lugar a escolhas políticas⁷⁴³.

A Constituição Federal de 1988, idealizada com os fundamentos do constitucionalismo social, escalou, como leciona Fernando Facury Scaff⁷⁴⁴, uma estrutura mínima de financiamento dos direitos humanos, por meio da arrecadação dos tributos. Embora haja outros valores que também financiam, a tributação se destaca em maior volume, com os impostos fixados, pela competência constitucional, as destinações das contribuições e demais tributos, além da repartição das arrecadações entre os entes subnacionais e as vinculações das receitas dos impostos e contribuições, que somam os valores arrecadados da sociedade e transferidos para o Estado, a fim de manter essa “estrutura mínima” de financiamento dos direitos.

A Constituição Federal de 1988 adotou um modelo de federalismo fiscal, permitindo um equilíbrio econômico-financeiro entre os entes federativos, de modo que os entes subnacionais conseguissem financiar suas atividades por meio dos recursos obtidos. Como já explicado em capítulos anteriores, delineou, assim, os impostos, atribuindo bases econômicas

⁷⁴¹ BERCOVICI, Gilberto. O Estado de exceção econômico e a periferia do capitalismo. **Boletim de Ciências Econômicas**, Coimbra, v. 48, p. 04, 2005.

⁷⁴² LEROY, Marc. Sociologia da decisão financeira pública. In: SANTOS, António Carlos dos; LOPES, Cidália Maria da Mota Lopes (Coord.). **Fiscalidade: outros olhares**. Porto: Vida Econômica, 2013. p. 73-74.

⁷⁴³ *Ibid.*, p. 74.

⁷⁴⁴ SCAFF, Fernando Facury. Como a sociedade financia o Estado para a implementação dos direitos humanos no Brasil. In: SCAFF, Fernando Facury (Org.). **Constitucionalismo, tributação e direitos humanos**. São Paulo: Renovar, 2007. p. 12-18.

tributáveis diversas, típicas do “federalismo dualista”⁷⁴⁵, no qual reparte as competências entre União, estados, municípios e Distrito Federal e, por outro lado, prevê a divisão cooperativa da arrecadação dos tributos entre os entes da federação, de modo que a União partilha parte da arrecadação a estados e municípios e os estados aos municípios⁷⁴⁶. Por isso, além do poder de tributar, instituído pela Constituição, foi concedido o dever de partilhar as fontes de receitas tributárias entre os Estados-membros e os Municípios como fator importante para promoção do ponto de equilíbrio no pacto federativo e garantidor da harmonia e boa convivência entre os entes subnacionais, fazendo-se necessário, para manter este equilíbrio, assegurar a autonomia financeira desses entes federativos⁷⁴⁷.

Conforme Gilberto Bercovici⁷⁴⁸, o federalismo cooperativo, previsto inicialmente na Constituição Federal de 1988, que poderia renovar as estruturas da Federação, tem enfrentado sérios obstáculos, em função da crise financeira do Estado e da instabilidade econômica do período da redemocratização, “que acabaram minando as bases de sustentação de um projeto de desenvolvimento que continuasse a soldar o pacto federativo brasileiro”⁷⁴⁹, sendo a principal causa dessa instabilidade o programa de estabilização econômica do Plano Real, que teve como pilares básicos a privatização, a desregulamentação e o “controle de gastos e redução do déficit público, dentro dos parâmetros da ideologia neoliberal e do que se convencionou chamar de ‘Consenso de Washington’”⁷⁵⁰. Isso aconteceu porque a autonomia política e financeira dos entes federativos, conquistada na Constituição, era considerada um entrave aos planos de metas fiscais, criando, assim, uma forte tendência à recentralização das receitas para a União⁷⁵¹.

⁷⁴⁵ O chamado federalismo dualista da Constituição de 1988 evoluiu para o federalismo cooperativista. “Além de disciplinar acerca da repartição de competência, a Constituição Federal de 1988 evoluiu do federalismo tradicional das Constituições anteriores, conhecido como federalismo dualista ou dual, para prestigiar o federalismo financeiro e cooperativista, que abrange tanto a repartição das competências ou discriminação das rendas de arrecadação do produto e também a redistribuição ou repartição do produto da arrecadação dessas receitas tributárias, no diapasão dos artigos 157 ao 159 da CF/1988, garantidor da autonomia financeira e política dos entes federativos.” MATA, Juselder Cordeiro da. As contribuições sociais e sua interferência no equilíbrio do federalismo fiscal brasileiro. In: DERZI, Misabel Abreu Machado et al. (Org.). **Estado federal e tributação**: das origens à crise atual. Belo Horizonte: Arraes, 2015. v. 1, p. 115.

⁷⁴⁶ BECHARA, Carlos Henrique Tranjan; CARVALHO, João Rafael L. Gândara de. Federalismo e tributação: entre competição e cooperação. In: DERZI, Misabel Abreu Machado et al. (Org.). **Estado federal e tributação**: das origens à crise atual. Belo Horizonte: Arraes, 2015. v. 1, p. 36.

⁷⁴⁷ MATA, op. cit., v. 1, p. 115-116.

⁷⁴⁸ BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003. p. 173.

⁷⁴⁹ Ibid., p. 173.

⁷⁵⁰ Ibid., p. 174.

⁷⁵¹ Insta pontuar a visão de Gilberto Bercovici, que considera que o maior problema na repartição de rendas pela Constituição de 1988 “foi ter sido realizada a descentralização de receitas e competências sem nenhum plano ou programa de atuação definido entre União e entes federados”, havendo, após a Constituição de 1988, uma total falta de planejamento na distribuição de encargos aos estados e municípios, pelo que, após a CF de 1988, “de

Adotou-se o sistema de descentralização das receitas tributárias entre os entes subnacionais, fazendo com que os recursos agora fossem destinados a todos e com novas responsabilidades do governo federal quanto aos direitos sociais, mormente a seguridade social. Fernando Rezende, Fabrício Oliveira e Erika Araújo⁷⁵² afirmam que foi dado início a um processo de “ajustamento de finanças que, por sua natureza, se revelaria altamente prejudicial ao sistema tributário, à competitividade externa da economia e à própria Federação”, pois, com a pressão para o financiamento dos direitos sociais e ao mesmo tempo o crescimento da inflação e dívida pública, o governo federal resolveu fazer um ajuste fiscal, explorando a cobrança das contribuições sociais, previstas no art. 195 da Constituição federal, haja vista as condições favoráveis da sua cobrança, como “maior facilidade de aprovação e alto rendimento fiscal, não sujeição aos princípios da anualidade e da não cumulatividade, afora o não compartilhamento de sua arrecadação com estados e municípios”⁷⁵³, o que promoveu a dominação macroeconômica, recusando qualquer preocupação com a qualidade do sistema tributário⁷⁵⁴.

Com a concentração de recursos no governo federal por meio das contribuições sociais, permitiu-se, conforme Rezende, que a União revertesse as perdas na repartição do “bolo tributário”, enfraquecendo a Federação e colocando o sistema tributário na contramão do crescimento econômico e da justiça fiscal, dadas suas características regressivas, limitando-se a expansão do mercado interno⁷⁵⁵.

modo lento, inconstante e desordenado, os Estados e Municípios vêm substituindo a União em várias áreas de atuação (especialmente nas áreas da saúde, educação, habitação e saneamento), ao mesmo tempo em que outras esferas estão sem qualquer atuação governamental, graças ao abandono promovido pelo Governo federal”. Assim é que “essa transferência não planejada e descoordenada de encargos contradiz o lugar-comum de que os entes federados receberem apenas verbas e não encargos, com a nova ordem constitucional. As políticas sociais não sofreram mudanças qualitativas ou se deterioraram não pela sua concentração na esfera federal, mas pela total falta de planejamento, coordenação e cooperação no processo de descentralização”. BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003. p. 179-180.

⁷⁵² REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício; ARAÚJO, Erika. **O dilema fiscal: remendar ou reformar?** Rio de Janeiro: FGV, 2007. p. 93.

⁷⁵³ Ibid., p. 94.

⁷⁵⁴ Ibid., p. 94-95.

⁷⁵⁵ É como se criasse, com as contribuições sociais, um sistema paralelo ao estruturado na Constituição Federal. MATA, Juselder Cordeiro da. As contribuições sociais e sua interferência no equilíbrio do federalismo fiscal brasileiro. In: DERZI, Misabel Abreu Machado et al. (Org.). **Estado federal e tributação: das origens à crise atual**. Belo Horizonte: Arraes, 2015. v. 1, p. 120. Esses tributos foram desvirtuados de suas funções, como bem afirma Carlos Bechara e João Carvalho: “A União buscou amplificar sua base de arrecadação, por meio da instituição desmedida das chamadas contribuições especiais, notadamente das contribuições sociais e das contribuições de intervenção no domínio econômico. As contribuições foram, originalmente, concebidas como gravames parafiscais que, como o próprio nome sugere, seriam voltadas à arrecadação de recursos para finalidades específicas, em prol de um determinado grupo de contribuintes. Contudo, na prática financeira brasileira, tornaram-se “tributos exógenos”, como perspicazmente qualificados por Ricardo Lobo Torres. Como a base desses tributos expandiu-se consideravelmente, eles passaram a ser cobrados de forma indiscriminada de toda a sociedade e a finalidade específica que motiva as contribuições, perdeu-se completamente, na medida em que elas se diluíram no orçamento fiscal e os recursos delas provenientes são utilizados para os mais variados fins, tudo isso à margem da partilha federativa de receitas com Estados e Municípios”. BECHARA, Carlos Henrique Tranjan; CARVALHO, João Rafael L. Gândara de. Federalismo

Assim, foi aprovada, ainda em 1988, a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), com alíquota de 8% para as empresas em geral e 12% para o setor financeiro, criando-se tributos, alterando alíquotas e modificando a distribuição federativa das receitas tributárias, o que acentuou o grau de cumulatividade do sistema tributário do país (ver gráfico adiante). O governo federal conseguiu, utilizando como meio a exploração de tributos não compartilhados com estados e municípios, reverter a estrutura de repartição e descentralização da arrecadação, iniciada na Constituição de 1988, e “praticamente retomar, já em 1994, a fatia do ‘bolo tributário’ que detinha anteriormente à implementação das mudanças constitucionais”⁷⁵⁶. Nesse sentido, verificaram-se as principais alterações:

No ajuste realizado, a alíquota do Finsocial, que se transformaria no ano seguinte (1991) na Cofins, foi elevada de 0,6% para 2%; o PIS teve ampliado seu campo de incidência e, com uma alíquota de 8%, foi cobrado IOF sobre o estoque da riqueza financeira, explorando receitas não compartilhadas com estados e municípios e modificando a distribuição federativa das receitas tributárias resultante da Constituição de 1988. Com essas mudanças, a carga tributária saltou de 24,1% do PIB, em 1989, para 28,8%, em 1990, recuando para cerca de 25%, em média, no triênio seguinte (1991-93), à medida que se esgotaram os efeitos das medidas de efeitos transitórios, como foi o caso da cobrança do IOF.

[...]

Em relação ao sistema tributário e à competitividade externa da economia, a expansão das contribuições sociais ajudava a deterioração de sua qualidade, com tributos cumulativos aumentando sua participação na arrecadação federal. Entre 1988 e 1993, a arrecadação das contribuições sociais gerais (PIS, Cofins, CSLL) mais do que duplicou.

Como resultado desse movimento, sua participação nas receitas da União passou de 8,5%, em 1988, para 19,2%, em 1993, enquanto a dos impostos foi reduzida de 50,8% para 42,7%, o que já apontava para o aumento, que viria a se acentuar posteriormente, do grau de cumulatividade do sistema tributário do país. Se às contribuições sociais gerais adicionarmos as contribuições incidentes sobre a folha de salários (INSS e FGTS), tem-se que, em conjunto, elas passaram a responder por mais da metade de toda a receita tributária da União⁷⁵⁷.

O que se percebeu foi que a esperada descentralização das receitas em favor dos Estados não ocorreu, como pretendida pela Constituição Federal de 1988. Com o crescimento da carga tributária e da arrecadação, a partir de 1990, a União aumentou as receitas no orçamento da seguridade, que não sofre repartição das receitas previstas na Constituição, de “7,81% do PIB, em 1991, para 10,60%, em 1997, enquanto os Estados mantiveram sua carga

e tributação: entre competição e cooperação. In: DERZI, Misabel Abreu Machado et al. (Org.). **Estado federal e tributação: das origens à crise atual**. Belo Horizonte: Arraes, 2015. v. 1, p. 37.

⁷⁵⁶ REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício; ARAÚJO, Erika. **O dilema fiscal: remendar ou reformar?** Rio de Janeiro: FGV, 2007. p. 95,97.

⁷⁵⁷ Ibid., p. 95-98.

tributária líquida em torno de sete e meio por cento”. Dessa forma, ao longo da década de 1990 e início do século XXI, estados e municípios foram perdendo receita de forma proporcional, ao mesmo tempo em que se deu o crescimento da carga tributária, devido, fundamentalmente, às condições econômicas e às alterações da legislação tributária (Constituição e legislação infraconstitucional)⁷⁵⁸.

Demonstra-se na Tabela 1 e Gráfico 1 o desenvolvimento da concentração de receitas na União de 1995 a 2013, na qual se manteve uma média, no período, de 69,07% da participação na arrecadação total, enquanto estados ficaram com 25,9% e municípios com 4,69%. em média.

Tabela 1 – Participação da União, Estados e Municípios na arrecadação total

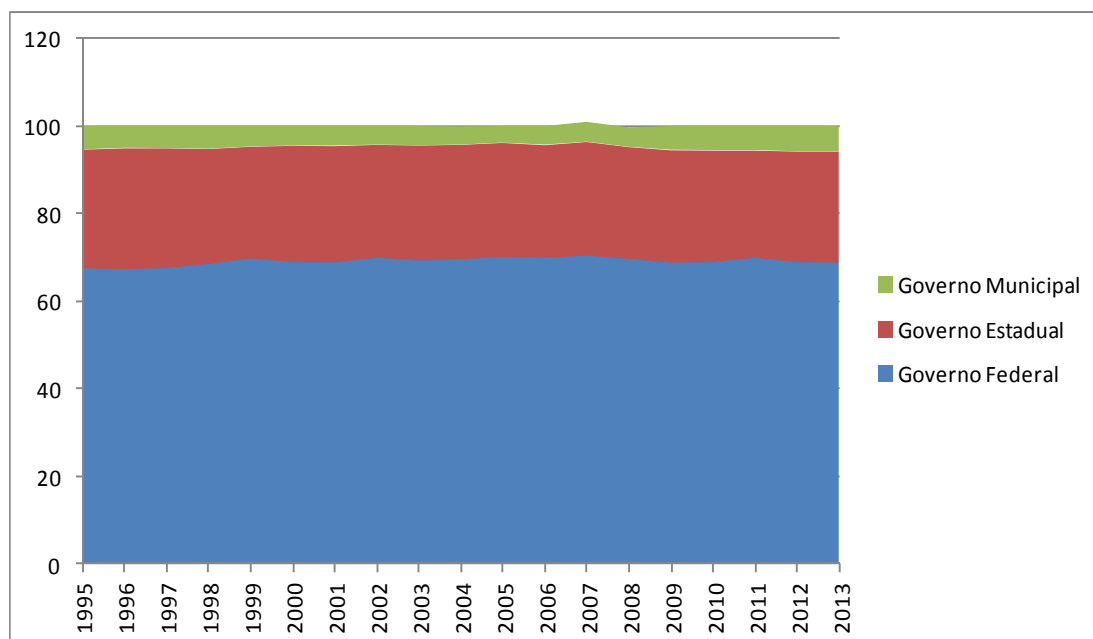
Participação (%) na Arrecadação Total			
Ano	Governo Federal	Governo Estadual	Governo Municipal
1995	67,58	27,1	5,32
1996	67,43	27,56	5,01
1997	67,67	27,27	5,06
1998	68,65	26,18	5,17
1999	69,89	25,42	4,69
2000	69,07	26,45	4,49
2001	69	26,51	4,49
2002	69,98	25,8	4,22
2003	69,44	26,19	4,38
2004	69,67	26,08	4,24
2005	70,21	25,99	3,8
2006	69,98	25,74	4,28
2007	70,52	25,9	4,58
2008	69,83	25,43	4,47
2009	68,91	25,63	5,46
2010	69,03	25,46	5,52
2011	70,04	24,44	5,52
2012	69,06	25,17	5,77
2013	68,92	25,29	5,79

Elaborado pelo Autor. Fonte: Receita Federal do Brasil

Fonte: Receita Federal⁷⁵⁹, elaborada pelo autor.

⁷⁵⁸ VALADÃO, Marcos Aurélio Pereira. Comentários sobre as alterações tributárias à Constituição Brasileira de 1988. **Ciência e Técnica Fiscal**, Lisboa, n. 413, p. 14, 2004.

⁷⁵⁹ RECEITA FEDERAL. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <www.receita.fazenda.gov.br>. Acesso em: 10 abr. 2015.

Gráfico 1 – Participação da União, Estados e Municípios na arrecadação total

Fonte: Receita Federal⁷⁶⁰, elaborada pelo autor.

A CPMF, antigo IPMF⁷⁶¹, criado em 1993, com a EC n°3, foi um dos instrumentos usados para aumentar a concentração de receitas na União e promover o desvio de finalidade da sua arrecadação, que tinha como destino a saúde, desvirtuando-se o conceito de vinculação das contribuições, já que foi alegada na ADIN 1.640, que seus valores serviam para o pagamento da dívida e encargos, contrariando a destinação prevista na Constituição Federal.

Na verdade, a CPMF foi criada após o fim do IPMF, com a EC n°12/96⁷⁶², com a justificativa de que sua arrecadação seria destinada ao financiamento da saúde. No entanto, conforme Rezende⁷⁶³, foram reduzidos os repasses das outras fontes de recursos para o setor da saúde, como no caso da COFINS, reduzida em 53%, fazendo com que ocorresse apenas uma substituição de fontes, com a ampliação dos recursos ficando muito aquém do esperado.

⁷⁶⁰ RECEITA FEDERAL. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <www.receita.fazenda.gov.br>. Acesso em: 10 abr. 2015.

⁷⁶¹ O IPMF fez parte de um plano de ajuste fiscal provisório, já que não houve reforma profunda no texto constitucional, para o lançamento do Plano Real, em julho de 1994, “dando continuidade ao mesmo padrão que vinha sendo adotado, o que ampliou as distorções que o ajuste fiscal vinha acarretando para a economia, para as políticas sociais e para a federação”. REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício; ARAÚJO, Erika. **O dilema fiscal: remendar ou reformar?** Rio de Janeiro: FGV, 2007. p. 103.

⁷⁶² Essa Emenda Constitucional inclui o art.74 nos ADCT, permitindo que a União instituisse a CPMF, e a Lei 9.311, de 24.10.1996 institui a CPMF, com suas peculiaridades, sendo posteriormente alterada e prorrogada, pela Lei 9.539/97, EC 21/99, EC 31/2000, EC 37/2002 e EC 42/2003. Esta última emenda alterou os ADCT, autorizando a cobrança da CPMF até 31.12.2007, e a prorrogação da Lei 9.311/96, até a mesma data.

⁷⁶³ REZENDE; OLIVEIRA; ARAÚJO, op. cit., p. 100.

Na visão de Fernando Facury Scaff⁷⁶⁴, a CPMF⁷⁶⁵ não tinha destino claro, pois a vinculação entre arrecadação e destinação das contribuições não era reconhecida pelo STF, “podendo o Governo federal utilizar tais verbas a seu bel prazer, sem uma via expedida que permitisse evitar este tipo de desvio”. Além disso, essa falta de reconhecimento, pelo STF⁷⁶⁶, “acarretava o desvirtuamento do conceito de contribuições, bem como impedia que elas atingissem os fins para os quais foram criadas”.

Segundo estudo da Unafisco Sindical, a CPMF evoluiu 216,10% entre 1998 e 2006, saindo de uma arrecadação de R\$ 14,8 bilhões para R\$ 32,9 bilhões, ou 8,62% dos tributos arrecadados, enquanto os tributos administrados pela Receita Federal cresceram 78,48%, no mesmo período. Ressalta-se que a CPMF é considerada tributo sobre o consumo, pois está inserida na maior base de incidência tributária, que representa, em média, 2/3 da carga, pelo que conclui o referido estudo que nem todos os recursos arrecadados na CPMF foram destinados às políticas de previdência social e saúde. De 1997 a 2006, não ocorreu, em nenhum dos anos, uma execução orçamentária integral da dotação autorizada no orçamento, sendo que em 1996 a CPMF arrecadou R\$ 6,9 bilhões, com apenas R\$ 5,2 bilhões destinados à saúde, sem dizer que, em 2006, dos R\$ 32 bilhões, somente R\$ 19,7 bilhões foram aplicados

⁷⁶⁴ SCAFF, Fernando Facury. Como a sociedade financia o Estado para a implementação dos direitos humanos no Brasil. In: SCAFF, Fernando Facury (Org.). **Constitucionalismo, tributação e direitos humanos**. São Paulo: Renovar, 2007. p. 27.

⁷⁶⁵ A CPMF veio após o IPMF, para compensar a tentativa inicial do governo de concentrar a arrecadação, alcançar a tributação nos Estados e Municípios, e outros “erros” que se considerava ter ocorrido com a IPMF. Dessa forma, foram corrigidos: “a) batizada como ‘contribuição’ e não como ‘imposto’, a CPMF afastava qualquer discussão sobre imunidade recíproca, uma vez que esta se refere apenas aos impostos (art.150,VI,CF); b) também em razão deste novo ‘batismo’, não se lhe aplicava o Princípio da Anterioridade Plena (art.150, III, b), mas o da Anterioridade Mitigada (art.195, §6º), o que implica apenas 90 dias de interregno entre a data da vigência da norma e o início de sua exigibilidade fiscal; c) ainda pela mesma razão, foi afastada a necessidade de rateio do montante da arrecadação com os Estados, fruto do sistema de federalismo participativo, vigente em nossa Carta (art.157, II), embora o IPMF também tivesse este escopo – ver art.2º, §3º, EC 03/93); d) por fim, e ainda sob o influxo do ‘batismo’ como contribuição, a arrecadação poderia ser integralmente destinada aos fins pretendidos, afastando a exigência de desvinculação de órgão ou fundo, que só se refere a impostos (art.167, IV, na redação anterior à EC 29). Ibid., p. 25-26.

⁷⁶⁶ Esse entendimento do STF está sendo alterado, quando se observa a discussão da ADI 2.925 acerca da CIDE-Petróleo, já que, no ano de 2002, “findou sem que a totalidade dos recursos fossem remanejados para serem gastos em finalidades distintas daquelas estabelecidas de forma vinculativa, no texto constitucional, diretamente para arrecadação da CIDE”. Assim, o STF, na ADI citada, decidiu a inconstitucionalidade da medida, pelo que, continua Scaff, “espera-se que o mesmo princípio seja utilizado para as contribuições que possuem enfoque social, que permanecem com desvio de finalidade, tal como com as vinculações dos impostos”. Argumentando que, assim que as vinculações, tanto das contribuições como dos impostos vinculados constitucionalmente, devem existir, levando-se em consideração a tese da supremacia da Constituição, com a sua defesa acima das discricionariedades e do pragmatismo governamental, sem dizer que “não se deve reger a análise da Constituição pela fluidez do regime econômico de conjuntura”, pois, “esta possui uma dinâmica que não comporta modificação da estrutura constitucional para a ela se adequar”. Ibid., p. 28-32.

no orçamento da saúde e previdência social, recursos que ficaram concentrados na União e não foram compartilhados com estados e municípios⁷⁶⁷.

Esses recursos não são destinados corretamente pela CPMF em função também da DRU, que desvincula 20% da arrecadação de impostos e das contribuições sociais, autorizando o governo a aplicá-los livremente no superávit primário e no pagamento dos juros da dívida, de sorte que do montante de R\$ 185,9 bilhões arrecadados pela CPMF, entre 1997 e 2006, 18% (R\$ 33,5 bilhões) não foram usados nas políticas de previdência social, saúde ou destinados ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza⁷⁶⁸.

Outro instrumento de concentração de arrecadação na União foi a DRU (Desvinculação das Receitas da União), que se caracterizou como um verdadeiro desvio de finalidades dos valores que seriam vinculados aos direitos sociais (saúde, educação, etc.) e foi sucessora do FSE (Fundo Social de Emergência, EC n°01/94) e do FEF (EC n°10/96 e EC n°17/97). A DRU⁷⁶⁹ foi estabelecida pela EC n°42/03 e pela EC 68/11, que alterou os ADCT, no art. 76. que passou a permitir a desvinculação de órgão, fundo ou despesa, no período de 2003 a 2007, de 20% da arrecadação da União de impostos, contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico.

Com isso, a DRU passa a exercer, como principal função, o desvio de recursos da saúde, educação, previdência e assistência social, transferidos do orçamento fiscal para os mercados financeiros. Estima-se que na educação a DRU, em 12 anos (1994 a 2006), desvinculou R\$ 72 bilhões, e que apenas no período de 2000 a 2007 R\$ 45,8 bilhões deixaram de ser aplicados no setor. Assim, dos 18% que deveriam ser destinados à educação, conforme a Constituição Federal, são, após a retirada da DRU, aplicados somente 13%. Já em relação à seguridade social, no período de 2000 a 2007, foram transferidos para o orçamento fiscal, por meio da DRU, R\$ 278,4 bilhões, que pertenciam às políticas do setor, um valor equivaleria a cinco vezes o orçamento anual da saúde e quase dez vezes o da assistência social.⁷⁷⁰ Esses recursos, retirados pela DRU da seguridade social, têm participação relevante na composição do superávit primário, como constata Evilásio Salvador:

Em 2000, o desvio realizado pela DRU foi equivalente a 73% do superávit primário do governo federal. No período de 2002 a 2004, a participação da DRU vinha sendo reduzida ao montante do superávit primário. Contudo,

⁷⁶⁷ SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES-FISCAIS DA RECEITA FEDERAL (UNAFISCO SINDICAL). **Nota técnica n°6**: a arrecadação e o destino dos recursos da CPMF. Brasília, DF, 2007. p. 8-9.

⁷⁶⁸ *Ibid.*, p. 10-12.

⁷⁶⁹ A DRU foi prorrogada constantemente pelas EC n. 27/00, 42/03, 56/07 e 68/11, que a prorrogou até 31 de dezembro de 2015.

⁷⁷⁰ SALVADOR, Evilásio. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 370, 377.

após esse ano, voltou a subir e, em 2007, 65% do superávit primário advém de recursos que pertenciam à seguridade social (tabela 47). Portanto, de cada R\$ 100,00 de superávit primário, pelo menos R\$ 65,00 foram retirados por meio da DRU do orçamento da seguridade social⁷⁷¹.

A desvinculação das receitas das contribuições pela e para a União gera uma verdadeira interferência no equilíbrio do federalismo fiscal no Brasil, uma vez que as contribuições sociais têm como característica, dada pela Constituição federal, a plena afetação do produto da arrecadação às despesas com a seguridade social. Permitir a possibilidade de desvio “legítima a transformação da essência jurídica finalística para tributos simplesmente arrecadatórios”, provocando desequilíbrio e desarmonia entre os entes federados e prejudicando o federalismo cooperativo⁷⁷².

Assim, as verbas destinadas a direitos humanos como saúde e educação, ao serem desvinculadas, reduzem mais ainda o que já era pouco e fixado no art. 212 da CF, que destina 18% da receita dos impostos à Educação⁷⁷³, ferindo, segundo Fernando Facury Scaff⁷⁷⁴, a ideia de que no sistema tributário brasileiro existem tipos que “obrigam o Estado a agir ou, pelo menos, a utilizar os recursos nas finalidades estabelecidas, sem que haja a possibilidade de serem usados estes recursos em fins diversos dos normativamente estabelecidos, quando de sua criação”, defendendo o autor o princípio da afetação, que vincularia a arrecadação das contribuições às finalidades que geraram a sua criação.

O sistema tributário passou então a ser um mero instrumento para os ajustes fiscais, descaracterizando o papel inicial, que tinha na Constituição federal, no sentido da descentralização das receitas, justiça fiscal e fortalecimento da Federação. Tais medidas se aprofundaram em razão das crises econômicas e fiscais e da ameaça permanente de deflagração de um processo hiperinflacionário, associada à necessidade do governo federal de encontrar soluções para o financiamento das políticas sociais estabelecidas na Constituição⁷⁷⁵, já que muitos dos recursos sofreram desvirtuamento de suas finalidades, como já exposto.

⁷⁷¹ SALVADOR, Evilásio. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 379.

⁷⁷² MATA, Juselder Cordeiro da. As contribuições sociais e sua interferência no equilíbrio do federalismo fiscal brasileiro. In: DERZI, Misabel Abreu Machado et al. (Org.). **Estado federal e tributação: das origens à crise atual**. Belo Horizonte: Arraes, 2015. v. 1, p. 125-126.

⁷⁷³ SCAFF, Fernando Facury. Como a sociedade financia o Estado para a implementação dos direitos humanos no Brasil. In: SCAFF, Fernando Facury (Org.). **Constitucionalismo, tributação e direitos humanos**. São Paulo: Renovar, 2007. p. 20.

⁷⁷⁴ SCAFF, Fernando Facury; MAUÉS, Antonio G. Moreira. **Justiça Constitucional e tributação**. São Paulo: Dialética, 2005. p. 96.

⁷⁷⁵ OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. Tributação e fisco no Brasil: avanços e retrocessos entre 1964 e 2010. In: In: CARDOSO JÚNIOR, José Celso; BERCOVICI, Gilberto (Org.). **República, democracia e desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo**. Brasília, DF: IPEA, 2013. p. 545.

Além da concentração de receitas no âmbito federal, com a redução, proporcional delas para estados e municípios, destaca-se a adoção de políticas que afetaram a arrecadação dos estados, como a concessão de incentivos a tributos partilhados, como o IPI, na crise de 2008, o que afetou o cálculo do Fundo de Participação dos Estados e Municípios.

Ao mesmo tempo em que se concentravam os recursos na União, os entes subnacionais aumentavam suas atribuições, necessitando de recursos para cumprirem suas necessidades, mas o governo federal reduzia as transferências voluntárias para estados e municípios. Assim, para financiar a seguridade, dependia-se, conforme Rezende,

[...] da destinação voluntária dos recursos no orçamento dos governos subnacionais, o que não ocorreu diante do desempenho negativo da economia, que anulou boa parte dos ganhos obtidos com a descentralização tributária, e por não se ter avançado no entendimento de um projeto de descentralização de encargos e na criação de mecanismos de cooperação financeira intergovernamental⁷⁷⁶.

Para piorar a situação dos entes subnacionais, o governo adotou medidas para desonerar as exportações⁷⁷⁷, a fim de compensar a perda de competitividade da produção nacional, com a valorização do real, em função dos ajustes fiscais que desequilibraram as contas externas. Com tais medidas, reduziram-se as destinações constitucionais do FPE e FPM para esses entes federativos e, no âmbito dos estados, ainda teve a aprovação da Lei Complementar n° 87/96 (Lei Kandir), que desonerou do ICMS (imposto estadual) as exportações de produtos primários e semielaborados e a aquisição de bens de capital, prejudicando-lhe as finanças⁷⁷⁸.

A dificuldade dos Estados para a implementação das suas políticas sociais ficou cada vez mais evidente e, com os desequilíbrios fiscais e externos, o governo federal lançou mão de ajustes fiscais de curto prazo, como o de 1994, ampliando as distorções do sistema tributário e comprometendo a capacidade de solvência do Estado brasileiro, o que provocou o enquadramento dos governos subnacionais, com a imposição de disciplina fiscal mais rígida, medidas que enfraqueceram mais ainda a Federação, tornando o orçamento mais inflexível⁷⁷⁹.

Além dos Estados perderem sua participação na fatia da arrecadação, ao mesmo tempo em que suas atribuições sociais aumentaram, sofreram com a austeridade fiscal e novas

⁷⁷⁶ REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício; ARAÚJO, Erika. **O dilema fiscal**: remendar ou reformar? Rio de Janeiro: FGV, 2007. p. 100.

⁷⁷⁷ Instituição pela Lei n°9.363, de 13 de dezembro de 1996, do ressarcimento aos exportadores da cobrança do PIS e da Cofins, por meio de compensação do IPI.

⁷⁷⁸ REZENDE; OLIVEIRA; ARAÚJO, op. cit., p. 113.

⁷⁷⁹ Ibid., p. 111-112.

restrições impostas ao exercício da autonomia, sendo elevadas as taxas de juros, a fim de sustentar o plano de estabilização, o que os onerou no endividamento e foram forçados a reestruturar os bancos estatuais e renegociar as dívidas com a União, impondo-se-lhe uma série de exigências para a renegociação, que lhes comprometiam a autonomia política, pois parte das suas receitas foi atingida pelo programa de ajustes fiscais, fazendo com que uma relação, que deveria ser de coordenação, virasse de subordinação, violando-se o pacto federativo.

Os acordos, muito onerosos, tornaram-se difíceis de serem cumpridos e os estados ficaram cada vez mais dependentes do governo federal, já que é possível, conforme o art. 160, parágrafo único⁷⁸⁰, da Constituição Federal, a União reter transferências de recursos do Fundo de Participação em caso de não pagamento da dívida⁷⁸¹.

Dessa forma, “visando evitar o comprometimento das expectativas do mercado sobre o futuro do Plano Real”⁷⁸², foram criados mecanismos para garantir o cumprimento de compromissos assumidos, que visavam fechar os principais canais de financiamento do déficit e controlar os gastos, destacando-se a Lei de Responsabilidade Fiscal, e outras medidas⁷⁸³ adotadas para controlar as finanças e o endividamento dos governos subnacionais.

5.3 As Políticas Fiscais e as Implicações no Âmbito Infraconstitucional: Alterações Legislativas e Renúncias Fiscais

As políticas neoliberais influenciavam sobremaneira as legislações infraconstitucionais, mormente nos países periféricos, com a imposição de medidas de restrição aos direitos sociais e favorecimento do capital financeiro. Em nome do mercado globalizado, como afirma Leroy, a ideologia neoliberal insiste em reduzir as despesas sociais,

⁷⁸⁰ Art. 160. “É vedada a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos, nesta seção, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, neles compreendidos adicionais e acréscimos relativos a impostos.

Parágrafo único. A vedação prevista neste artigo não impede a União e os Estados de condicionarem a entrega de recursos:

I - ao pagamento de seus créditos, inclusive de suas autarquias;

II - ao cumprimento do disposto no art. 198, § 2º, incisos II e III”. BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 13 abr. 2015.

⁷⁸¹ Para Gilberto Bercovici, a retenção feita pela União, nos termos do art. 160, é inconstitucional, uma vez que o referido artigo não foi regulamentado e “deve ser interpretado da maneira mais restritiva possível, sob pena de esvaziamento da autonomia dos entes federados”. BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003. p. 176.

⁷⁸² REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício; ARAÚJO, Erika. **O dilema fiscal: remendar ou reformar?** Rio de Janeiro: FGV, 2007. p. 119.

⁷⁸³ A Lei de Responsabilidade Fiscal e as outras medidas que envolvem o endividamento público dos entes subnacionais e da União estão melhor detalhados no tópico “endividamento público”.

para desconfigurar o *Welfare State*. Segundo Vitor Tanzi⁷⁸⁴, na “teoria da eficiência do mercado”, a globalização econômica obriga a diminuir os impostos sobre as empresas e as despesas sociais, para manter a competitividade, de sorte que, continua Marc Leroy⁷⁸⁵, foi-se usando a eficiência do mercado para legitimar a minimização fiscal no mundo dos negócios, com redução da tributação sobre empresas e capital.

Os ajustes econômicos e as reformas estatais foram as medidas tomadas para adequar os Estados nacionais à nova ordem mundial e, no caso do Brasil o país passou a ser guiado pela lógica dos interesses das finanças internacionais, em detrimento de muitos interesses dos cidadãos brasileiros. Como lembra Arantes, o Brasil sofreu interferências do FMI, em “cartas de intenções”, a fim de conduzir mudanças econômicas⁷⁸⁶, sendo aprovadas alterações constitucionais que beneficiaram empresas estrangeiras, destacando-se o conceito de empresa brasileira de capital nacional, “a quebra do monopólio estatal do petróleo, a quebra do monopólio estatal das telecomunicações, a extinção da exclusividade de brasileiros na exploração mineral e a quebra do monopólio da navegação de cabotagem”⁷⁸⁷.

Priorizou-se a abertura da economia aos capitais estrangeiros, o que pode ser visto nas referidas “cartas de intenções” do FMI. Nesse sentido, a Carta de Intenção de dezembro de 1991 trata da liberalização dos fluxos de capitais e destaca o favorecimento do capital estrangeiro, ao afirmar que o “imposto suplementar sobre as remessas de dividendos e royalties a investidores estrangeiros será eliminado, bem como o imposto de renda aplicável sobre a remessa de lucros”⁷⁸⁸.

No Brasil, são características as alterações legislativas no âmbito tributário, que seguiram essa onda neoliberal e comprometeram os avanços obtidos na Constituição Federal de 1988, sendo que as principais ocorreram nas leis ordinárias e regulamentos, transferindo para a renda do trabalho o ônus tributário e viabilizando o processo de integração do capital financeiro pelo livre fluxo de recursos, permitindo, com isso, os sucessivos superávits

⁷⁸⁴ TANZI, Vitor. **Taxation in integrating world**. Washington, DC: Brookings Institution Press, 1995. p. 32.

⁷⁸⁵ Marc Leroy traz diversos dados empíricos da redução da tributação nas empresas e no capital como principal efeito da globalização econômica, como redução de 38,1%, em 1995, para 27,4%, em 2008, da taxa estatutária média de impostos sobre empresas na União Europeia; redução, entre 2000 e 2002 e estável de 2002 a 2004, e redução de 2007 a 2008 da taxa implícita de tributação do capital na União Europeia. No entanto, o autor afirma que o *Welfare State* mostra-se, ainda, resistente em diversos outros aspectos, embora a ideologia neoliberal insista em “desmantela-lo”. LEROY, Marc. Sociologia da decisão financeira pública. In: SANTOS, Antônio Carlos dos; LOPES, Cidália Maria da Mota Lopes (Coord.). **Fiscalidade: outros olhares**. Porto: Vida Econômica, 2013. p. 70-73.

⁷⁸⁶ O FMI condicionou ao Brasil que, para se fazer um novo acordo de empréstimo, “[...] teria que fazer reformas econômicas que implicariam emendas na Constituição”. ARANTES, Aldo. **O FMI e a nova dependência brasileira**. São Paulo: Alfa Omega, 2002. p. 138.

⁷⁸⁷ *Ibid.*, p. 138-140.

⁷⁸⁸ *Ibid.*, p. 141.

primários, para cumprimento das metas fiscais⁷⁸⁹. Foi o que aconteceu, por exemplo, com Collor⁷⁹⁰, em junho de 1992, cujo governo tomou medidas fiscais para assegurar um superávit primário de U\$\$ 20 bilhões (5,0% do PIB da época), o que, ao final, fez do sistema tributário um instrumento para metas fiscais incapazes de atenuar a concentração de renda no país e fomentar setores a induzir investimentos⁷⁹¹.

Essas alterações foram bem significativas no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), quando as modificações legislativas ocorreram de forma paulatina, tornando nulos os princípios básicos da “reforma tributária realizada na Constituição de 1988, agravando as distorções e, sobretudo, aprofundando a regressividade do sistema tributário brasileiro”⁷⁹².

Entre as medidas favorecedoras ao capital e recursos financeiros, destaca-se a Lei 9.249/95, que diz que

Art. 9º A pessoa jurídica poderá deduzir, para efeitos da apuração do lucro real, os juros pagos ou creditados individualizadamente a titular, sócios ou acionistas, a título de remuneração do capital próprio, calculados sobre as contas do patrimônio líquido e limitados à variação, pro rata dia, da Taxa de Juros de Longo Prazo - TJLP.
[...]

§ 2º Os juros ficarão sujeitos à incidência do imposto de renda na fonte à alíquota de quinze por cento, na data do pagamento ou crédito ao beneficiário.
[...]

Art. 10. Os lucros ou dividendos calculados com base nos resultados apurados a partir do mês de janeiro de 1996, pagos ou creditados pelas pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real, presumido ou arbitrado, não ficarão sujeitos à incidência do imposto de renda na fonte, nem integrarão a base de cálculo do imposto de renda do beneficiário, pessoa física ou jurídica, domiciliado no País ou no exterior⁷⁹³.

Houve, assim, a instituição dos “juros sobre o capital próprio”, que é a possibilidade de remunerar os sócios e acionistas com juros equivalentes à aplicação da TJLP (taxa de juros de longo prazo) sobre o patrimônio líquido da empresa. Conforme Elizabeth⁷⁹⁴, isso seria “uma contrapartida pelo custo de oportunidade, em função dos recursos mantidos na empresa”, pelo que o valor distribuído é “dedutível, como despesa, na apuração do IR e da CSLL, com base no lucro real”, tendo, conseqüentemente, a empresa uma redução no IRPJ,

⁷⁸⁹ ARANTES, Aldo. **O FMI e a nova dependência brasileira**. São Paulo: Alfa Omega, 2002. p. 170.

⁷⁹⁰ As principais medidas de ajuste fiscal do Plano Collor I foram: aumento da alíquota do Finsocial de 0,6% para 2%; ampliação do campo de incidência do PIS; instituição da alíquota de 8% do IOF, cobrado sobre a riqueza financeira.

⁷⁹¹ SALVADOR, Evilásio. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 195.

⁷⁹² *Ibid.*, p. 195.

⁷⁹³ BRASIL. **Lei nº 9.249, de dezembro de 1995**. Altera a legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas, bem como da contribuição social sobre o lucro líquido, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9249.htm>. Acesso em: 13 abr. 2015.

⁷⁹⁴ MARIA, Elizabeth de Jesus; LUCHIEZI JUNIOR, Alvaro (Org.). **Tributação no Brasil**: em busca da justiça fiscal. Brasília, DF: Sindifisco Nacional, 2010. p. 171.

com o sócio não mais tributado na declaração de imposto de renda da pessoa física, pois os juros pagos aos sócios são tributados em 15%, de forma definitiva, exclusivamente na fonte⁷⁹⁵. Verifica-se que o sócio que obtém o rendimento anual proveniente do capital vai pagar somente 15% de imposto de renda, e o trabalhador, em contrapartida, pagará, em até 27,5%, sobre os rendimentos tributados.

O artigo 10 da Lei n° 9.249/95 estabeleceu a isenção do IR sobre os lucros ou dividendos distribuídos aos sócios ou acionistas, apurados a partir de janeiro de 1996, independentemente de serem residentes no País ou no exterior, verificando-se que os rendimentos das pessoas físicas oriundos dos lucros ou dividendos não são tributáveis nem na fonte, nem na declaração, um tratamento tributário diferenciado a contribuintes que possuem a mesma renda, pois os lucros e dividendos são isentos, enquanto os rendimentos do trabalho são tributados à alíquota de 27,5%, contrariando o princípio da capacidade contributiva. Na mesma Lei, favorece-se ainda ao capital, pois no primeiro ano do governo de FHC reduziu-se a alíquota do IRPJ de 25% para 15% e de 15% para 10% a do adicional do IR para o lucro superior a R\$ 240.000,00⁷⁹⁶.

Sobre o assunto, a Unafisco Sindical afirma que essa desoneração do capital foi financiada pela sobretributação do consumo e dos rendimentos do trabalho e que se estima uma renúncia fiscal sobre os lucros e dividendos,

[...] para o ano de 1998 (exercício 1999), em cerca de R\$ 3,7 bi. Com um crescimento de 5%, ao ano, do rendimento global declarado pela categoria 'proprietários e capitalistas', chega-se a uma estimativa conservadora de R\$ 4,08 bi. Cabe ressaltar que o cálculo é realizado a partir do rendimento declarado médio dos cerca de 1, 4 milhões de contribuintes incluídos naquela categoria durante o ano de 98. Dados da Receita Federal, que comparam o rendimento declarado com a movimentação financeira naquela categoria, mostram uma relação de 10,1 para 1, entre a segunda e o primeiro. Portanto, o potencial de arrecadação, se o Fisco for efetivamente estruturado e houver vontade política de combater a sonegação, é muito maior. A título comparativo, a relação entre o rendimento declarado e a movimentação financeira dos professores, por exemplo, é de 2,5 para 1⁷⁹⁷.

A mesma lei isenta de tributação a remessa de lucros para o exterior, estimando-se que, caso houvesse a tributação na distribuição de lucros e dividendos em 2004, que a União arrecadaria R\$ 4,9 bilhões. Nesse mesmo ano foi estimado renúncia fiscal no caso da dedução

⁷⁹⁵ SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES-FISCAIS DA RECEITA FEDERAL (UNAFISCO SINDICAL). **Juros sobre o capital próprio**. Brasília, DF, 2002. Disponível em: <http://www2.unafisco.org.br/estudos_tecnicos/2002/estudo_juros_sobre_capital_proprio.htm>. Acesso em: 25 maio 2015.

⁷⁹⁶ Ibid.

⁷⁹⁷ Ibid.

de juros sobre o capital próprio, em 3,1 bilhões e 3,3 bilhões na não tributação das remessas de lucro e dividendos para o exterior⁷⁹⁸.

Essa isenção, dada em função do capital e para quem tem maiores condições de riqueza, foi constada, em pesquisa recente sobre o principal motivo da violação do princípio da progressividade do imposto de renda no topo da pirâmide brasileira. Ou seja, foi estimado que a alíquota média efetiva do IRPF, considerada a renda bruta total das pessoas, “cresce progressivamente até o início do último centil da distribuição, quando atinge 12,1%, mas aí começa a cair, até atingir apenas 7%, no estrato do 0,05%”(Ver Tabela 10). Os autores da pesquisa, Sérgio Wulff Gobetti e Rodrigo Octávio Orair, sugerem como deveria ser a situação caso se tributassem os lucros e dividendos, fazendo a crítica à isenção desproporcional à situação financeira do resto dos cidadãos⁷⁹⁹:

Essa situação seria revertida se os lucros e dividendos distribuídos voltassem a ser tributados; o imposto de renda se tornaria mais progressivo e as alíquotas efetivas atingiriam, no topo da distribuição uma média de 13,2% ou 17,5%, se a tributação ocorresse com uma alíquota linear de 15% ou na atual tabela progressiva, respectivamente; nessa hipótese, o potencial distributivo do imposto de renda (mensurado pela queda no índice de Gini), cresceria para cerca de 4%, equiparando-se ao verificado no Uruguai e México e aproximando-se do verificado na OCDE.

As simulações indicam que a pura e simples criação de alíquotas adicionais do IRPF, sem tributar dividendos, não atingiria os mesmos resultados, em termos de progressividade e desigualdade, a menos que a carga tributária sobre a classe média assalariada fosse significativamente ampliada, o que aprofundaria, em vez de amenizar, a distorção, em favor dos muito ricos.

Concluindo, o efeito distributivo de uma estrutura de alíquotas mais progressivas só vai ser potencializado se for acompanhado pela tributação dos lucros e dividendos. Além de mais justa, a revogação da isenção dos dividendos também é o melhor caminho para ampliar a receita do governo nesse momento de ajuste fiscal, proporcionando ganhos que variam de R\$ 43 bilhões a R\$ 72 bilhões anuais e com impactos econômicos contracionistas bem menores do que outras medidas tributárias cogitadas.

Outras alterações, que prejudicaram a renda do trabalho, se deram com a Lei n° 9.250/95, que eliminou a alíquota de 35% do IRPF, reduzindo a progressividade, e a Lei n° 9.532/97 (artigo 11), que elevou a alíquota de 25% para 27,5%. Beneficiaram-se ainda as empresas com filiais no exterior, que deixaram de pagar IR e CSLL durante seis anos de

⁷⁹⁸ SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES-FISCAIS DA RECEITA FEDERAL (UNAFISCO SINDICAL). **A renúncia fiscal a favor do capital**. Brasília, DF, 27 out. 2005. Disponível em: <http://www2.unafisco.org.br/estudos_tecnicos/2005/arenuncia.pdf>. Acesso em: 25 maio 2015

⁷⁹⁹ GOBETTI, Sergio Wulff; ORAIR, Rodrigo Octávio. **Progressividade tributária**: a agenda esquecida. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <<http://www.esaf.fazenda.gov.br/premios/premios-1/premios-2015/xx-premio-tesouro-nacional-2015-pagina-principal/resultado-do-xx-premio-tesouro-nacional-2015>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

vigência da Lei nº 9.249/95 e da IN nº 38/96⁸⁰⁰, chegando-se a uma perda anual de aproximadamente R\$ 1,12 bilhão.

A não correção da tabela do IR⁸⁰¹ dentro de um padrão justo e sua recomposição em relação à inflação também é motivo de injustiças fiscais, já que faz com que trabalhadores de mais baixa renda sejam tributados, aumentando, assim, o número de declarantes. Nesse sentido, o Sindifisco⁸⁰² sugere, para compensar essa defasagem na tabela⁸⁰³, a recuperação histórica da inflação, que passou seis anos (2001 a 2006) sob congelamento, fazendo-se a sua correção periódica.

O Imposto de Renda também traz um aspecto particular, que privilegia os rentistas, tendo em vista que as aplicações financeiras têm alíquotas que variam entre 0,01% e 22,5%, conforme o prazo e o tipo de aplicação, assim como a baixa tributação dos ganhos de capital, na alienação de bens e direitos de qualquer natureza, tributados a 15%. Ademais, nem todos os rendimentos tributáveis da pessoa física ficam sujeitos à progressividade da tabela do IR, sem dizer que a tributação dos salários obedece a quatro alíquotas, na tabela, enquanto os rendimentos da renda fundiária variam de 0,03% a 20%, conforme o grau de utilização da terra e a área do imóvel⁸⁰⁴.

⁸⁰⁰ SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES-FISCAIS DA RECEITA FEDERAL (UNAFISCO SINDICAL). **Sobre a correção da tabela.** Brasília, DF, 2002. Disponível em: <http://www2.unafisco.org.br/estudos_tecnicos/2002/estudo_correcao_tabela.htm>. Acesso em: 25 maio 2015.

⁸⁰¹ A tabela sofreu uma correção pela Medida Provisória nº 670, de 10 de março de 2015, ficando com os seguintes valores: quem ganha até R\$ 1.903,98 é isento; alíquota de 7,5% para quem ganha de R\$ 1.903,98 até 2.826,65; 15% de 2.826,65 até 3.751,05; 22,5% de 3.751,05 até 4.664,68; e 27,5% para quem ganha acima de 4.664,68.

⁸⁰² SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES-FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL (SINDIFISCO NACIONAL). **Sistema tributário:** diagnóstico e elementos para mudanças. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <http://www.sindifisconacional.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=9094&catid=181:estudo-sobre-sistema-tributario&Itemid=249>. Acesso em: 01 out. 2013.

⁸⁰³ Segundo dados do Sindifisco, de 1997 a 2004, pela não correção da tabela do imposto de renda com o padrão da inflação, os brasileiros perderam R\$ 36,9 bilhões, em valores de dezembro de 2003, o que “equivale a quase todo o superávit primário federal de 2003 (R\$ 38,7 bilhões)”. SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES-FISCAIS DA RECEITA FEDERAL (UNAFISCO SINDICAL). **Injustiça tributária nos 10 anos do Plano Real.** Brasília, DF, jul. 2004. Disponível em: <http://www2.unafisco.org.br/estudos_tecnicos/2004/planoreal.pdf>. Acesso em: 27 maio 2015. Elizabeth afirma, em estudos do Sindifisco, que “no período de 1995 a 2002, a tabela do IRPF foi reajustada em 35,59%⁷³ e, no período de 2002-2010, em 39,03%. Essas correções foram apenas parciais, não refletindo todo o custo de vida do período. A inflação de Janeiro/1995 a Dezembro/2010, apurada pelo Índice de Preço ao Consumidor Amplo (IPCA/IBGE), foi de 205,39%. Descontando os reajustes já concedidos de 88,51%, a Tabela do Imposto de Renda ainda precisaria ser corrigida em 62,00%, até o final de 2010.

⁸⁰⁴ SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES-FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL (SINDIFISCO NACIONAL). **Sistema tributário:** diagnóstico e elementos para mudanças. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <http://www.sindifisconacional.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=9094&catid=181:estudo-sobre-sistema-tributario&Itemid=249>. Acesso em: 01 out. 2013.

A Medida Provisória 281, de 15 de Fevereiro de 2006, é outro instrumento que reforça os privilégios da renda do capital, pois, com tal medida, o governo reduziu as alíquotas do IR e da extinta CPMF para zero, a investidores estrangeiros no Brasil, sendo beneficiadas nas operações “as cotas de fundos de investimentos exclusivos para investidores não residentes que possuam no mínimo 98% de títulos públicos federais”⁸⁰⁵. Essa operação, segundo Elizabeth de Jesus Maria e Álvaro Luchiezi Júnior⁸⁰⁶, beneficia principalmente os bancos, pois, após a MP, cresceu o interesse dos bancos estrangeiros com filiais no Brasil para emitir bônus, indexados em reais, no exterior. Dessa forma,

eles emitem títulos em reais fora do país, pagando juros abaixo do Depósito Interfinanceiro (DI) e, depois, ingressam com esses recursos como investidores estrangeiros no Brasil, comprando títulos públicos que pagam DI. Assim, ganham a diferença, realizando uma operação de arbitragem. Essa é mais uma modificação da legislação que fere a isonomia tributária entre as diferentes espécies de renda, conforme a Constituição Federal. A legislação atual não submete à tabela progressiva do IR os rendimentos de capital, que são tributados com alíquotas inferiores aos demais rendimentos⁸⁰⁷.

Os aplicadores do mercado financeiro e da Bolsa de Valores também têm benefícios fiscais nesse universo de privilégios ao capital financeiro. A Lei nº 11.033, de 21 de dezembro de 2004, reduziu a alíquota do IR de 20% para 15% sobre os ganhos líquidos auferidos em operações realizadas em Bolsas de Valores, de Mercadorias, de Futuros ou assemelhadas. Ademais, não pagam IR os ganhos líquidos auferidos por pessoa física em operações no mercado de ações cujo valor das alienações, realizadas em cada mês, seja igual ou inferior a R\$ 20 mil, para o conjunto de ações⁸⁰⁸.

Os privilégios concedidos pela legislação também alcançam as aplicações financeiras dos chamados “fundos de investimento” e demais aplicações de renda fixa, pois nessas operações foi adotado o sistema de tributação decrescente, conforme o prazo de permanência dos recursos, pelo que as aplicações até seis meses teriam uma variação de 22,5% e as acima de 24 meses, 15%.

⁸⁰⁵ SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES-FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL (SINDIFISCO NACIONAL). **A MP 281 reforça os privilégios da renda do capital**. Disponível em: <http://www.sindifisconacional.org.br/publicar/principal/texto_assuntos.php?ID=361>. Acesso em: 26 maio 2015. Acesso em: 17 fev. 2006.

⁸⁰⁶ MARIA, Elizabeth de Jesus; LUCHIEZI JUNIOR, Alvaro (Org.). **Tributação no Brasil**: em busca da justiça fiscal. Brasília, DF: Sindifisco Nacional, 2010. p. 174.

⁸⁰⁷ Ibid., p. 174.

⁸⁰⁸ SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES-FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL (SINDIFISCO NACIONAL). **Sistema tributário**: diagnóstico e elementos para mudanças. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <http://www.sindifisconacional.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=9094&catid=181:estudo-sobre-sistema-tributario&Itemid=249>. Acesso em: 01 out. 2013.

Como exemplo, Evilásio Salvador diz que em 2007 a arrecadação do IRPF sobre rendimentos de fundos de renda fixa e aplicações de renda fixa alcançou R\$ 15,8 bilhões, enquanto os trabalhadores assalariados tiveram retidos de IR na fonte de trabalho, R\$ 42,3 bilhões⁸⁰⁹.

As renúncias fiscais também fazem parte da contrarreforma tributária e trouxeram modificações legislativas em favor do capital, com impactos financeiros para o financiamento dos direitos sociais. As renúncias de receitas⁸¹⁰ são desonerações tributárias que promovem, “presunções creditícias, isenções, anistias, reduções de alíquotas, deduções ou abatimentos e adiamentos de obrigações de natureza tributária”. O art.165, §6º, da Constituição Federal, ao tratar das renúncias de receitas, determina que o poder executivo deve elaborar “[...] demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia, delimitando as que devem compor o demonstrativo”⁸¹¹.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, no art.14, §1º, estabeleceu um conjunto de renúncia de receitas, como “[...] anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado”⁸¹².

Evilásio Salvador conceitua gasto tributário como desonerações que se equivalem a gastos indiretos de natureza tributária, “[...] consideradas exceções à regra do marco legal tributário, mas presentes no Código Tributário, com o objetivo de aliviar a carga tributária de uma classe específica de contribuintes, de um setor econômico ou de uma região”⁸¹³.

⁸⁰⁹ SALVADOR, Evilásio. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 200.

⁸¹⁰ Conforme os demonstrativos dos gastos tributários da Secretaria da Receita Federal, os benefícios tributários são considerados gastos tributários, que são conceituados como “gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando atender objetivos econômicos e sociais e são explicitados na norma que referencia o tributo, constituindo-se uma exceção ao sistema tributário de referência, reduzindo a arrecadação potencial e, conseqüentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte. Têm caráter compensatório, quando o governo não atende adequadamente a população dos serviços de sua responsabilidade, ou têm caráter incentivador, quando o governo tem a intenção de desenvolver determinado setor ou região”. RECEITA FEDERAL. **Demonstrativo dos gastos tributários 2013**. Brasília, DF, AG. 2012. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/publico/estudotributario/BensTributarios/2013/DGT2013.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2015.

⁸¹¹ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 15 abr. 2015

⁸¹² BRASIL. **Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 15 maio 2015

⁸¹³ SALVADOR, Evilásio. As conseqüências das renúncias tributárias no financiamento da Seguridade Social no Brasil. **Revista Política Social e Desenvolvimento**, [S.l.], n. 19, p. 10, maio 2015. Disponível em: <<http://plataformapoliticasocial.com.br/as-consequencias-das-renuncias-tributarias-no-financiamento-da-seguridade-social-no-brasil/>>. Acesso em: 03 jun. 2015.

Segundo o demonstrativo de gastos tributários (DGT) da Secretaria da Receita Federal, os objetivos desses gastos, de uma forma ampla, seriam:

- a) simplificar ou diminuir os custos da administração; b) promover a equidade; c) corrigir desvios; d) compensar gastos realizados pelos contribuintes com serviços não atendidos pelo governo; e) compensar ações complementares às funções típicas de Estado desenvolvidas por entidades civis; f) promover a equalização das rendas entre regiões; g) incentivar determinado setor da economia⁸¹⁴.

Como visto, muitos dos objetivos visam criar alternativas às ações políticas do governo na promoção do desenvolvimento econômico ou social que não foram realizadas no orçamento e serão feitas por meio do sistema tributário. Outras finalidades visam à equidade, aos custos da administração e a corrigir desvios.

Conforme a SRF, para identificar os gastos tributários são necessários⁸¹⁵:

- a) determinar todas as desonerações tributárias, tendo-se como base um sistema tributário de referência;
- b) avaliar, utilizando-se um conjunto de critérios definidos, quais desonerações são gastos indiretos e passíveis de ser substituídas por gastos diretos, vinculados a programas de governo.

Na Tabela 2, Gráficos 2 e 3 verifica-se um demonstrativo dessas “renúncias fiscais”, no período pós-Plano Real, de 1999 a 2014, com a evolução da carga tributária nesse mesmo período:

⁸¹⁴ RECEITA FEDERAL. **Demonstrativo dos gastos tributários 2013**. Brasília, DF, AG. 2012. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/publico/estudotributario/BensTributarios/2013/DGT2013.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2015

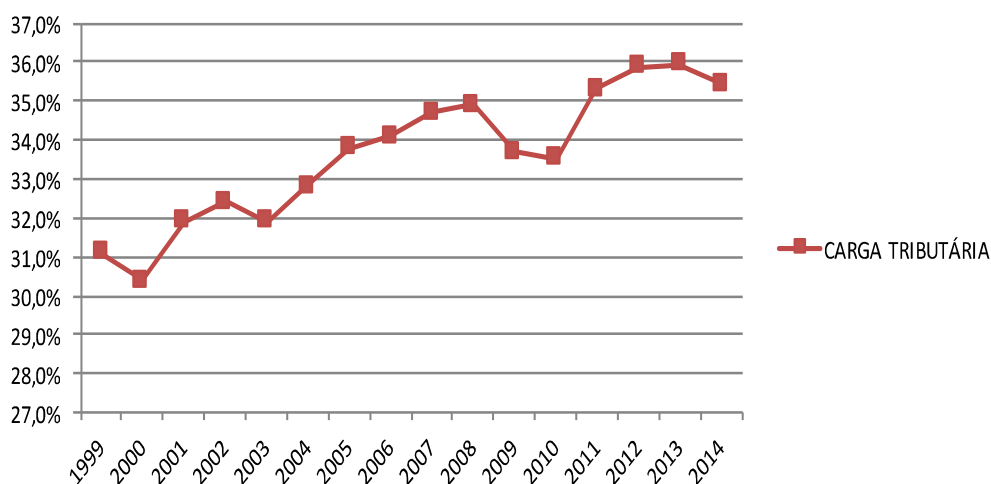
⁸¹⁵ Ibid.

Tabela 2 – Demonstrativos Renúncias (Tributárias e Previdenciárias) x Carga tributária (1999 a 2014) % PIB

Ano	Renúncia	Carga Tributária
1999	2,4%	31,1%
2000	2,4%	30,4%
2001	2,1%	31,9%
2002	2,4%	32,4%
2003	2,3%	31,9%
2004	2,1%	32,8%
2005	2,4%	33,8%
2006	2,6%	34,1%
2007	2,9%	34,7%
2008	3,3%	34,9%
2009	3,8%	33,7%
2010	4,0%	33,5%
2011	3,5%	35,3%
2012	3,8%	35,9%
2013	4,1%	36,0%
2014	5,9%	35,4%

Fonte: Brasil⁸¹⁶, IBGE⁸¹⁷ e Receita Federal⁸¹⁸, elaborada pelo autor.

Gráfico 2 – Evolução da Carga Tributária (1999-2014)



Fonte: Brasil⁸¹⁹, IBGE⁸²⁰ e Secretaria do Tesouro Nacional (STN)⁸²¹, elaborada pelo autor.

⁸¹⁶ Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO). BRASIL. Câmara dos Deputados. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <câmara www.camara.leg.br>. Acesso em: 10 abr. 2015.

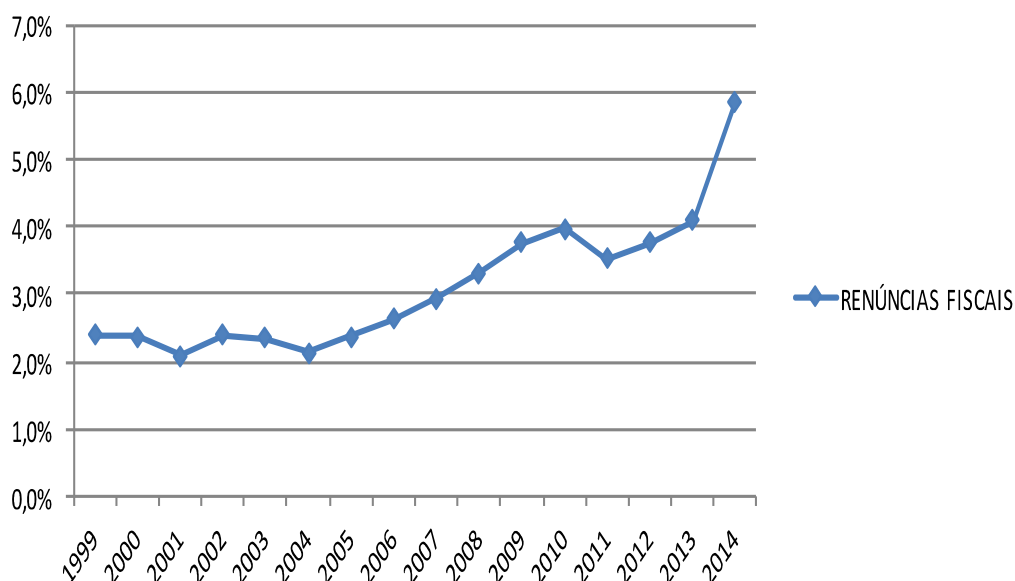
⁸¹⁷ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 10 abr. 2015.

⁸¹⁸ RECEITA FEDERAL. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <www.receita.fazenda.gov.br>. Acesso em: 10 abr. 2015.

⁸¹⁹ Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO). BRASIL, op. cit.

⁸²⁰ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE), op. cit.

⁸²¹ TESOIRO NACIONAL. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <www.receita.fazenda.gov.br>. Acesso em: 10 abr. 2015.

Gráfico 3 – Demonstrativo das renúncias fiscais (1999-2014)

Fonte: Brasil⁸²², IBGE⁸²³ e Receita Federal⁸²⁴, elaborada pelo autor.

Percebe-se, pelos gráficos, a evolução da carga tributária e ao mesmo tempo o crescimento das renúncias fiscais, quando se poderia esperar uma redução, já que aumentaram essas renúncias. No entanto, essas renúncias oneraram uma grande parcela dos contribuintes não beneficiados com elas.

Analisando-se o crescimento da carga tributária e das renúncias fiscais e comparando-os com o Gráfico 5 (Tabela 8), que demonstra a regressividade do sistema tributário - com maior tributação para quem tem menos renda-, percebe-se que o sistema de renúncias fiscais deve ser revisto, já que a oneração tributária recai de forma mais pesada sobre quem possui menos renda.

Na Tabela 3 abaixo tem-se um demonstrativo das renúncias tributárias, com destaque às renúncias previdenciárias e das contribuições sociais, acompanhada da evolução da arrecadação, produto interno bruto e a carga tributária no período de 1999 a 2014.

⁸²² Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO). BRASIL. Câmara dos Deputados. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <câmara www.camara.leg.br>. Acesso em: 10 abr. 2015.

⁸²³ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 10 abr. 2015.

⁸²⁴ RECEITA FEDERAL. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <www.receita.fazenda.gov.br>. Acesso em: 10 abr. 2015.

Tabela 3 – Comparativo das Renúncias tributárias x Arrecadação x PIB x Carga tributária (1999 a 2014)

Renúncias Tributárias x Arrecadação Tributária x PIB (em milhões R\$) x Carga Tributária (%PIB)							
Ano	Renúncias Tributárias (excluídas as previdenciárias)	Renúncias Contribuições Sociais	Renúncias Previdenciárias	Renúncias Totais (tributárias e previdenciárias)	arrecadação tributária - estimativa	Carga Tributária PIB	
1999	15.530	224	6.583	22.113	129.889	31,1%	919.680
2000	18.043	879	7.387	25.430	147.951	30,4%	1.074.100
2001	19.334	1.634	7.413	26.747	172.874	31,9%	1.278.367
2002	23.262	2.014	8.221	31.483	199.886	32,4%	1.306.885
2003	23.958	3.186	9.018	32.976	225.251	31,9%	1.408.900
2004	24.211	5.166	12.756	36.967	286.383	32,8%	1.730.979
2005	31.288	8.750	12.789	44.077	315.075	33,8%	1.849.755
2006	42.500	14.780	14.048	56.548	344.038	34,1%	2.137.955
2007	52.740	18.687	14.935	67.675	412.453	34,7%	2.299.466
2008	76.056	28.316	15.242	91.298	460.585	34,9%	2.744.830
2009	101.956	41.157	17.905	119.862	540.028	33,7%	3.186.645
2010	113.875	49.172	18.184	132.059	559.928	33,5%	3.326.525
2011	116.083	46.991	21.156	137.239	650.528	35,3%	3.892.476
2012	145.977	56.498	24.412	170.390	731.273	35,9%	4.537.477
2013	170.016	63.990	33.743	203.759	784.949	36,0%	4.973.607
2014	249.761	79.450	57.093	306.854	1.208.869	35,4%	5.242.913
Elaborado pelo Autor. Fonte: STN / IBGE/ LDO							

Fonte: Brasil⁸²⁵, IBGE⁸²⁶ e Secretaria do Tesouro Nacional (STN)⁸²⁷, elaborada pelo autor.

As renúncias fiscais aumentaram, em valores nominais, 1.288%, no período de 1999 a 2014, percebendo-se um maior aumento no período pós-crise de 2008, no qual as renúncias ficaram, em média, em R\$ 165.923 bilhões, de 2008 a 2014, enquanto de 1999 a 2007 estiveram, em média, R\$ 38.224 bilhões. Tomando-se o período de 2008 a 2014 (pós-crise de 2008), as renúncias fiscais totais (tributárias e previdenciárias) aumentaram 236%, sendo que só as correspondentes às contribuições previdenciárias subiram 275%.

Analisando esse período pós-crise econômica de 2008, Evilásio Salvador observa que o aumento das renúncias se deu em função das desonerações executadas pelo governo em diversos setores da economia, como no caso do IPI para o setor automotivo, no final de 2008 e ao longo de 2009. Já em 2010, mais medidas de socorro ao capital privado foram tomadas, como a

⁸²⁵ Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO). BRASIL. Câmara dos Deputados. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <câmara www.camara.leg.br>. Acesso em: 10 abr. 2015.

⁸²⁶ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 10 abr. 2015.

⁸²⁷ TESOIRO NACIONAL. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <www.receita.fazenda.gov.br>. Acesso em: 10 abr. 2015.

prorrogação da redução do IPI para a indústria automobilística e sua redução nos eletrodomésticos da chamada linha branca. Em continuidade às medidas de renúncias, o governo, em 2011, lançou o Plano Brasil Maior⁸²⁸, “[...] sob o argumento de aumentar a competitividade da indústria nacional, a partir do incentivo à inovação tecnológica e à agregação de valor”⁸²⁹.

Os dados extraídos do Demonstrativo dos Gastos Tributários revelam que as desonerações nos últimos dez anos se concentraram mais nas contribuições sociais, justamente os tributos ligados ao financiamento da seguridade social e ao mesmo tempo os que mais foram implementados na sua arrecadação, por não serem partilhados, concentrando-se a receita na União. Assim, de 2005 a 2014, as desonerações nas contribuições sociais aumentaram mais de 5 vezes, com uma implementação crescente de 23%, em média, a cada ano. Nesse mesmo período, as contribuições sociais (PIS-PASEP, CSLL, COFINS, Contribuição para Previdência social) representaram 48,71%, em média, das renúncias tributárias, ou quase a metade do que foi desonerado entre 2005 e 2014.

Quando se analisam as desonerações tributárias em função da arrecadação federal, verifica-se a evolução crescente dos benefícios, mormente após a crise de 2008, mantendo-se a média de 23,59% da arrecadação federal e chegando a 25,38%, em 2014, que corresponde a 4,76% do PIB.

As renúncias das contribuições sociais se deram em maior escala em função do Plano Brasil Maior, em especial as medidas de desoneração da folha de pagamentos, pois o governo iniciou em 2011 uma série de desoneração de folha de pagamentos que alcançou diversos segmentos da economia, como comércio, construção, indústria, serviços e transporte, por meio de leis que “eliminaram a contribuição previdenciária sobre a folha de um grupo de empresas com atuação em atividades econômicas específicas”⁸³⁰, adotando uma nova contribuição previdenciária sobre a receita bruta das empresas. Isso se iniciou com a Medida

⁸²⁸ Conforme Nota Técnica nº28 do Sindifisco Nacional, o Plano Brasil Maior compreende “um conjunto de diretrizes e instrumentos cujo objetivo é o fomento ao desenvolvimento tecnológico e à competitividade de setores da economia brasileira, como resposta ao aprofundamento da crise internacional de 2008. Entre seus objetivos, o Plano Brasil Maior visa a: (i) reduzir os custos do trabalho e do capital; (ii) estimular o desenvolvimento das cadeias produtivas; e (iii) estimular as exportações e defesa comercial”. SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES-FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL (SINDIFISCO NACIONAL). **As renúncias tributárias federais e algumas repercussões econômicas**. Brasília, DF: Diretoria de Estudos Técnicos, 2014. p. 8.

⁸²⁹ SALVADOR, Evilásio. As consequências das renúncias tributárias no financiamento da Seguridade Social no Brasil. **Revista Política Social e Desenvolvimento**, [S.l.], n. 19, p. 14, maio 2015. Disponível em: <<http://plataformapoliticasocial.com.br/as-consequencias-das-renuncias-tributarias-no-financiamento-da-seguridade-social-no-brasil/>>. Acesso em: 03 jun. 2015.

⁸³⁰ SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES-FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL (SINDIFISCO NACIONAL), op. cit., p. 12.

Provisória nº 540, convertida na Lei nº 12.546, de 2011, e depois com a Lei nº 12.715, em 2012, a Lei nº 12.794, em 2013 e a Lei 12.844, em 2013⁸³¹.

A desoneração da folha reflete nas renúncias das contribuições previdenciárias, que passaram a ser contabilizadas, a partir de 2012, representando 4,12% das renúncias previdenciárias, aumentando para 26,77%, em 2014. Devido a essa desoneração e às perdas na arrecadação federal, a lei prevê uma compensação de recursos na Conta Única do Tesouro, a fim de evitar o desequilíbrio nas contas do RGPS e os prejuízos financeiros para o financiamento da seguridade social⁸³². No entanto, o governo não consegue “[...] compensar adequadamente o caixa da previdência social com a perda das receitas decorrentes da desoneração da contribuição patronal sobre a folha de pagamento”⁸³³ e, conseqüentemente ao fato de o Tesouro Nacional arcar com essas “eventuais perdas” da desoneração da folha, compromete-se a capacidade de se liberar outros recursos, que poderiam ser utilizados como investimentos da saúde, assistência e previdência social⁸³⁴.

Segundo estudo da Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (Anfip)⁸³⁵, essa compensação não acontece, causando um desajuste no equilíbrio financeiro do sistema previdenciário. Para agravar a situação, a imprensa sempre aponta para o crescimento do “déficit” previdenciário e, juntamente com o governo, divulgam dados que justificam a não implementação de mudanças que beneficiariam os segurados e para “justificar reformas pela supressão de direitos ou ampliação de carências”. Inclusive quando se divulgam os relatórios da previdência onde estão presentes as renúncias, já não se colocam

⁸³¹ SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES-FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL (SINDIFISCO NACIONAL). **As renúncias tributárias federais e algumas repercussões econômicas**. Brasília, DF: Diretoria de Estudos Técnicos, 2014. p. 12-13.

⁸³² *Ibid.*, p. 12. Nesse sentido, também “está expresso no inciso IV do art. 9º da Lei nº 12.546/2011, que a União compensará o Fundo do Regime Geral de Previdência Social - RGPS, no valor correspondente à estimativa de renúncia previdenciária decorrente da desoneração, de forma a não afetar a apuração do resultado financeiro do RGPS.” ZANGHELINI, Airton Nagel et al. **Desoneração da folha de pagamento: oportunidade ou ameaça?**. Organizador: Vanderley José Maçaneiro. 2. ed. Brasília, DF: ANFIP, Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social, 2013. p. 62.

⁸³³ SALVADOR, Evilásio. As consequências das renúncias tributárias no financiamento da Seguridade Social no Brasil. **Revista Política Social e Desenvolvimento**, [S.l.], n. 19, p. 17, maio 2015. Disponível em: <<http://plataformapoliticasocial.com.br/as-consequencias-das-renuncias-tributarias-no-financiamento-da-seguridade-social-no-brasil/>>. Acesso em: 03 jun. 2015.

⁸³⁴ Em estudo feito pelo Sindifisco, em 2014, apenas a desoneração da folha de pagamentos equivale a mais de um terço do déficit da previdência e a cerca de um quarto do superávit primário. Ou seja, a desoneração da folha, sustentada com recursos do Tesouro Nacional, contribui para fragilizar a situação fiscal brasileira e dificulta ainda mais a geração de recursos para os investimentos públicos, estes em volume já bastante baixo diante das necessidades dos contribuintes, especialmente os de mais baixa renda”. SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES-FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL (SINDIFISCO NACIONAL), *op. cit.*, p. 14.

⁸³⁵ ZANGHELINI, Airton Nagel et al. **Desoneração da folha de pagamento: oportunidade ou ameaça?**. Organizador: Vanderley José Maçaneiro. 2. ed. Brasília, DF: ANFIP, Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social, 2013. p. 63.

mais os efeitos decorrentes da desoneração da folha de pagamento, sob o argumento de que já estão compensados pela cobertura do Tesouro⁸³⁶.

Na Tabela 4 e Gráfico 4 seguintes, comparam-se as renúncias fiscais com os valores destinados ao orçamento para as principais áreas sociais, no período de 2000 a 2014:

⁸³⁶ Segundo estudo realizado pela Anfip, podem-se verificar alguns números desse descompasso entre as renúncias da folha de pagamento e o valor repassado pelo Tesouro: “O valor da renúncia estimada no estudo inicial, para o ano de 2012, foi de R\$ 7,06 bilhões, e o repasse do governo foi de apenas R\$ 3,7 bilhões, feito da seguinte forma: R\$ 1,8 bilhão em dezembro/12 e R\$ 1,9 bilhão em abril/13. Além de não repassar o valor correto, a União demorou a fazê-lo, afetando o fluxo de caixa da Previdência Social e os seus pagamentos. A avaliação dos repasses à Previdência Social pela União é de vital importância porque o nível financeiro das desonerações cresce continuamente e em valores representativos”. Foi simulado ainda, nesse estudo quanto à desoneração da folha de pagamentos, que as desonerações “apontam uma perda de arrecadação, para a Previdência Social, de R\$ 19,04 bilhões, em valores correntes de 2013”. O estudo traz ainda que “em maio de 2013, o governo anunciou que a compensação da desoneração seria feita de forma mensal, mas equivalente aos quatro meses anteriores, ou seja, continuando o descompasso temporal entre a renúncia mensal gerada e a sua devida compensação. Além disso, a União repassou, em maio, o valor de R\$ 634,6 milhões, referente a janeiro/13, o que está abaixo do valor de renúncia, de cerca de R\$ 800 milhões, apurada pela RFB. O descompasso de um quadrimestre gera, nos primeiros anos de sua implementação e a qualquer momento, quando ocorrer uma expansão da renúncia, um desajuste no equilíbrio financeiro do sistema previdenciário.” Já em 2012, por exemplo, a divulgação de dezembro das contas previdenciárias daquele ano tornou público que a Previdência Social arrecadou R\$ 275,7 bilhões (sem considerar as renúncias). Essas receitas, frente aos R\$ 316,6 bilhões de despesas com benefícios, representou uma necessidade de cobertura de R\$ 40,8 bilhões. Todas as notícias repercutidas pela imprensa apontaram para um crescimento do “déficit” previdenciário que, no ano anterior, havia sido de R\$ 35,5 bilhões. Mas, do total de recursos que deveriam ter sido repassados pelo Tesouro para cobrir os benefícios fiscais da desoneração da folha, somente R\$ 1,7 bilhão foi transferido.” Verifica-se assim que “a diferença, de R\$ 1,8 bilhão, pela conta da RFB, ou de R\$ 5,3 bilhões, pelos estudos divulgados pela ANFIP, mitigam os discursos que se utilizam do pseudodéficit previdenciário, para afastar mudanças que beneficiariam os segurados e para justificar reformas pela supressão de direitos ou ampliação de carências”. ZANGHELINI, Airton Nagel et al. **Desoneração da folha de pagamento: oportunidade ou ameaça?**. Organizador: Vanderley José Maçaneiro. 2. ed. Brasília, DF: ANFIP, Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social, 2013. p. 63.

Tabela 4 – Comparativo das renúncias fiscais com o orçamento destinado para área social (2000 a 2014)

Renúncias Fiscais (tributárias e previdenciárias) x Orçamento Social (milhões R\$)							
	Renúncias Fiscais	Assistências Sociais	Saúde	Trabalho	Educação e Cultura	Urbanismo e habitação	Desporto e Lazer
2000	25.430	4.442	20.270	6.246	10.855	1.797	174
2001	26.747	5.298	23.634	7.441	11.915	849	298
2002	31.483	6.513	25.435	8.478	13.462	3.285	265
2003	32.976	8.416	27.172	9.495	14.456	465	160
2004	36.967	13.863	32.973	10.707	14.857	1.682	271
2005	44.077	15.806	36.483	12.717	16.682	2.681	423
2006	56.548	21.551	39.736	16.417	17.888	3.285	736
2007	67.675	24.649	39.434	19.357	19.304	848	754
2008	91.298	28.655	43.633	21.818	22.438	1.233	202
2009	119.862	33.108	48.683	28.434	29.100	1.746	151
2010	132.059	38.775	54.542	30.870	39.115	1.871	253
2011	137.239	45.103	62.622	35.759	43.995	1.265	309
2012	170.390	55.320	70.311	41.337	53.168	1.248	373
2013	203.759	62.280	75.814	64.236	63.620	1.087	396
2014	306.854	68.339	86.658	69.647	82.343	1.537	854

Elaborado pelo Autor. Fonte: RFB, SIAF, SIGA BRASIL

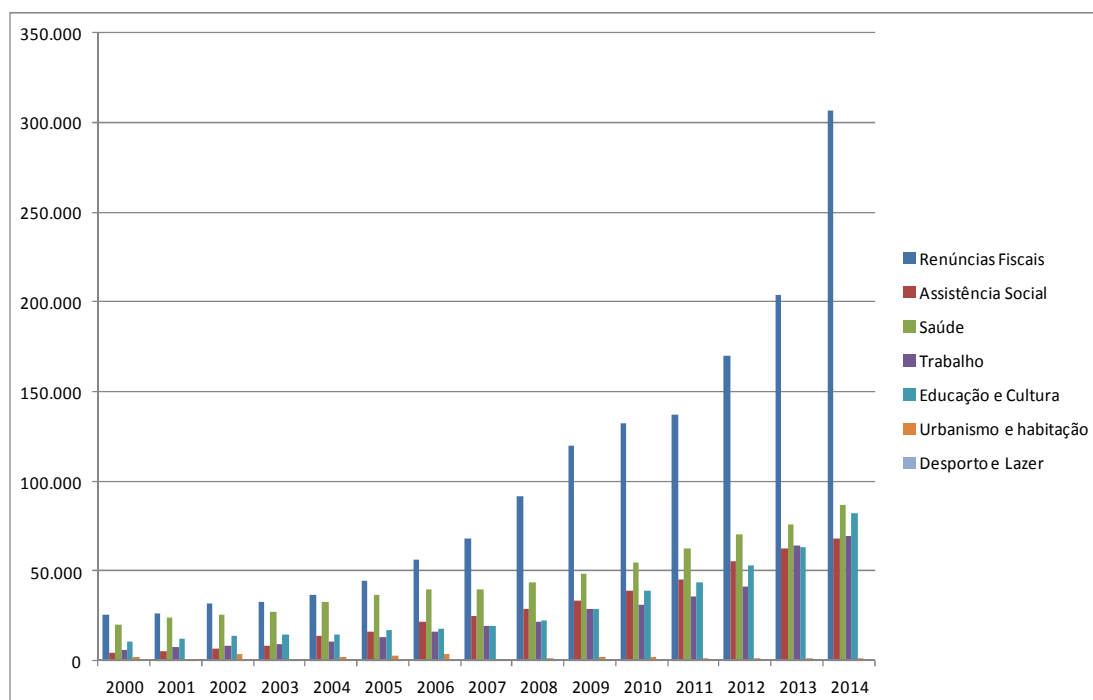
Fonte: Receita Federal⁸³⁷, SIGA BRASIL⁸³⁸ e Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo (SIAF)⁸³⁹, elaborada pelo autor.

⁸³⁷ RECEITA FEDERAL. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <www.receita.fazenda.gov.br>. Acesso em: 10 abr. 2015.

⁸³⁸ BRASIL. Senado Federal. **SIGA Brasil**. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <https://www12.senado.gov.br/orcamento/sigabrasil>. Acesso em: 10 abr. 2015.

⁸³⁹ TESOURO NACIONAL. **SIAFI**. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi>. Acesso em: 10 abr. 2015.

Gráfico 4 – Comparativo das Renúncias fiscais com o orçamento destinado para área social (2000 a 2014)



Fonte: Receita Federal⁸⁴⁰, SIGA BRASIL⁸⁴¹ e Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo (SIAF)⁸⁴², elaborado pelo autor.

Percebe-se que as renúncias fiscais (tributárias e previdenciárias) superaram todos os recursos individualmente destinados ao orçamento social, como assistência social, saúde, trabalho, educação e cultura, urbanismo e habitação, desporto e lazer. Destaca-se que, em 2014, as renúncias fiscais superaram em 254% o orçamento para a saúde e em 349% o da assistência social. Já em 2008 essa diferença era de 219% e 109%, respectivamente, e em 2014 de R\$ 306.854 bilhões, o que quase alcançou a soma de todos os recursos destinados ao orçamento social (R\$ 309.378 bilhões).

Desde 2000, as renúncias fiscais sempre superaram os orçamentos sociais, com maior crescimento a partir de 2008 (pós-crise financeira), devido, como já exposto, às desonerações, feitas em diversos setores da economia, ao Plano Brasil Maior e a uma maior desoneração nas contribuições sociais, mormente as contribuições previdenciárias na desoneração da folha de pagamentos.

⁸⁴⁰ RECEITA FEDERAL. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <www.receita.fazenda.gov.br>. Acesso em: 10 abr. 2015.

⁸⁴¹ BRASIL. Senado Federal. **SIGA Brasil**. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <https://www12.senado.gov.br/orcamento/sigabrasil>. Acesso em: 10 abr. 2015.

⁸⁴² TESOIRO NACIONAL. **SIAFI**. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi>. Acesso em: 10 abr. 2015.

Concorda-se com Evilásio Salvador⁸⁴³ quanto ao prejuízo que os gastos tributários trazem aos direitos sociais no que diz respeito ao orçamento dedicado a essas áreas, pois

As medidas de desonerações tributárias adotadas para combater a crise afetaram ainda mais o financiamento do orçamento da seguridade social, enfraquecendo com isso as fontes tributárias das políticas de previdência social, saúde e assistência social, além das implicações para estados e municípios, no tocante ao financiamento das políticas de educação e saúde. As justificativas são de cunho econômico, mas deve-se assegurar que o OSS não perca recursos por conta das desonerações tributárias. Destaca-se, sobretudo, o expressivo acréscimo nos gastos tributários incidentes sobre as contribuições sociais, em particular aquelas incidentes na contribuição previdenciária sobre a folha de pagamentos.

O chamado gasto tributário já compromete quase 1/5 das receitas públicas federais (ou seja, o equivalente a 4,76% do PIB) e afeta o financiamento das políticas de saúde e educação nos municípios brasileiros, devido ao fato de que os impostos desonerados (como o IR e o IPI) são a base da composição do FPE e do FPM. Como os municípios e os estados têm gastos obrigatórios com saúde e educação, as desonerações federais implicam restrições, principalmente nos orçamentos municipais, para os gastos sociais. Torna-se necessário que a incidência política das entidades da sociedade civil brasileira pressione o governo federal para assegurar a reposição de recursos por meio do orçamento fiscal, de forma que compensem as perdas no financiamento tanto da seguridade social e da educação em nível federal quanto dos recursos que compõem o FPE e o FPM.

Outras desonerações tributárias não são classificadas como gastos tributários, mas causam impacto significativo no orçamento, que poderia ser destinado às áreas sociais, como o privilégio dado aos detentores do capital, em detrimento da grande maioria dos trabalhadores, que se oneram com uma maior carga tributária, confirmando a regressividade do sistema tributário e seu nítido perfil não equitativo.

Entre as desonerações destaca-se a dedução dos juros sobre o capital próprio, já comentada, das empresas do lucro tributável do imposto de renda e da CSLL, prevista no art. 9º da Lei 9.249/05, que aconteceu a partir de 1996.

Segundo estudo do Sindifisco, o pagamento de juros sobre o capital próprio vem reduzindo a arrecadação do IRPJ e da CSLL, já que o comando posto pela citada lei permitiu uma significativa redução nas despesas dos encargos tributários das empresas. No período de 2004 a 2009, verificou-se uma distribuição dos juros aos acionistas no valor de R\$ 116.867 bilhões, que correspondeu a uma redução dos encargos tributários sobre a renda do capital de R\$ 39,7 bilhões que, por sua vez, significou uma renúncia tributária ao Estado brasileiro, a favor do grande capital,

⁸⁴³ SALVADOR, Evilásio. As consequências das renúncias tributárias no financiamento da Seguridade Social no Brasil. **Revista Política Social e Desenvolvimento**, [S.l.], n. 19, p. 20, maio 2015. Disponível em: <<http://plataformapoliticasocial.com.br/as-consequencias-das-renuncias-tributarias-no-financiamento-da-seguridade-social-no-brasil/>>. Acesso em: 03 jun. 2015.

principalmente os bancos, no valor de R\$ 26,6 bilhões. Dos R\$ 39,7 bilhões da redução dos encargos das empresas, cerca de 27% seriam destinados à seguridade social⁸⁴⁴.

Outra isenção, também já comentada, se dá sobre a remessa de lucros e dividendos ao exterior, que favorece a renda do capital estrangeiro. Fazendo uma estimativa do que se deixou de recolher, por meio da isenção, no período de 1996 a 2009, e tributando esse valor a alíquota de 15% (utilizada na época), chega-se ao valor da perda com a arrecadação de R\$ 52,7 bilhões, equivalente a um orçamento federal anual com a saúde⁸⁴⁵.

Destacam-se, também no âmbito legislativo, os programas de refinanciamento para instituições financeiras e o capital em geral, provocando uma queda na arrecadação. A medida provisória nº 615/13, convertida na Lei 12.865/13, permitiu o parcelamento dos débitos relativamente ao PIS e COFINS das instituições financeiras e seguradoras em até 60 vezes ou o pagamento à vista, com redução de 100% das multas de mora e de ofício.

Seguindo a tendência das políticas fiscais dos governos anteriores, em 2015 o governo brasileiro priorizou o ajuste fiscal, com o objetivo de buscar o equilíbrio do orçamento, em função dos desequilíbrios orçamentários citados nos itens anteriores. Basicamente, os ajustes buscaram aumentar a arrecadação e cortar gastos sociais, a fim de gerar superávit primário para o pagamento da dívida pública, sendo, nesse sentido, editadas as Medidas Provisórias 664 e 665, que reduzem direitos nas conquistas do seguro desemprego, benefícios da previdência e abono salarial⁸⁴⁶.

No âmbito tributário, o governo aumentou PIS/COFINS e CIDE-Combustíveis, com impacto no preço do litro de combustível de R\$ 0,22 para gasolina e de R\$ 0,15 para o diesel (com expectativa de aumento de R\$ 12,18 bilhões para 2015). Aumentaram-se as alíquotas de PIS/CONFINS – importação (MP 668/2015), para corrigir distorções causadas pela decisão do STF, com expectativas para arrecadar 1,2 bilhões por ano e permitiu-se a equiparação de estabelecimentos atacadistas aos industriais na incidência do IPI, na revenda de cosméticos (Decreto nº 8.393/15). O governo aumentou, ainda, o IOF, que incide sobre operações de crédito para o consumidor (Decreto nº 8.392/15), dobrando a alíquota variável do IOF-crédito, incidente sobre empréstimos tomados por pessoas físicas. No pacote fiscal para 2015, tem a previsão, ainda não aprovada, da volta da CPMF, a ser cobrada nas movimentações financeiras.

⁸⁴⁴ MARIA, Elizabeth de Jesus; LUCHIEZI JUNIOR, Alvaro (Org.). **Tributação no Brasil**: em busca da justiça fiscal. Brasília, DF: Sindifisco Nacional, 2010. p. 175-176.

⁸⁴⁵ Ibid., p. 176.

⁸⁴⁶ Muitas das medidas ainda carecem de aprovação legislativa.

5.4 Política Fiscal e Sistema Constitucional da Seguridade Social

Um dos maiores problemas das sociedades é a sustentabilidade dos regimes de seguridade social, mormente a sua viabilidade de assegurar o futuro do cidadão.

Questiona-se a sustentabilidade do sistema, em função de uma “fatalidade” demográfica, pois aumenta o número dos que atingem a idade para aposentar-se e escasseia a renovação das gerações, traduzindo-se em menos indivíduos em idade produtiva, o que gera menos recursos para financiar a aposentadoria dos mais idosos, significando que “no futuro deveremos ser cada vez menos para pagar a cada vez mais”⁸⁴⁷. Assim, a redução do número de pessoas em idade para trabalhar prejudicaria a seguridade social, já que diminuiria o “esforço de trabalho”, caindo o PIB “per capita”, com menos rendimento no futuro, e isso motivaria a recusa das gerações ativas futuras de pagar a aposentadoria dos mais idosos⁸⁴⁸.

Essa premissa é, no entanto, questionada no estudo de Pedro Ramos, que afirma não existir essa “fatalidade” demográfica. Primeiro, diz o autor que o problema não pode ser enfocado somente nos idosos, mas também os jovens entram nessa população inativa, quando não participam do processo produtivo, mostrando que o número de não ativos ou o peso da população em idade não ativa não crescerá drasticamente, prevendo a ONU que o encargo da população em idade para trabalhar (25 a 64 anos) na população total em Portugal e alguns países do mundo (2010 a 2060), não terá variação significativa⁸⁴⁹, o que não prejudicará a capacidade de pagar os não ativos, uma vez que o PIB per capita⁸⁵⁰ é o elemento crucial para determinar a produtividade.

Temos, pois, que no futuro, seja ele 2030 ou 2060, a população em idade de trabalhar, que terá de prover o sustento dos que não o puderem (ou quiserem) fazer, será menos ainda que na nossa leitura e não muito menos, do que é atualmente. Contudo, em contrapartida, a sua capacidade de pagar será provavelmente muito superior, providenciada por um crescimento da

⁸⁴⁷ RAMOS, Pedro Nogueira. **Torturem os números que eles confessam**: sobre o mau uso e abuso das estatísticas em Portugal, e não só. Coimbra: Almedina, 2013. p. 146.

⁸⁴⁸ Ibid., p. 145-146.

⁸⁴⁹ Conforme os estudos do autor e os dados da ONU, em 50anos (de 2010 a 2060) o peso da população ativa sairá de 57% em média para 47%. Ramos analisou a título de exemplo o caso de Portugal em 1950 a 2011 e concluiu que a taxa de atividade em Portugal subiu continuamente desde 1950, sobretudo desde 1970 até 2011. Afirmando: “não deixa, pois, de ser estranho que se esteja a lançar tanto alarme sobre o ‘vamos ser menos para trabalhar no futuro’, quando a verdade é que até ver temos sido sempre cada vez mais”. Continua o autor: “sobretudo a partir de 2030 (e mesmo até lá moderadamente), a tendência de crescimento da taxa de atividade vai certamente inverter-se, e seremos pois em 2060 menos para trabalhar, mas ainda assim qualquer análise de bom senso deverá apontar para uma taxa de atividade então bem maior que no período de 1950-1970”. RAMOS, Pedro Nogueira. **Torturem os números que eles confessam**: sobre o mau uso e abuso das estatísticas em Portugal, e não só. Coimbra: Almedina, 2013. p.152-153.

⁸⁵⁰ O PIB per capita segundo Pedro Nogueira Ramos é a relação diretamente proporcional à produtividade do trabalho e o esforço de trabalho agregado na economia

produtividade, que não temos motivo para julgar ser no futuro menos intenso do que foi no passado (mesmo que por este passado entendamos o crescimento moderado registrado recentemente nos países ricos)⁸⁵¹.

No Brasil, a questão da seguridade social, com todo o sistema de proteção aos direitos sociais, o financiamento e os problemas que a acompanham, foi desenvolvida tendo como pano de fundo o novo cenário, que se instalou com a inserção do país, em meados dos anos de 1990, na economia mundial, com a política fiscal seguindo o caminho de favorecer o processo de acumulação financeira patrocinada pelo Estado, acompanhada pelas reformas promovidas (abertura comercial, liberalização financeira e privatização), juntamente com o modelo de controle inflacionário, escolhido pelo Estado⁸⁵².

Questiona-se se a questão demográfica, com o envelhecimento da população, associada à elevação do salário mínimo, à persistência de aposentadorias precoces, a renúncias de receitas, à sonegação, à evasão fiscal e aos custos administrativos elevados, criam uma inevitável crise financeira no sistema previdenciário⁸⁵³.

A Constituição Federal de 1988, como já exposto, traz a seguridade social como direito do cidadão e dever do Estado, que os ampara com direitos sociais, baseado no tripé saúde, assistência social e previdência social, num sistema sustentado por um arcabouço financeiro que os procura assegurar. Na verdade, a seguridade social é sustentada por toda a sociedade, por meio das contribuições sociais, pagas por trabalhadores e empresas, conforme consta na Constituição.

Muito se alega a crise financeira da previdência social, com suposto déficit, o que faz com que o governo justifique as contenções de gastos sociais com a classe trabalhadora. Assim, em importante estudo, Denise Lobato Gentil⁸⁵⁴ afirma que não há déficit na previdência social, mas saldo previdenciário negativo, sendo “a soma de receitas das contribuições ao INSS sobre a folha de salários e demais rendimentos do trabalho, deduzidas dos benefícios previdenciários do RGPS”, não levando em consideração todas as receitas que deveriam ser computadas para ela, como estabelece o art. 195 da Constituição Federal, que dita o seu orçamento próprio e exclusivo. Na verdade, perde-se o entendimento do conceito de

⁸⁵¹ RAMOS, Pedro Nogueira. **Torturem os números que eles confessam**: sobre o mau uso e abuso das estatísticas em Portugal, e não só. Coimbra: Almedina, 2013. p. 155.

⁸⁵² GENTIL, Denise Lobato. **A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira**: análise financeira do período 1990–2005. 2006. f. 177. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro – Instituto de Economia, Rio de Janeiro, RJ, 2006.

⁸⁵³ Id. A política fiscal e a falsa crise do sistema de Seguridade Social no Brasil: análise financeira do período recente. In: SICSÚ, João (Org.). **Arrecadação, de onde vem? E gastos públicos, para onde vão?**. São Paulo: Boitempo, 2007. p. 29.

⁸⁵⁴ Ibid., p. 30.

seguridade social quando se exclui fontes de recursos do cálculo do resultado financeiro da Previdência.

Na mesma linha, afirma Evilásio Salvador que a Constituição brasileira definiu, no art. 165, que a LOA seria composta por Orçamento Fiscal, Orçamento de “Investimentos das Empresas Estatais e Orçamento da Seguridade Social, inexistindo no âmbito constitucional qualquer referência a um orçamento específico para a previdência social”. Dessa forma, o que se divulga é o resultado financeiro do RGPS, por meio da diferença entre a arrecadação líquida e as despesas com os benefícios previdenciários, pois, ainda conforme o autor, a Constituição “determina a criação de um orçamento com recursos próprios e exclusivos para as políticas da Seguridade Social (saúde, previdência e assistência social), distinto daquele que financia as demais políticas de governo”⁸⁵⁵, sem dizer da falta de transparência do orçamento e da cobertura das despesas do orçamento da Seguridade Social:

A falta de transparência na divulgação de informações orçamentárias e na elaboração das propostas encaminhadas ao Congresso Nacional continua sendo uma prática. Em recente Nota Técnica divulgada pelo INESC, elaborada por Salvador, Graça e Bicalho (2008, p.6), é destacado o fato de que a lógica de apresentar a seguridade social como deficitária repete-se no PLOA 2009. A proposta do orçamento, no artigo 2º, diz que a seguridade social terá uma receita de R\$ 387,7 bilhões. Contudo, as despesas projetadas são de R\$ 425,7 bilhões, para o ano de 2009 (inciso II, artigo 3º). A diferença de R\$ 38 bilhões, de acordo com o POA, será coberta pelo orçamento fiscal.

Na realidade, ‘esta conta é uma falácia e não colabora para a transparência dos dados orçamentários’, pois, segundo o estudo do INESC, mesmo com a perda da CPMF (estimada em R\$ 40 bilhões), a seguridade social permanece superavitária. Caso fossem respeitadas as fontes de financiamento exclusivas definidas no artigo 195 da CF, as receitas seriam suficientes para cobrir todas as despesas previstas no âmbito desse orçamento. Essa situação ocorre porque o governo não evidencia na proposta orçamentária os recursos que são desvinculados da seguridade social pela DRU e transferidos para o orçamento fiscal⁸⁵⁶.

Não se computam os recursos provenientes de COFINS, CPMF e CSLL, entre outras receitas que financiam saúde, assistência social e a previdência que, se não incluídas, resulta em déficit irreal. Denise Lobato Gentil afirma que a avaliação errônea do desempenho financeiro da previdência contradiz um dos maiores avanços da Constituição, em termos de direitos sociais, que é “a criação de um sistema integrado de seguridade social abrangendo

⁸⁵⁵ SALVADOR, Evilásio. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 232.

⁸⁵⁶ Ibid., p. 234-235.

saúde, assistência social e previdência, financiado por sólida e diversificada base de arrecadação (arts. 194 e 195 da Constituição Federal de 1988)”⁸⁵⁷.

A variedade de fontes de receita do sistema de seguridade social foi uma conquista legítima e de grande importância, porque a Previdência, financiada exclusivamente pela folha de salários, torna-se excessivamente vulnerável, em períodos de desemprego elevado, queda do rendimento médio real dos assalariados e aumento do número de trabalhadores sem vínculo formal de trabalho. Mesmo os sistemas mais bem concebidos e administrados respondem com déficit, uma vez que a massa salarial é a variável que mais se contrai nas fases de redução do nível de atividade produtiva. A Constituição de 1988 inovou, ao reduzir a dependência da receita previdenciária das oscilações do ciclo econômico, estabelecendo a tributação sobre o faturamento e o lucro, porque são bases de cálculo mais estáveis para as contribuições sociais que a folha salarial⁸⁵⁸.

Embora com a adoção da política restritiva do governo, a diversidade de fontes de recursos foi decisiva para proporcionar a crescente arrecadação e evitar a deteriorização financeira do sistema, destacando-se o desempenho da arrecadação da COFINS, além de outras fontes de recursos, no crescimento do resultado da Seguridade Social⁸⁵⁹.

Assim, conforme os dados seguintes da Tabela 5, percebe-se que o resultado da Seguridade Social (receitas menos despesas), de 1995 (pós-Plano Real) a 2014, sempre foi positivo.

Tabela 5 – Resultado da Seguridade Social – 1995 a 2014 (milhões de reais)

(continua)

Descrição	Receitas	Despesas	Resultado
1995	59519	55.171	4.348
1996	71828	65.131	6.697
1997	81226	72.611	8.615
1998	83762	80.328	3.434
1999	99.684	88.769	10.915
2000	124.281	96.892	27.389
2001	136.877	105.413	31.464
2002	157.400	124.440	32.960
2003	180.440	148.710	31.730
2004	220.340	177.800	42.540

⁸⁵⁷ GENTIL, Denise Lobato. A política fiscal e a falsa crise do sistema de Seguridade Social no Brasil: análise financeira do período recente. In: SICSÚ, João (Org.). **Arrecadação, de onde vem? E gastos públicos, para onde vão?**. São Paulo: Boitempo, 2007. p. 31.

⁸⁵⁸ Ibid., p. 31.

⁸⁵⁹ Id. **A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira: análise financeira do período 1990–2005**. 2006. f. 223. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro – Instituto de Economia, Rio de Janeiro, RJ, 2006.

(conclusão)

Descrição	Receitas	Despesas	Resultado
2005	283.193	220.514	62.679
2006	305.202	254.309	50.893
2007	354.409	281.632	72.777
2008	374.644	311.431	63.213
2009	392.076	359.196	32.880
2010	458.094	404.266	53.828
2011	527.079	451.323	75.756
2012	595.735	513.045	82.690
2013	650.995	574.754	76.241
2014	686.238	632.199	54.039

Fonte: ANFIP⁸⁶⁰, Gentil⁸⁶¹, elaborada pelo autor.

Com o desequilíbrio do orçamento fiscal, provocado pela política econômica do governo no decorrer dos anos e em função da necessidade do pagamento dos juros e amortização da dívida pública, o sistema da Seguridade Social foi chamado a contribuir para o pagamento dessa conta financeira, por apresentar comportamento superavitário. Embora com uma grande despesa, as receitas se apresentaram mais elevadas, pela vasta base de incidência, apoiada não só na folha de salários, mas também no lucro, no faturamento e na movimentação financeira⁸⁶².

Demonstra-se que o sistema de Seguridade Social foi, nesse período, sempre superavitário, com sobras desviadas para o cumprimento da meta de superávit primário e a desvinculação de 20% das receitas de contribuições pela DRU, que cuida de atender o sistema financeiro, reduzindo contabilmente a dívida líquida consolidada da União.

Esses valores da DRU são desviados da Seguridade Social e aplicados livremente no orçamento fiscal, pelo que, como afirma Denise Lobato Gentil⁸⁶³, diminui-se o déficit da “responsabilidade fiscal, provocado por taxas de juros em alto patamar – frequentemente o mais alto do mundo -, ao mesmo tempo em que se respaldam privilégios e desigualdades graves na distribuição de recursos dos fundos públicos”, desviando-se também valores da Seguridade Social para o Regime Próprio da Previdência do Servidor Público (RPPS) e alguns ministérios.

⁸⁶⁰ ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL (ANFIP). Brasília, DF, 2015. Disponível em: <<http://www.anfip.org.br/>>. Acesso em: 10 abr. 2015.

⁸⁶¹ GENTIL, Denise Lobato. **A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira**: análise financeira do período 1990–2005. 2006. f. 46-47. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro – Instituto de Economia, Rio de Janeiro, RJ, 2006.

⁸⁶² Ibid., f. 210.

⁸⁶³ Id. A política fiscal e a falsa crise do sistema de Seguridade Social no Brasil: análise financeira do período recente. In: SICSÚ, João (Org.). **Arrecadação, de onde vem? E gastos públicos, para onde vão?**. São Paulo: Boitempo, 2007. p. 34.

A Tabela 6 seguinte traz as despesas do orçamento fiscal e da Seguridade Social da União, nos períodos de 1995 a 2013, em relação ao PIB:

Tabela 6 – Demonstrativo do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – 1995 a 2013 (%PIB)

Ano	Despesa Corrente					Despesa de Capital			Amortização da Dívida - Refinanciamento
	Pessoal e Encargos Sociais	Juros e Encargos da Dívida	Transferências a Estados, DF e Municípios	Benefícios Previdenciários	Demais Despesas Correntes	Investimentos	Inversões Financeiras	Amortização da Dívida	
1995	7,2%	3,2%	4,1%	6,2%	4,6%	0,9%	1,4%	1,7%	16,4%
1996	6,4%	3,0%	4,0%	6,4%	4,0%	0,9%	1,9%	1,2%	16,9%
1997	5,3%	2,5%	3,6%	5,6%	3,5%	0,9%	7,6%	1,6%	16,1%
1998	5,1%	3,3%	4,0%	5,7%	3,2%	0,9%	7,7%	2,6%	21,1%
1999	5,6%	4,9%	4,6%	6,3%	3,4%	0,8%	6,2%	3,0%	29,3%
2000	5,4%	3,6%	4,8%	6,0%	3,4%	0,9%	1,1%	4,1%	28,0%
2001	5,1%	4,1%	4,7%	5,9%	3,2%	1,1%	1,6%	4,3%	17,2%
2002	5,7%	4,2%	5,6%	6,7%	3,6%	0,8%	1,6%	5,3%	18,0%
2003	5,6%	4,7%	5,7%	7,7%	3,6%	0,5%	1,7%	5,6%	27,2%
2004	5,2%	4,3%	5,3%	7,1%	3,5%	0,6%	1,2%	4,1%	21,1%
2005	5,1%	4,9%	6,4%	7,7%	4,0%	0,9%	1,2%	2,7%	27,0%
2006	5,0%	7,1%	5,9%	7,6%	3,9%	0,9%	1,2%	5,7%	17,6%
2007	5,1%	6,1%	5,9%	7,7%	3,8%	0,4%	1,2%	4,2%	16,3%
2008	4,9%	4,0%	6,1%	7,1%	3,4%	0,4%	1,4%	6,2%	10,1%
2009	4,8%	3,9%	5,2%	6,9%	3,5%	0,5%	0,8%	7,9%	8,3%
2010	5,1%	3,7%	5,6%	7,4%	3,8%	0,7%	0,9%	4,2%	11,2%
2011	4,7%	3,4%	4,5%	7,0%	4,8%	0,4%	0,8%	2,5%	12,3%
2012	4,2%	3,0%	4,0%	6,8%	4,8%	0,5%	0,9%	7,1%	6,6%
2013	4,1%	2,8%	3,9%	7,0%	5,0%	0,4%	1,0%	2,4%	9,2%

Fonte: SIAFI – STN/CCONT, GEINC⁸⁶⁴, elaborada pelo autor.

Verifica-se a prioridade ao pagamento das despesas financeiras, em detrimento dos outros gastos sociais. Os maiores gastos do orçamento estão, pois, com as despesas financeiras que, quando somados os juros, encargos e amortização da dívida, representam a maior parcela, com mais crescimento no tempo. Essas despesas apresentaram maior crescimento a partir de 1999, com as medidas de ajuste fiscal e a busca de superávit primário, atingindo 7,9% do PIB, a partir do que os valores aumentaram, passando para 12,7%, 10,3%, 10,2% e 11,8% em 2006, 2007, 2008 e 2009. Por outro lado, as despesas com benefícios previdenciários não tiveram crescimento significativo, embora com boa representatividade no orçamento, mantendo uma média de 6,8% do PIB, entre 1995 e 2013.

Denise Lobato Gentil⁸⁶⁵ avalia que sempre existiu essa polarização entre desembolsos financeiros e “gastos com transferências de renda do sistema de aposentadorias e pensões,

⁸⁶⁴ TESOURO NACIONAL. SIAFI. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi>>. Acesso em: 10 abr. 2015.

⁸⁶⁵ GENTIL, Denise Lobato. **A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira**: análise financeira do período 1990–2005. 2006. f. 211. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro – Instituto de Economia, Rio de Janeiro, RJ, 2006.

com clara desvantagem para os que vivem de benefícios previdenciários”. A política fiscal caminhou no sentido de assegurar a meta fiscal e priorizou a opção de ampliar o corte dos gastos discricionários com investimento, pessoal e outros custeios, que se tornaram resíduos no orçamento e ficaram à margem do sistema. Assim, Denise Lobato Gentil afirma que, em função de certa estabilização dos gastos de pessoal e demais despesas correntes (exceto benefícios da previdência), o governo tem-se voltado para a contenção de gastos com previdência social, “para a ampliação da desvinculação das receitas da União e para a revisão dos gastos sociais como saída para acomodar os efeitos da política monetárias sobre o orçamento”⁸⁶⁶, de forma que se argumenta que o único meio de reduzir a dívida pública seria um “ajuste mais rigoroso das contas públicas não financeiras, o que significa, principalmente, maior corte de gastos da previdência e ampliação dos graus de liberdade no manejo da política orçamentária”⁸⁶⁷.

5.5 Carga Tributária e Regressividade do Sistema Tributário Brasileiro: Efeitos das Políticas Fiscais Neoliberais Adotadas no Brasil.

Como visto em capítulos anteriores, o modelo tributário adotado no Brasil sofreu alterações na Constituição Federal e nas legislações infraconstitucionais, tornando o sistema tributário cada vez mais regressivo e que, minado pelas intervenções neoliberais, favorece a concentração de renda e a ampliação das desigualdades sociais, além de não atender aos critérios da justiça fiscal, que deveriam ser guiados pelos princípios, fundamentos e objetivos da Constituição Federal.

Mesmo os princípios constitucionais tributários que garantem o cumprimento da Constituição, com justiça social e concretização da igualdade material, não são efetivamente realizados, quando se analisam os efeitos na distribuição de renda e na oneração tributária. Na verdade, princípios como o da capacidade contributiva e o da isonomia são desvirtuados pelo sistema, fazendo com que se tenha uma tributação regressiva, com maior oneração de quem ganha menos e menor de quem ganha mais.

Esse efeito, causado pelo sistema tributário, pode ser verificado na análise das bases sobre que incidem a tributação no Brasil, ou seja, nas fontes econômicas de onde se extraem os recursos para compor a receita tributária. No caso brasileiro, a tributação concentra-se

⁸⁶⁶ GENTIL, Denise Lobato. **A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira**: análise financeira do período 1990–2005. 2006. f. 213. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro – Instituto de Economia, Rio de Janeiro, RJ, 2006.

⁸⁶⁷ Ibid., f. 214.

sobre o consumo de bens e serviços e muito menos sobre o patrimônio (Tabela 7), com carga tributária crescente (Gráfico 1), ao mesmo tempo em que piora a distribuição de renda.

No nascimento da República brasileira, com o país ainda não industrializado, a tributação concentrava-se sobre o comércio exterior e, com o crescimento da industrialização, a tributação sobre o consumo foi ganhando importância, já no início da década de 1940, sendo que a tributação sobre a renda predominou nas décadas de 1970 e 1980⁸⁶⁸.

Mas foi com a chegada definitiva do projeto neoliberal que cresceu a tributação sobre o consumo. Conforme se verifica na Tabela 7, os tributos sobre bens e serviços representaram, em média, 47,51% da arrecadação total, no período de 1995 a 2013, e comparando esse valor com a tributação sobre a propriedade e a renda, tem-se, respectivamente, uma média, no mesmo período, de 3,27% e 18,27%.

Dito de outra forma, a tributação no Brasil sobre o patrimônio é praticamente irrisória e concentra-se sobre o consumo, representada basicamente pelos impostos indiretos, o que faz com que os mais pobres paguem proporcionalmente mais que os ricos, em relação à sua renda.

Por outro lado, como destaca António Avelãs Nunes⁸⁶⁹, são justamente esses trabalhadores que pagam mais impostos que financiam o Estado social, por meio dos tributos, para que o sistema da Seguridade Social os proteja em situações de doença, desemprego ou velhice. O Estado, porém, limita-se a honrar uma dívida com os trabalhadores, transferindo aos beneficiários um rendimento a que têm direito, pelo que Avelãs critica a tese do Estado social ser visto como um privilégio dos trabalhadores, acrescentando que até a contribuição das entidades patronais para a Seguridade Social é parte dos salários que não pagam aos trabalhadores.

[...] Em determinadas condições históricas, se concluiu que este sistema público era mais eficiente no que se refere à garantia de trabalhadores mais saudáveis, mais motivados, mais disponíveis (mais produtivos), pelo fato de saberem que estão cobertos os riscos (ou uma parte dos riscos) inerentes à sua condição de trabalhadores assalariados, de indivíduos que vivem do rendimento do seu trabalho⁸⁷⁰.

Segundo António Avelãs Nunes⁸⁷¹, são os trabalhadores que financiam os sistemas públicos, pois todos os recursos que o alimentam são direta ou indiretamente parte dos

⁸⁶⁸ SIQUEIRA, Marcelo Lettieri; FARIAS, Fátima Gondim. Bases tributárias brasileiras: penalizando os pobres e beneficiando os rentistas. In: CATTANI, Antonio David; OLIVEIRA, Marcelo Ramos (Org.). **A sociedade justa e seus inimigos**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2012. p. 37.

⁸⁶⁹ NUNES, António Avelãs. **O Estado capitalista e suas máscaras**. Lisboa: Avante, 2013. p. 352-354.

⁸⁷⁰ Ibid., p. 354.

⁸⁷¹ Ibid., p. 354.

salários a eles devidos como remuneração de seu labor. Nesse mesmo sentido, verifica-se, no Brasil, que o fundo público é financiado pelos trabalhadores assalariados e pelas classes de menor poder aquisitivo, responsáveis por 67,03% (em 2007) das receitas arrecadadas por União, estados, Distrito Federal e municípios, o que acontece quando se agrega a tributação sobre o consumo e a tributação sobre a renda dos trabalhadores, incluindo a contribuição previdenciária de empregadores e servidores públicos⁸⁷².

Por outro lado, comparando impostos e contribuições que incidem sobre a renda dos trabalhadores com os incidentes sobre os lucros dos bancos, verifica-se que estes pagaram em 2007, por exemplo, R\$ 18,3 bilhões, em CSLL e IRPJ, enquanto os trabalhadores arcaram com R\$ 103,5 bilhões, quase seis vezes mais em tributos diretos⁸⁷³.

Embora o princípio da capacidade contributiva alcance tanto os impostos diretos como os indiretos, como já analisado, ele é bem mais representado nos diretos, que incidem predominantemente sobre a renda dos trabalhadores assalariados, fazendo com que os mais ricos paguem menos impostos, mormente após o Plano Real (1994) que, como visto, trouxe profundas modificações na legislação fiscal e na Constituição e apresentou uma nítida tendência à concentração de renda e à geração de superávit primário para cumprir os compromissos com a dívida pública e o capitalismo financeiro, ao mesmo tempo em que caminhou na contramão dos direitos sociais, conquistados na Constituição federal e no seu modelo de Estado Democrático de Direito.

⁸⁷² SALVADOR, Evilásio. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 212-213.

⁸⁷³ *Ibid.*, p. 213. Ratifica-se também tais dados o estudo desenvolvido pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República, que assim dispõe: “Observa-se que as entidades financeiras vêm promovendo ao longo das últimas décadas uma série de inovações que permitem a geração e apropriação de rendas que, em muitos casos, não são captados pelo sistema. Estima-se que, no período compreendido entre 2000 e 2006, enquanto os lucros cresceram 5,5 vezes, a tributação das instituições financeiras aumentou em ritmo bem menor - apenas 2,7 vezes. Ou ainda, os lucros cresceram 446,3%, enquanto o IR sobre o resultado dessas instituições não acompanhou esse desempenho, pois o seu aumento foi de 196,6%. Já a CSLL – Contribuição Social sobre Lucro Líquido, um dos tributos que financia a seguridade social, cresceu somente 122,8%”. BRASIL. Presidência da República. Observatório da Equidade. **Indicadores de equidade do sistema tributário nacional**. Brasília, DF, 2009. p. 30.

Tabela 7 – Participação dos tributos por base de incidência (1995 a 2013)

Participação dos tributos por Base de Incidência - 1995 a 2013 (% da Arrecadação)						
	Tributação sobre a Renda	Tributação sobre Folha de Salários	Tributação sobre a Propriedade	Tributação sobre Bens e Serviços	Tributação sobre Trans. Financeiras	Outros tributos
1995	19,30%	24,40%	2,70%	47,60%	1,70%	4,30%
1996	16,30%	27,00%	2,90%	48,00%	1,30%	6,50%
1997	15,50%	26,20%	3,20%	45,10%	4,20%	7,80%
1998	17,50%	26,90%	3,30%	45,00%	4,30%	6,00%
1999	17,00%	25,10%	3,00%	45,10%	4,20%	5,50%
2000	16,00%	23,70%	3,00%	44,30%	5,00%	6,50%
2001	18,40%	21,80%	3,10%	44,10%	5,20%	5,20%
2002	21,00%	20,70%	2,90%	44,10%	5,20%	5,00%
2003	18,54%	21,75%	3,39%	48,17%	5,14%	3,01%
2004	17,26%	21,83%	3,21%	49,42%	5,05%	3,23%
2005	18,76%	23,52%	2,97%	48,43%	4,88%	1,44%
2006	18,61%	24,06%	3,17%	47,81%	4,90%	1,45%
2007	19,41%	23,96%	3,29%	47,07%	4,89%	1,38%
2008	20,52%	24,12%	3,28%	48,72%	2,05%	1,30%
2009	19,88%	26,05%	3,37%	47,36%	1,82%	1,52%
2010	18,20%	25,40%	3,78%	50,45%	2,10%	0,06%
2011	19,05%	24,99%	3,73%	49,98%	2,19%	0,05%
2012	17,88%	25,68%	3,88%	50,61%	1,95%	-0,01%
2013	18,10%	24,98%	3,93%	51,28%	1,67%	0,04%

Elaborado pelo Autor. Fonte: RFB, SF/BNDES, Informe-se n.29, 2001.

Fonte: RFB⁸⁷⁴, SF/BNDES informe-se n.29, 2001⁸⁷⁵, elaborada pelo autor.

A carga tributária brasileira cresceu bastante no período de 1999 a 2013, saindo de 31,1% para 35,4% do PIB (Gráfico 2). Dessa carga tributária, a receita é tirada, na maior parte, dos tributos indiretos e cumulativos, representados sobre o consumo de bens e serviços, como se pode ver na tabela apresentada, em média com 47,51% da arrecadação, de 1995 a 2013. Já a tributação sobre a renda, em média, foi de 18,27%, e sobre o patrimônio, de 3,27%. Na tributação sobre renda, sobressai uma maior carga sobre renda de trabalho que renda de capital. Essa distribuição na base de incidência distorce o conceito de justiça fiscal, pois a tributação sobre o consumo tem características regressivas, já que incidem proporcionalmente mais sobre a renda dos mais pobres que da dos mais ricos.

⁸⁷⁴ RECEITA FEDERAL. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <www.receita.fazenda.gov.br>. Acesso em: 10 abr. 2015.

⁸⁷⁵ CARGA tributária: evolução histórica: uma tendência crescente. **Informe-SF**, [S.l.], n. 29, p. 5, jul. 2001. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/inform esf/inf_29.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2015.

Assim, conforme a Tabela 7 (gráfico seguinte), a distribuição da carga tributária desrespeita o princípio da equidade, pois, devido à elevada tributação sobre bens e serviços, pessoas que ganhavam, em 2004, até dois salários mínimos, gastaram 48,8% de sua renda com tributos. Por outro lado, famílias com renda superior a 30 salários mínimos gastaram 26,3% de sua renda (Tabela 8).

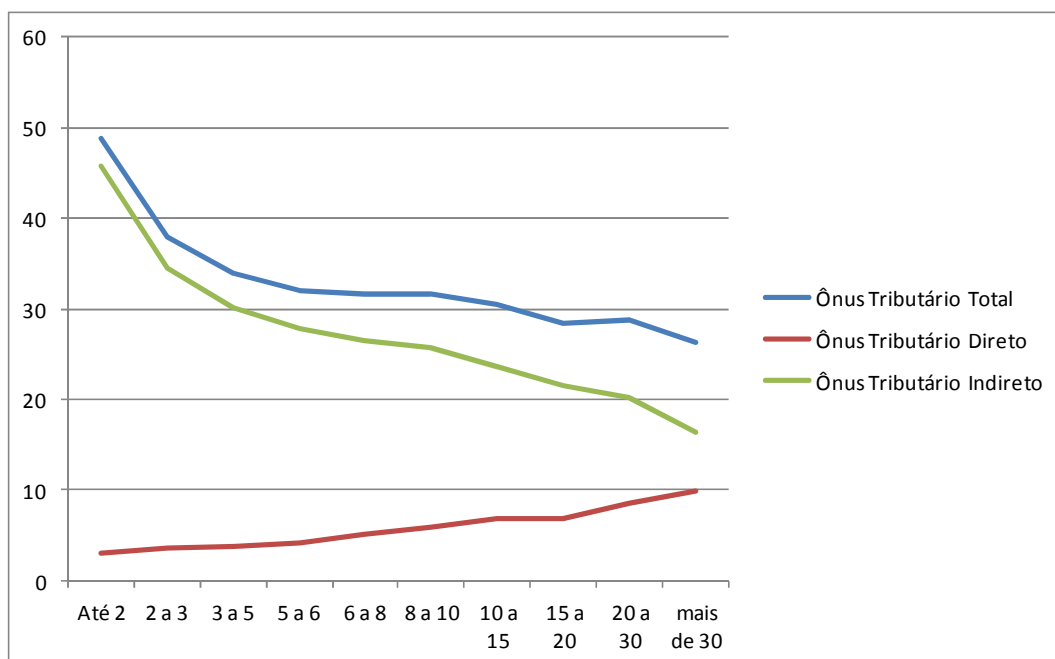
Tabela 8 – Demonstrativo da carga tributária direta, indireta e total sobre as rendas das famílias em 2004

Carga tributária sobre as Rendas das Famílias (%)(2004)			
Salários Mínimos	Ônus Tributário Total	Ônus Tributário Direto	Ônus Tributário Indireto
Até 2	48,8	3,1	45,8
2 a 3	38	3,5	34,5
3 a 5	33,9	3,7	30,2
5 a 6	32	4,1	27,9
6 a 8	31,7	5,2	26,5
8 a 10	31,7	5,9	25,7
10 a 15	30,5	6,8	23,7
15 a 20	28,4	6,9	21,6
20 a 30	28,7	8,6	20,1
mais de 30	26,3	9,9	16,4
Elaborado pelo Autor. Fonte: Indicadores de Equidade do STN.			
Relatório de observação n°1			

Fonte: Brasil⁸⁷⁶, elaborada pelo autor.

⁸⁷⁶ BRASIL. Presidência da República. Observatório da Equidade. **Indicadores de equidade do sistema tributário nacional**. Brasília, DF, 2009. p. 25.

Gráfico 5 – Evolução da carga tributária direta, indireta e total sobre as rendas das famílias em 2004



Fonte: Brasil⁸⁷⁷, elaborado pelo autor

Embora a incidência dos tributos diretos aumente com a renda familiar (Gráfico 5), esse fator não é suficiente, em função da alta carga tributária dos tributos indiretos sobre o orçamento familiar, que terminam por gerar efeitos regressivos no sistema tributário⁸⁷⁸.

Quando comparado com outros países, o que se percebe é que a América Latina se destaca pela elevada participação da tributação indireta, no total arrecadado. Pegando-se por grupos de países as receitas tributárias como proporção da receita total, verifica-se que a média, de 1995 a 2006, da tributação indireta, na OCDE, é de 31,4%, com 27,2% da tributação direta e 19,7% da tributação sobre a renda. Já na América Latina e Caribe, os valores são 36,2% de tributação indireta, 18,3% de tributação direta e somente 4,7% de tributação sobre a renda⁸⁷⁹.

⁸⁷⁷ BRASIL. Presidência da República. Observatório da Equidade. **Indicadores de equidade do sistema tributário nacional**. Brasília, DF, 2009. p. 25.

⁸⁷⁸ Ibid., p. 25.

⁸⁷⁹ SIQUEIRA, Marcelo Lettieri; FARIAS, Fátima Gondim. Bases tributárias brasileiras: penalizando os pobres e beneficiando os rentistas. In: CATTANI, Antonio David; OLIVEIRA, Marcelo Ramos (Org.). **A sociedade justa e seus inimigos**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2012. p. 45.

Tabela 9 – Comparativo da Carga tributária e tributação sobre as bases de incidência do Brasil e países da OCDE

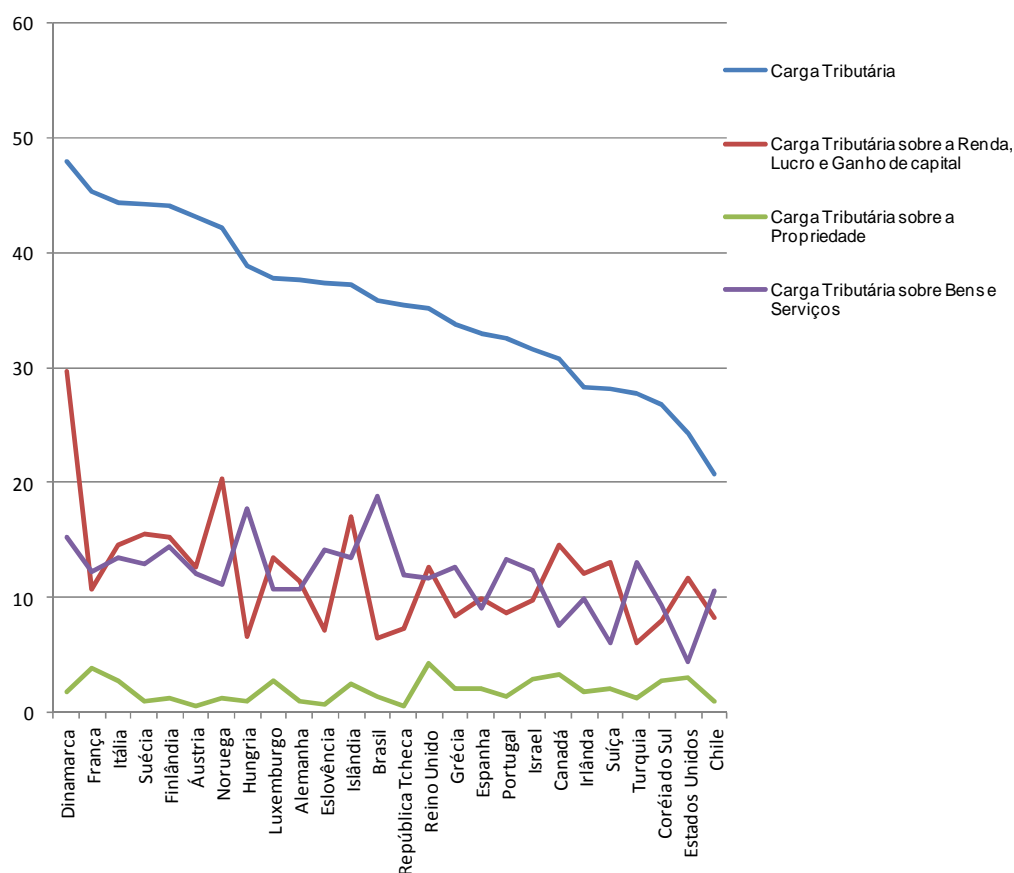
Carga Tributária e Carga Tributária sobre Bases de Incidências(%PIB)(2012) - Brasil e Países da OCDE				
	Carga Tributária	Carga Tributária sobre a Renda, Lucro e Ganho de capital	Carga Tributária sobre a Propriedade	Carga Tributária sobre Bens e Serviços
Dinamarca	48	29,6	1,8	15,2
França	45,3	10,7	3,9	12,2
Itália	44,4	14,6	2,7	13,4
Suécia	44,3	15,5	1	12,9
Finlândia	44,1	15,2	1,2	14,4
Áustria	43,2	12,6	0,6	12,1
Noruega	42,2	20,3	1,2	11,1
Hungria	38,9	6,6	0,9	17,7
Luxemburgo	37,8	13,4	2,7	10,7
Alemanha	37,6	11,4	0,9	10,7
Eslovênia	37,4	7,1	0,7	14,2
Islândia	37,2	17	2,5	13,4
Brasil	35,9	6,4	1,4	18,8
República Tcheca	35,5	7,3	0,5	11,9
Reino Unido	35,2	12,6	4,2	11,6
Grécia	33,8	8,4	2	12,6
Espanha	32,9	9,9	2	9
Portugal	32,5	8,7	1,3	13,3
Israel	31,6	9,7	2,9	12,4
Canadá	30,7	14,5	3,3	7,5
Irlanda	28,3	12,1	1,8	9,9
Suíça	28,2	13	2	6,1
Turquia	27,7	6	1,2	13
Coréia do Sul	26,8	8	2,8	9,3
Estados Unidos	24,3	11,6	3	4,4
Chile	20,8	8,3	0,9	10,6
Elaborado pelo Autor. Fonte: OCDE, RFB				

Fonte: OCDE⁸⁸⁰, RFB⁸⁸¹, elaborada pelo autor.

⁸⁸⁰ ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). Paris, 2014. Disponível em: <<http://www.oecd.org/>>. Acesso em: 10 abr. 2015.

⁸⁸¹ RECEITA FEDERAL. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <www.receita.fazenda.gov.br>. Acesso em: 10 abr. 2015.

Gráfico 6 – Comparativo da carga tributária e tributação sobre as bases de incidência do Brasil e Países da OCDE



Fonte: OCDE⁸⁸², RFB⁸⁸³, elaborada pelo autor.

Percebe-se pela Tabela 9 que o Brasil possui a maior carga tributária sobre bens e serviços (18,8% do PIB), quando comparada a outros países da OCDE, como Suíça (6,1%). Ademais, destaca-se a baixa tributação sobre a renda, lucro e ganho de capital, com 6,4% do PIB, perdendo somente para a Turquia, com 6,0%, enquanto a Dinamarca chega a 29,6% e a Noruega a 20,3%. A tributação sobre a propriedade também é uma das menores, com 1,4%, enquanto Reino Unido e França chegam a 4,2% e 3,9%, respectivamente, índices que mostram que a regressividade do sistema tributário brasileiro é uma das piores e mais expressivas dentre os países acima e que prioriza o capital com baixa tributação, onerando mais quem tem menor poder aquisitivo.

Thomas Piketty afirma que, com a livre circulação de capitais e a concorrência fiscal das últimas décadas, os rendimentos do capital são cada vez menos tributados, escapando da

⁸⁸² ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). Paris, 2014. Disponível em: <<http://www.oecd.org/>>. Acesso em: 10 abr. 2015.

⁸⁸³ RECEITA FEDERAL. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <www.receita.fazenda.gov.br>. Acesso em: 10 abr. 2015.

progressividade dos impostos e, como consequência, a tributação fiscal vem se tornando regressiva no topo da hierarquia dos rendimentos, na maior parte dos países⁸⁸⁴. Essa constatação é confirmada no Brasil em uma pesquisa recente, que analisou a evolução da tributação da renda e dos lucros, utilizando dados das declarações de imposto das pessoas físicas, nos quais se demonstrou que a desigualdade é maior que a estimada, a partir das pesquisas domiciliares, e que o princípio da progressividade tributária é violado, no topo da distribuição de renda brasileira. Segundo os pesquisadores Sergio Wulff Gobetti e Rodrigo Octávio Odair a tributação atinge o ponto máximo de “[...] 12,1% em média no estrato de renda entre R\$ 201 e R\$ 328 mil reais por ano, caindo para 7% no último meio milésimo (0,05%, conforme Tabela 10), que reúne os brasileiros que ganham acima de R\$ 1,3 milhão anuais”⁸⁸⁵. Dito de outra forma, “[...] cerca de 70 mil milionários brasileiros pagam menos imposto que outros 4 milhões de pessoas de classe média alta, que ganham acima de R\$ 131 mil anuais”⁸⁸⁶, sendo o principal motivo de tal distorção os mecanismos de isenção oferecidos, na década de 1990, sobre lucros e dividendos, como visto nos itens anteriores, uma vez que a renda dos mais ricos provêm, predominantemente, desses lucros e dividendos⁸⁸⁷.

Sergio Wulff Gobetti e Rodrigo Octávio Odair concluíram, ao avaliar a equidade do sistema tributário brasileiro, que os princípios da equidade vertical e horizontal foram violados, na atual estrutura do imposto de renda de pessoa física no Brasil, que distorce, na perspectiva horizontal, uma vez que “os recebedores de lucros e dividendos possuem alíquotas média mais baixas do que os demais contribuintes, com rendimentos semelhantes”, assim como, na equidade vertical, na qual “as alíquotas médias são decrescentes para os rendimentos do topo da distribuição”⁸⁸⁸.

⁸⁸⁴ PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Tradução Sarah Adamopoulos. Lisboa: Temas e Debates, 2014. p. 749-750.

⁸⁸⁵ GOBETTI, Sergio Wulff; ORAIR, Rodrigo Octávio. **Progressividade tributária: a agenda esquecida**. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <<http://www.esaf.fazenda.gov.br/premios/premios-1/premios-2015/xx-premio-tesouro-nacional-2015-pagina-principal/resultado-do-xx-premio-tesouro-nacional-2015>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

⁸⁸⁶ Ibid.

⁸⁸⁷ Ibid.

⁸⁸⁸ Ibid.

Tabela 10 – Estimativas da distribuição dos rendimentos e das alíquotas médias do imposto de renda no último décimo da distribuição, no ano de 2013

Centésimos e milésimos da distribuição de renda	Participação no total dos rendimentos do décimo mais rico			Participação no total dos rendimentos das famílias			Alíquota média		
	Trabalho	Capital	Total	Trabalho	Capital	Total	Trabalho	Capital	Total
De 90% a 95%	16.9	1.9	18.8	9.1	1.0	10.2	3.1	3.6	3.1
De 95% a 97%	11.7	1.9	13.6	6.3	1.0	7.4	6.8	3.4	6.4
De 97% a 98%	7.0	1.5	8.5	3.8	0.8	4.6	10.2	3.3	9.0
De 98% a 99%	10.8	3.0	13.9	5.9	1.6	7.5	13.0	3.1	10.8
De 99% a 99.5%	7.9	2.8	10.7	4.3	1.5	5.8	15.3	3.0	12.1
De 99.5% a 99.9%	8.4	6.0	14.4	4.5	3.3	7.8	16.8	2.8	11.0
De 99.9% a 99.95%	1.7	2.3	4.0	0.9	1.2	2.1	16.3	2.7	8.6
De 99.95% a 100%	4.4	11.8	16.2	2.4	6.4	8.8	14.8	4.1	7.0
Total	68.8	31.2	100.0	37.2	16.9	54.1	10.2	3.4	8.1

Fonte: Gobetti e Orair⁸⁸⁹, elaborado pelo autor.

A tabela demonstra a distribuição de rendas nos últimos centésimos e milésimos da distribuição, no ano de 2013. Ou seja, pega-se o décimo mais rico da população (de 90% a 100% ou os 10% da população) e, nesse intervalo, verifica-se o tamanho da desigualdade na distribuição de renda no Brasil, pois esses 10% concentram mais da metade da renda disponível das famílias (54,1% da renda). Por outro lado, 1% da população detém quase um quarto da renda (24,5%), com 0,01% dos mais ricos (um milésimo) detendo 10,9% da renda (um décimo). Comparando esses dados com os EUA, em 2007, considerado um alto padrão de desigualdade, no centésimo mais rico o percentual da renda chega a 47% e, no milésimo, chega a 23% da renda⁸⁹⁰.

Além dessa desigualdade na carga tributária brasileira, é necessário relacionar a arrecadação de impostos com a prestação de serviços públicos e, segundo estudos do IPEA⁸⁹¹, precisa-se definir não só a carga tributária bruta anual, mas também a carga tributária líquida, após as transferências públicas, e a carga tributária líquida, após o custo total do

⁸⁸⁹ GOBETTI, Sergio Wulff; ORAIR, Rodrigo Octávio. **Progressividade tributária: a agenda esquecida**. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <<http://www.esaf.fazenda.gov.br/premios/premios-1/premios-2015/xx-premio-tesouro-nacional-2015-pagina-principal/resultado-do-xx-premio-tesouro-nacional-2015>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

⁸⁹⁰ Ibid.

⁸⁹¹ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Carga tributária líquida e efetiva capacidade do gasto público no Brasil**. Brasília, DF, 2009. p. 9-20.

endividamento do Estado, a fim de determinar a efetiva capacidade do gasto público no atendimento da oferta de bens públicos e da prestação de serviços ao conjunto da população.

Conforme o estudo, parte dos recursos arrecadados são devolvidos à sociedade, em forma de transferências públicas (pensões, aposentadorias e outros benefícios previdenciários e assistenciais para idosos ou muito pobres ou portadores de deficiências) e subsídios ao setor privado (TAPS)⁸⁹².

Assim, após o desconto das transferências de assistências e previdências – que são devolvidos à sociedade – chega-se à carga tributária líquida que, de 2004 a 2008, alcançou cerca de 20% do PIB. No entanto, a carga tributária líquida, segundo o IPEA, ainda não retrata os recursos efetivamente colocados à disposição do governo “para a prestação de serviços públicos (saúde, educação, segurança, entre outros) e para os bens públicos (estradas, aeroportos, prisões, entre outros) para toda a população”, devendo-se considerar as despesas com o pagamento de juros, decorrentes do endividamento público, sendo da carga tributária líquida descontado o pagamento de juros como uma aproximação razoável dos recursos anuais disponível para os bens públicos e a prestação de serviços.

Analisando a tabela dos valores da carga tributária líquida, excluindo os juros da dívida, em 2007, no Brasil, junto com países selecionados, percebe-se que o Brasil teve carga tributária bruta de 34,7%, maior que Canadá, com 33,1%, Polônia, 34,1%, e um pouco menor que a do Reino Unido, 36,5%. Mas, após as transferências e o pagamento dos juros, esses valores restaram com 13,1% (Brasil), 22,5% (Canadá), 17,7% (Polônia) e 20,9% (Reino Unido), com o Brasil apresentando o menor valor de carga tributária líquida disponível, superado apenas pela Grécia (13,0%).

⁸⁹² O TAPS de 2008, segundo o IPEA, foi composto por benefícios do INSS (6,9%), aposentadorias e pensões dos servidores públicos (4,7%), saques de FGTS (1,51%), LOAS-RMV (0,55%), abono salarial (0,73%) e outros (como o Bolsa-Família, 0,88%).

Tabela 11 – Carga tributária bruta e líquida e Carga tributária após o pagamento dos juros da dívida pública no ano de 2007

Carga Tributária Bruta e Líquida e Carga Tributária após pagamento dos Juros da Dívida (%PIB)					
Países	CTB	TAPS	L = CTB-TA	Juros	
				Líquidos	CTL - Juros
Alemanha	39,2	18,1	21,1	2,4	18,7
Brasil	34,7	15,4	19,3	6,2	13,1
Canadá	33,1	10,9	23,2	0,7	22,5
Coreia do Sul	26,8	3,6	23,2	-1,5	24,7
Espanha	32,7	13,4	19,3	1,2	18,1
Estados Unidos	28,4	12,6	15,8	2,1	13,7
França	42,3	18,9	23,4	2,5	20,9
Grécia	31,6	18,5	13,1	0,1	13
Hungria	39,9	16,9	23	0,5	23,5
Irlanda	30,8	10,3	20,5	-4,6	25,1
Itália	42,5	18,6	23,9	4,5	19,4
Japão	28,1	12,1	16,6	0,7	15,9
Noruega	42	13,5	28,5	-13,3	41,8
Nova Zelândia	36,5	10,5	26	-0,9	26,9
Polónia	34,1	14,9	19,3	1,6	17,7
Portugal	36,5	16,8	19,7	2,9	16,8
Reino Unido	36,5	13,8	22,7	1,8	20,9
Suécia	46,8	16,5	30,3	2,6	27,7

Fonte: Banco Central do Brasil, OCDE (Elaboração IPEA)

Fonte: IPEA⁸⁹³.

Isso acontece, principalmente, em função dos juros da dívida pública que, no Brasil, é o maior entre os países analisados. A dívida pública, que será melhor detalhada no capítulo seguinte, consome a maior parte dos recursos orçamentários arrecadados no Brasil, mostrando-se, como será visto, superior a 40% do orçamento da União desde 1995, enquanto se destina menos da metade a todo o orçamento social.

Evilásio Salvador⁸⁹⁴, citando estudo de Amir Khair, com 28 países desenvolvidos da OCDE, verificou que os juros com a dívida caiu de 3,5% do PNB para 1,7%, em 2005, aumentando a carga tributária líquida e, conseqüentemente, os recursos disponíveis para o fundo público nos gastos com custeio, investimentos e políticas sociais. No Brasil, nos últimos treze anos (1995 a 2007), os juros tiveram a média de 7,8% do PNB e só em 2007 representou, em média, 3,6 vezes mais alto que o ônus fiscal dos juros nos países mais desenvolvidos.

⁸⁹³ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Carga tributária líquida e efetiva capacidade do gasto público no Brasil**. Brasília, DF, 2009. p. 06.

⁸⁹⁴ SALVADOR, Evilásio. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 209-210.

Levando ainda em consideração as discrepâncias da tributação sobre as bases de incidência citadas, a arrecadação do imposto de renda pessoa física no Brasil ainda é muito baixa, em função da sua pouca progressividade. Dito de outra forma, a política tributária brasileira caminhou no sentido contrário ao princípio da progressividade, que determina melhores condições para a justiça fiscal. Como exemplo, o IRPF foi da ordem de 1,6% do PIB ou 4,7% da carga tributária total, em 2001, e comparado com países da OCDE, os valores são de 10% do PIB de IRPF, que representam 26,5% do total da receita⁸⁹⁵.

Destaque-se que o IRPF perde a intensidade da progressividade, em função dos abatimentos e deduções a que está sujeito, pelo que, considerando-se as deduções e analisando as declarações de 2003, os contribuintes com renda mensal de até R\$ 2.500,00 estavam sujeitos à alíquota efetiva média de menos de 3%, muito inferior à alíquota mínima, de 15%. Os contribuintes com renda mensal acima de R\$ 10.000,00, embora com alíquota nominal máxima de 27,5%, sofreram, efetivamente, uma incidência de 17,8%⁸⁹⁶.

Além desses problemas do sistema tributário nacional, acrescenta-se a inadequação do pacto federativo, com relação a suas competências tributárias, responsabilidades e territorialidades, verificando-se que as bases de arrecadação disponíveis para os municípios não são suficientes para o financiamento de todos os seus programas e projetos. Observam-se tais fatos, quando da análise das transferências intergovernamentais, “uma vez que não existe correlação entre as necessidades de aportes financeiros e os repasses efetivamente realizados”⁸⁹⁷, o sistema de transferências tende a favorecer a desigualdade, ao se constatar as seguintes situações: “em 2007, o maior orçamento per capita municipal do país superou em 41 vezes o menor [...] [e se] descontadas as transferências intergovernamentais, essa proporção cai para 10”⁸⁹⁸, com municípios com Índice de Desenvolvimento Humano – IDH municipal maior recebendo mais em termos per capita do que aqueles com IDH municipal mais baixo (ano de 2006), sem dizer que o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) não leva em conta a

⁸⁹⁵ BRASIL. Presidência da República. Observatório da Equidade. **Indicadores de equidade do sistema tributário nacional**. Brasília, DF, 2009. p. 27-28.

⁸⁹⁶ Ibid., p. 28.

⁸⁹⁷ Ibid., p. 35.

⁸⁹⁸ Ibid., p. 35.

capacidade de geração de recursos próprios, o que pode ocorrer de municípios com altos orçamentos per capita receberem ainda mais FPM⁸⁹⁹.

Foram analisados o comportamento da carga tributária e os índices de inequidades do sistema tributário no Brasil e fizeram-se algumas comparações com outros países, em consequência, sobretudo, das políticas fiscais levadas a cabo pelo movimento neoliberal. Como parte desses elementos que contribuíram ou até foram fundamentais para os resultados sociais da análise, tem-se o “sistema da dívida pública”, já citado no decorrer do texto, a cuja análise se vai ser ênfase no próximo item.

5.6 Endividamento Público, Sistema Financeiro e Direitos Sociais

Como já discutido em capítulos anteriores, o capitalismo passou por algumas fases até chegar, atualmente, na financeirização da economia ou capitalismo financeiro. Desde os anos de 1970, com a crise do petróleo e o rompimento da paridade dólar/ouro, pelo governo Nixon, ocorreu a onda neoliberal, uma transformação na relação entre o setor financeiro e o setor produtivo.

O paradigma anterior do bem-estar calcava-se na produção, em que a expansão “material do capital implicava a conversão de capital monetário em mercadorias, bens e serviços; enfim, havia a preponderância dos processos de renda na acumulação de capital”. Assim, como afirma Luis Fernando Massonetto, “a imobilização de capital monetário demandava um arcabouço jurídico que garantisse a expansão do capital, sob a forma de uma combinação de insumo-produto”⁹⁰⁰, sendo que “a segurança do processo de acumulação vinculava-se à incorporação do padrão regulatório do sistema às economias nacionais, dada a necessidade de garantia do processo de produção e da remessa dos excedentes para outros

⁸⁹⁹ Como resultado das inequidades nas transferências, verifica-se que “sendo o ICMS distribuído com base em critérios devolutivos, não é de se estranhar que 20% dos municípios mais pobres tenham recebido, em média, R\$ 74,00 por habitante, enquanto os 20% mais ricos foram contemplados com R\$ 613,00. O mesmo se aplica aos royalties, onde esses indicadores alcançaram R\$ 7,00 e R\$ 142,00, respectivamente. A grande questão é que o FPM não cumpre um papel equalizador. A prova disso é que aos 20% mais pobres foram repassados, em média, R\$ 190,00 por habitante, e já o extremo mais rico recebeu R\$ 289,00 per capita.” BRASIL. Presidência da República. Observatório da Equidade. **Indicadores de equidade do sistema tributário nacional**. Brasília, DF, 2009. p. 35-37.

⁹⁰⁰ MASSONETTO, Luis Fernando. **O direito financeiro no capitalismo contemporâneo**: a emergência de um novo padrão normativo. 2006. f. 104. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

espaços econômicos”⁹⁰¹. Já o novo paradigma da expansão financeira, assenta-se, principalmente, na

[...] acumulação calcada nos processos de capitalização financeira na expansão do capital, sob a forma líquida. Em tal paradigma, a mobilização do capital demanda um arcabouço jurídico que permita a sua expansão contínua, sem necessidade de converter-se em mercadoria, multiplicando a riqueza através exclusivamente de acordos financeiros. A segurança jurídica vincula-se à possibilidade de livre movimentação do capital, que circula desimpedido atrás da melhor remuneração. Ao Estado, não basta mais assegurar a expansão do capital em seu território, pela previsibilidade da regulação do processo produtivo. É necessário reduzir o risco da expansão financeira sob sua jurisdição, além de garantir a valorização da riqueza privada⁹⁰².

Houve um processo de financeirização com a subordinação do capital produtivo ao capital financeiro, com desvalorização dos investimentos, a médio e longo prazos, que questionam o financiamento no investimento produtivo e na inovação e conseqüentemente refletirá na menor criação de empregos e na “pressão para cortar custos salariais, na tentativa de compensar o aumento dos encargos financeiros das empresas e contrariar a tendência para a baixa da taxa média de lucronas atividades não financeiras, que aquelas práticas acentuam”⁹⁰³.

Como consequência da transição do capital produtivo para o financeirizado, os rendimentos do setor financeiro superaram o do setor produtivo, com maior beneficiamento da economia. Dito de outra forma, a globalização neoliberal criou um mercado único de capitais, em escala mundial, e consagrou o princípio da liberdade de sua circulação, o que permite, como afirma António José Avelãs Nunes, “[...] que os especuladores coloquem o seu dinheiro e peçam dinheiro emprestado em qualquer parte do mundo”⁹⁰⁴.

Nesse período, verificou-se o triunfo do capitalismo financeiro, a já chamado “contrarrevolução monetarista”, e dos dogmas neoliberais. Nessa nova fase, o Estado capitalista cumpre seu papel e solidifica seus objetivos, como explica António José Avelãs Nunes:

⁹⁰¹ MASSONETTO, Luis Fernando. **O direito financeiro no capitalismo contemporâneo**: a emergência de um novo padrão normativo. 2006. f. 104. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

⁹⁰² Ibid., f. 104.

⁹⁰³ NUNES, António José Avelãs. O aprofundamento da crise estrutural do capitalismo e a integração capitalista europeia. **Empório do Direito**, [S.l.], 04 abr. 2015. Disponível em: <<http://emporiiododireito.com.br/o-aprofundamento-da-crise-estrutural-do-capitalismo-e-a-integracao-capitalista-europeia-por-antonio-avelas-nunes/>>. Acesso em: 05 abr. 2014.

⁹⁰⁴ Id. **A crise atual do capitalismo**: capital financeiro, neoliberalismo, globalização. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 26.

Na privatização do setor público empresarial, incluindo os serviços públicos; na destruição do Estado-providência; na garantia do império do capital financeiro; na plena liberdade de circulação de capitais; na liberdade da ‘indústria’ dos ‘produtos’ financeiros, criados em profusão, sem qualquer relação com a economia real, apenas para alimentar os jogos de azar jogados nas bolsas-cassinos; na independência dos bancos centrais, senhores absolutos da política monetária, posta a serviço exclusivo da estabilidade monetária; na desregulamentação dos mercados; na flexibilização e desumanização do Direito do Trabalho (transformado em direito das empresas ou direito dos empresários e negado na sua característica histórica de direito dos trabalhadores, inspirado no princípio do favor laboratoris) e na redução dos direitos dos trabalhadores, em nome de uma pretensa competitividade⁹⁰⁵.

Essa política de globalização neoliberal foi chamada por muitos de “capitalismo de cassino”, em referência à construção do grande “cassino” do capital financeiro, com a inovação financeira no desenvolvimento de produtos financeiros derivados e virtuais, autorizados por legislações que desregulamentaram o sistema financeiro e autorizaram a livre titularização e “outros expedientes de multiplicação do capital fictício, alimentador da especulação (que permite ao capital financeiro apropriar-se de uma parte significativa da riqueza criada pela economia real) e de todos os jogos de cassino”⁹⁰⁶.

Esses produtos financeiros foram o principal motivo da crise de 2008, que se iniciou nos EUA e se espalhou pela Europa. Os produtos são originados de grandes instituições financeiras, que criam séries deles, sem respaldo, denominados, principalmente, de derivativos⁹⁰⁷, os ativos “tóxicos”, que recaem sobre operações derivadas de outras, em uma espécie de cadeia, num ambiente sem controle e baixa regulação⁹⁰⁸.

Com esse beneficiamento do setor financeiro, as atuações estatais se direcionaram para priorizar as atividades do referido setor, com reflexos em reformas tributárias, previdenciárias e trabalhistas, em fundos de pensão em privatizações, o que se dá por um modo de acumulação de capitais por meio de uma “engrenagem”, caracterizada por um “sistema da dívida” e instrumentalizada no endividamento público às avessas, que aumenta o poder do setor financeiro pela dívida pública, gerada, normalmente, sem contrapartida.

⁹⁰⁵ NUNES, António José Avelãs. **A crise atual do capitalismo**: capital financeiro, neoliberalismo, globalização. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 26.

⁹⁰⁶ Id. **O Estado capitalista e suas máscaras**. Lisboa: Avante, 2013. p. 290-291.

⁹⁰⁷ Para melhor esclarecer os derivativos, pode-se conceituá-los como sendo “instrumentos financeiros comparáveis a meras apostas baseadas em outros ativos, que podem ter inúmeras naturezas. As apostas dependerão da expectativa de variação do preço futuro desses ativos. Tal instrumento financeiro tem espaço para a participação de vários atores: os hedgers (sujeito que busca uma espécie de seguro para garantir a realização futura de uma operação financeira), os especuladores e os arbitradores. O derivativo surge para dar garantia, aos hedgers, sobre uma negociação futura de algum ativo envolvido em sua atividade. FATTORELLI, Maria Lucia. **Auditoria cidadã da dívida pública**: experiências e métodos. Brasília, DF: Inove, 2013. p. 17.

⁹⁰⁸ Ibid., p. 116-117.

O sistema da dívida passou a ser um instrumento de força e poder no capitalismo financeiro, pelo que a dívida pública alimenta a acumulação financeira por intermédio das finanças públicas. Na verdade, como afirma François Chesnais⁹⁰⁹, “a dívida pública sempre teve por origem as relações de classe e o poder político, que permitem aos ricos escapar amplamente, ou mesmo quase completamente, dos impostos”. Nos países ditos em desenvolvimento ou de industrialização recente, “a dívida tornou-se uma força formidável, que permitiu que se impusessem políticas ditas de ajuste estrutural e se iniciassem processos de desindustrialização em muitos deles”⁹¹⁰. Dito de outra forma, a dívida tornou-se um elemento crescente de dominação econômica e política dos países capitalistas centrais sobre os da periferia. Dessa forma, completa François Chesnais que

[...] essa necessidade de se recorrer ao financiamento mediante empréstimos torna-se permanente por causa da desoneração do capital e das rendas elevadas, a qual foi ainda facilitada pela mundialização financeira, pela impunidade da evasão e pela multiplicação dos paraísos fiscais. Deu-se um duplo presente às rendas elevadas: beneficiam-se da redução de impostos e emprestam a taxas elevadas. A riqueza transferida começa por assumir a forma de salários, de rendas agrícolas e de trabalho por conta própria, parcialmente na forma de lucros, antes de se transformar em impostos diretos e indiretos e outras “contribuições especiais”, que são dirigidas ao setor financeiro mediante a parte do orçamento do Estado alocada para o serviço da dívida⁹¹¹.

Quando se discute o “sistema da dívida”, refere-se a um conjunto de medidas necessárias a fortalecer o poder financeiro, com captação em vários setores do campo legal, político e econômico. Dito de outra forma, são criados privilégios ao sistema financeiro, baseados na desregulamentação, no acesso aos paraísos fiscais, nas bolhas e nas crises.

O endividamento público torna-se a principal fonte de domínio do sistema financeiro e as dívidas geradas “não param de crescer, pois seus altos custos, condições abusivas e condicionamentos, impostos por organismos internacionais, levam à sua perenização”⁹¹². Assim, os principais mecanismos da dívida para manter esse controle são

- a geração de dívidas sem contrapartida alguma ao país ou à sociedade;

⁹⁰⁹ CHESNAIS, François. O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. In: CHESNAIS, François (Org.). **A finança mundializada**. Tradução de Rosa Marques e Paulo Nakatani. São Paulo: Boitempo, 2005. p. 39-41.

⁹¹⁰ Ibid., p. 39.

⁹¹¹ Ibid., p. 41.

⁹¹² FATTORRELLI, Maria Lucia. **Auditoria cidadã da dívida pública**: experiências e métodos. Brasília, DF: Inove, 2013. p. 18.

- aplicação de mecanismos meramente financeiros (tais como taxas de juros abusivas, atualização monetária automática e cumulativa, cobrança de comissões, taxas, encargos etc.) que fazem a dívida crescer continuamente, também sem qualquer contrapartida real;
- refinanciamentos que empacotam dívidas privadas e outros custos que não correspondem à entrega de recursos ao Estado, provocando elevação ainda maior no volume do endividamento e beneficiando unicamente ao setor financeiro privado nacional e internacional;
- esquemas de ‘salvamento de bancos’⁹¹³, que promovem a transformação de dívidas privadas em dívidas públicas;
- utilização do endividamento gerado de maneira ilegítima como justificativa para a implementação de medidas macroeconômicas, como planos de ajuste fiscal, determinadas pelos organismos internacionais (principalmente FMI e Banco Mundial), tais como privatizações, reforma da previdência, reforma trabalhista, reforma tributária, medidas de controle inflacionário, liberdade de movimentação de capitais etc. Tais medidas são contrárias aos interesses coletivos e visam retirar recursos públicos para destiná-los ao ‘sistema da dívida’, beneficiando principalmente o mesmo setor financeiro⁹¹⁴.

O poder do sistema financeiro está presente em diversos continentes. Na América Latina, verificou-se por meio dos endividamentos o financiamento de regimes militares, nos anos de 1970, e a opção com o endividamento dos bancos privados internacionais, impossibilitando o desenvolvimento equilibrado, com a implementação de modelos tributários mais equitativos e com maior justiça social. Esse processo de endividamento começou como um meio para absorver crises de excesso de liquidez financeira, na década de 1970⁹¹⁵.

⁹¹³ O salvamento bancário é uma das medidas mais usadas pelo sistema da dívida para transferência de dívidas privadas para dívidas públicas, fazendo com que os cidadãos paguem a conta e recebam cortes em seus direitos sociais, em função da especulação e financeirização econômica. Como afirma António José Avelãs Nunes, “por pressão do capital financeiro, o Estado capitalista, fiel aos dogmas do neoliberalismo, concedeu todas as liberdades à especulação. Quando o ‘negócio’ faliu, foi chamado para salvar os especuladores, tendo respondido à chamada com toda a solicitude e determinação, obrigando o povo para pagar a fatura. Invocando o risco sistêmico (que até então ignorara). A Administração Bush, que sempre considerou a ‘intervenção’ do Estado na economia como um dos sinais da existência do império do mal, protagonizou a mais dispendiosa operação do Estado desde os anos 30 e, após a falência do Lehman Brothers, proclamou que não deixaria falir mais bancos, inventando o capitalismo sem falências. E como muitos dos ‘buracos’ do setor financeiro resultaram claramente de práticas irresponsáveis, ilegais e criminosas, o capitalismo mostrou a sua face de capitalismo do crime sistêmico (os bancos não são apenas too big to fail, mas também too big to jail).” NUNES, António José Avelãs. O aprofundamento da crise estrutural do capitalismo e a integração capitalista europeia. **Empório do Direito**, [S.l.], 04 abr. 2015. Disponível em: <<http://emporiododireito.com.br/o-aprofundamento-da-crise-estrutural-do-capitalismo-e-a-integracao-capitalista-europeia-por-antonio-avelas-nunes/>>. Acesso em: 05 abr. 2014.

⁹¹⁴ FATTORRELLI, Maria Lucia. O sistema da dívida no Brasil e no mundo. **Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário Federal na Bahia (SINDJUFE-BA)**, Salvador, 03 nov. 2014. Disponível em: <<http://www.sindjufeba.org.br/ComArtigos.aspx?id=133>>. Acesso em: 05.04.2015.

⁹¹⁵ Id. **Auditoria cidadã da dívida pública: experiências e métodos**. Brasília, DF: Inove, 2013. p. 16-21.

Na Europa, o poder dos bancos reflete-se na política de várias formas: na Grécia⁹¹⁶, a presença de um tecnocrata do banco Goldman Sachs na ascensão ao poder como primeiro-ministro foi uma resposta do sistema financeiro tão logo o ex-primeiro-ministro Yorgos Papandreu mencionou a possibilidade de convocar um referendo popular para consultar sobre as medidas exigidas ao país pela Troika. Na Itália, também assumiu Mário Monti, ligado ao sistema financeiro, no lugar de Berlusconi. Como consequência dos privilégios bancários na Europa, foi usado o mecanismo do salvamento bancário, por meio de ajudas financeiras, que serviram para transferir a crise financeira que se instalou nos bancos para os países, o que afetou profundamente o continente. No exemplo da Espanha, a “população está perdendo suas casas, empregos e serviços públicos, mas o sistema bancário recebe incalculável ajuda”⁹¹⁷.

Nos EUA, houve uma auditoria do Departamento de Contabilidade Governamental, que “revelou a transferência de 16 bilhões de dólares, em segredo, feita pelo Sistema da Reserva Federal (FED), a bancos e corporações, sob forma de empréstimos, com taxas de juros próximas a zero”⁹¹⁸, no período da crise financeira, entre 2007 a junho de 2010. Nisso, vultosos valores (da ordem de 16.114 bilhões de dólares) privilegiam o setor financeiro⁹¹⁹, o próprio causador das crises⁹²⁰.

⁹¹⁶ Em 2015, com a vitória nas eleições do partido de esquerda Syriza, na Grécia, a Alemanha havia cogitado sua expulsão da zona do Euro, em função das propostas de não priorizar o sistema da dívida e renegociar a dívida pública grega. A resposta da Troika foi, “de uma maneira geral, da trinca de credores da "troika" — Comissão Europeia, BCE (Banco Central Europeu) e FMI (Fundo Monetário Internacional) — e outros setores do *establishment* econômico, que parabenizaram a chegada da legenda ao poder por meio de eleições democráticas, mas se adiantaram que renegociar a dívida pública da Grécia estava fora de questão”. MEMBROS da troika parabenizam esquerda na Grécia mas rejeitam renegociação da dívida. **Operamundi**, São Paulo, 26 jan. 2015. Disponível em: <<http://operamundi.uol.com.br/conteudo/noticias/39285/membros+da+troika+parabenizam+esquerda+na+grecia+mas+rejeitam+renegociacao+da+divida.shtml>>. Acesso em: 05 abr. 2015.

⁹¹⁷ FATTORRELLI, Maria Lucia. **Auditoria cidadã da dívida pública**: experiências e métodos. Brasília, DF: Inove, 2013. p. 16-21.

⁹¹⁸ Informação disponível no site <http://www.sanders.senate.gov/newsroom/news/?id=9e2a4ea8-6e73-4be2-a753-62060dccb3c3>. FATTORRELLI, Maria Lucia. **Auditoria cidadã da dívida pública**: experiências e métodos. Brasília: Inove, 2013. p. 21.

⁹¹⁹ Para ilustrar a concentração de poder do sistema financeiro nas mãos de um reduzido grupo de instituições bancárias, foi realizado um estudo acadêmico, em 2011, pela “rede de controle corporativo global” (disponível em: <http://arxiv.org/pdf/1107.5728v2.pdf>). “A investigação partiu da amostra composta pelos 43.000 maiores negócios do mundo e descobriu a existência de mais um milhão de vínculos de propriedades entre eles. O estudo revelou que 40% do controle daqueles 43.000 maiores negócios mundiais está concentrado nas mãos de apenas 147 instituições proprietárias, que conformam um núcleo altamente conectado entre si. A maioria desse núcleo – 75% – são entidades financeiras, e a propriedade dessas 147 instituições está nas mãos de pouco mais de 50 entidades financeiras, que possuem o controle do núcleo”. Dessa forma, pode-se visualizar “o poder do setor bancário em todo o mundo, assim como compreender o seu controle sobre os recursos e fluxos econômicos dos países, pois todas as operações são realizadas através deste setor. Essa concentração de poder, controle e propriedade dos negócios mundiais nas mãos dos bancos tem permitido a interferência destes em políticas e decisões governamentais estratégicas, uma situação que alguns acadêmicos chamam de ‘hegemonia financeira’.” FATTORRELLI, Maria Lucia. **Auditoria cidadã da dívida pública**: experiências e métodos. Brasília, DF: Inove, 2013. p. 15-16.

⁹²⁰ *Ibid.*, p. 16-21.

Na União Europeia, em 2009, o valor da dívida pública passou de 60% do PIB para 73,6%. Já na Zona do Euro, esse valor seguiu a mesma tendência, com 78,7% do PIB⁹²¹. Especificamente na Alemanha, o endividamento público saiu, em 1950, de 9,5 bilhões de euros para 62,9 bilhões, em 1970, alcançando 1.447 bilhões, em 2005⁹²². Na Finlândia, embora a arrecadação de impostos tenha permanecido estável e com certo crescimento de 2000 a 2009, a dívida pública obteve alguns crescimentos⁹²³, passando de 51,7 bilhões de euros, em 1994, para 56,1 bilhões, em 2007, subindo para 64,3 bilhões, em 2009, e 69,8 bilhões, em 2010. Já em Portugal, a dívida pública ultrapassou, há tempos, os 60% do PIB, alcançando, em 2010, 77%⁹²⁴.

António José Avelãs Nunes já vem denunciando o domínio, na Europa, do sistema financeiro, quando se busca a estabilidade de preços, através do BCE que, para alcançar seus objetivos, sacrifica todos os outros da política econômica, “nomeadamente o crescimento econômico, a luta contra o desemprego e a promoção do pleno emprego, a redistribuição do rendimento e o desenvolvimento regional equilibrado”⁹²⁵, pois é um banco central, “que não foi dotado dos meios que lhe permitam atuar no combate às crises cíclicas”⁹²⁶. Dessa forma, denuncia Avelãs Nunes o jogo da especulação como instrumento de manutenção da dívida soberana e das altas taxas de juros mantidas nos empréstimos perenes e a transferência dos “lixos tóxicos” da banca privada para a esfera pública:

Começou assim o processo de transferência de alguns ativos que poderiam cheirar a lixo tóxico da banca privada para a esfera pública. E este tem sido o papel do BCE, verdadeiro ‘pai’ protetor da banca privada, para a qual tem transferido milhões e milhões de euros a taxas de juro próximas de zero, verdadeiras doações que oferecem a bancos a liquidez necessária para continuarem a praticar o seu ‘jogo’ preferido, a especulação, agora com a dívida soberana dos ‘países do sul’, aos quais emprestam dinheiro a taxas de juro que já ultrapassam os 20%⁹²⁷.

⁹²¹ STATISTICAL OFFICE OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (EUROSTAT). **European economic statistics**: statistical book. 2010 ed. Luxembourg, 2011. Disponível em: <<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/5730169/KS-GK-10-001-EN.PDF/71e6dd67-1ec9-4036-8a73-419a000bfeb8>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

⁹²² GROPL, Christoph. La relación entre ingresos estatales y egresos estatales en un Estado constitucional democrático. **Rivista di Diritto Tributario Internazionale**, Roma, n. 1/2, p. 5, 2008. p. 29-30.

⁹²³ GRUSSNER, Kaj. The Bankrupt finnish welfare state. **Mises Daily**, Auburn, Alabama, 31 Aug. 2010. Disponível em: <<http://mises.org/daily/4655>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

⁹²⁴ MORENO, Carlos. **Como o Estado gasta o nosso dinheiro**. Alfragide: Caderno, 2010. p. 26.

⁹²⁵ NUNES, Antonio José Avelãs. O Euro: das promessas do paraíso às ameaças de austeridade perpétua. **Boletim de Ciências Econômicas**, Coimbra, v. 56, p. 46, 2013.

⁹²⁶ *Ibid.*, p. 46.

⁹²⁷ *Ibid.*, p. 48.

Com a entrada dos países na Eurozona, houve uma acelerada liberalização econômica, que impulsionou o fluxo financeiro interno e favoreceu diretamente o setor bancário privado, que estava com os balanços contábeis inflados por um grande volume de produtos financeiros e necessitavam encontrar um destino para o excesso de ativos tóxicos. Dessa forma, gerou-se forte fluxo de empréstimos para países periféricos da Eurozona, mercados emergentes europeus onde seus recursos poderiam multiplicar-se rapidamente. Nesse contexto, o BCE teve um papel primordial no exercício das políticas monetárias de controle inflacionário, baseado na cartilha neoliberal, que beneficia o setor financeiro privado, sob o argumento de que a geração de inflação, pelo *establishment* industrial-financeiro e por meio do estatuto do banco, proíbe realizações, de forma compatível com a respectiva capacidade de pagamento desses países. No entanto, “cabe mencionar que o BCE emprestou, no último ano, 1 trilhão de euros diretamente a bancos privados, com taxas de juro próximas de zero”⁹²⁸.

O modo de atuação do sistema da dívida busca medidas para o salvamento bancário, provocando o crescimento da dívida pública, paga pela sociedade, por meio de planos de ajuste fiscal que reduzem os gastos sociais para que os recursos se destinem ao cumprimento do serviço da dívida. Para isso, vários elementos contribuem, a fim de alimentar o sistema da dívida que, ao invés de aportar recursos, passa a ser um meio de retirá-los, de forma crescente e contínua, operando pelos seguintes meios:

- a) **modelo econômico e tributário**⁹²⁹, que se orienta em função de ajustes fiscais, antirreformas, controle inflacionário, arranjos contábeis e medidas impostas por organismos internacionais;
- b) **regras jurídicas**, que verificam as alterações legislativas para privilegiar o setor financeiro e concentrar esforços no pagamento da dívida financeira;
- c) **poder político**, em que o poder financeiro financia campanha eleitorais e meios de comunicação;

⁹²⁸ FATTORELLI, Maria Lucia. **Auditoria cidadã da dívida pública**: experiências e métodos. Brasília, DF: Inove, 2013. p. 34-35.

⁹²⁹ Quanto ao modelo tributário, pode-se destacar a peculiar relação do endividamento do Estado e da baixa tributação sobre a propriedade e a herança, que permeou a viragem neoliberal, clareando o nexos político entre o endividamento e a distribuição de riqueza. Essa distribuição será tanto mais desigual quanto menor a tributação sobre aquele patrimônio, o que se manifesta numa taxa de poupança mais elevada na faixa superior da sociedade. Dessa forma, a política fiscal do Estado permite que o excesso do capital privado encontre possibilidades de investimento seguro para suas poupanças em Estados que dependem de financiamento do crédito, sobretudo aqueles em que já existe uma tributação favorecida aos rentistas. Assim, “a pobreza do Estado não só constitui a sua riqueza, como também lhe proporciona uma oportunidade ideal para investir a riqueza de forma a obter lucro”. STREECK, Wolfgang. **Tempo comprado**: a crise adiada do capitalismo democrático. Tradução: Marian Toldy, Teresa Toldy. Lisboa: Actual, 2013. p. 123-124.

d) **corrupção**, que instrumentaliza a aprovação de medidas antissociais⁹³⁰.

Vários outros fatores consolidam o poder do sistema financeiro e o uso do sistema da dívida, destacando-se:

- a) **criação do Sistema da Reserva Federal (FED)** nos EUA, que tem como objetivos exercer a política monetária do país, supervisionando as instituições bancárias; manter a estabilidade do sistema financeiro e prover serviços financeiros para instituições de depósito aos EUA e a instituições estrangeiras privadas (no entanto, para alguns autores, o FED tem a prioridade de proteger ou beneficiar os bancos privados, proteger seus membros da concorrência e beneficiar uns poucos, a pretexto de proteger e promover o interesse público);
- b) **crises e desregulamentação financeira**, que são impulsionadas a partir dos anos de 1970 por exigência do FMI, mediante a redução do controle de capitais e a abertura financeira e comercial;
- c) **fim da paridade dólar – ouro**;
- d) **organismos financeiros internacionais – FMI e Banco Mundial**, que influenciam as decisões e planos de ajustes estruturais nos países, dentro do sistema trabalhista, tributário, comercial e previdenciário e na redução dos gastos sociais, merecendo relevo a exigência pelo FMI da inclusão da “Cláusula de Ação Coletiva” – CAC⁹³¹ nos títulos da dívida soberana;
- e) **criação do Euro e do papel do BCE**; f) **Agências qualificadores de risco**, que se dedicam a “avaliar riscos das ações de empresas privadas comercializadas nas bolsas de valores nos EUA, baseando-se em princípios contábeis que quantificavam sustentabilidade”⁹³².

⁹³⁰ Segundo informações conferidas pelos estudos da Auditoria Cidadão da Dívida Pública (Disponível em: www.auditoriacidada.org.br).

⁹³¹ As Cláusulas de Ação Coletiva permitem alterações nas condições do endividamento público em relação ao refinanciamento da dívida, em caso de dificuldades de pagamento, assim como permite, no caso do Brasil, que o país abra mão da sua soberania e eleja foro estrangeiro para dirimir quaisquer conflitos relacionados aos títulos da dívida externa brasileira. Garante ainda: aos credores o direito de decidir sobre as regras de uma futura negociação; bem como efetuar qualquer emenda, alteração ou modificação relativa aos títulos soberanos, sem a participação ou o consentimento do país emissor. No Brasil, a CAC foi incluída nos títulos emitidos a partir de 2003 e não foi objeto de discussão no Congresso Nacional. Já na Europa, a Cláusula está presente no “Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEDE), que exige a inclusão da CAC “em todas as emissões de títulos soberanos e impõe condições abusivas aos países, pois provoca a renúncia à soberania nacional em favor de instituições constituídas, de modo não democrático, especialmente o FMI, perpetuando o controle por parte de bancos privados e elites financeiras”. FATTORELLI, Maria Lucia. **Auditoria cidadã da dívida pública**: experiências e métodos. Brasília, DF: Inove, 2013. p. 32-33.

⁹³² *Ibid.*, p. 23-36.

Em princípio, o endividamento de um país deveria orientar-se para aportar recursos para melhorar a gestão pública e, como instrumento complementar, teria o valor correspondente às necessidades orçamentárias que não pudessem ser financiadas por recursos da arrecadação tributária ou de outras receitas do Estado. Acontece que a dívida cresce e se multiplica, em decorrência dos elevados custos e dos aspectos circundantes ao sistema, como ajustes fiscais, antirreformas, alterações legais, controle inflacionário e medidas impostas por organismos internacionais, que intervêm quando surgem as crises. Dessa forma, a dívida se perpetua e se eleva de maneira acelerada, devido à imposição de condições onerosas, que exigem a contração de novas obrigações para pagar as dívidas anteriores, em processos que, na maioria das vezes, se apresentam sem transparência e com privilégios legais. A consequência desse endividamento é a retirada contínua de recursos do orçamento, ao invés de se utilizar dela para receber recursos e investir nas áreas necessária para desenvolver o Estado, social e economicamente⁹³³.

Wolfgang faz uma análise das ideias do economista alemão Carl Christian von Weizsäcker⁹³⁴ sobre a importância para os proprietários dos recursos monetários da capacidade dos Estados de pagar seus credores, o que faz com que o financiamento parcial permanente da atividade dos Estados, por meio do endividamento, interesse a esses proprietários, relatando o verdadeiro interesse do endividamento, o déficit democrático que causa e a quem interessa:

O triunfo dos vencedores na luta pela distribuição no mercado e na luta com a repartição de finanças só será total quando puderem investir de forma segura e lucrativa o capital que ganharam ao Estado e à sociedade. Por isso, eles têm interesse num Estado que não só deixe o seu dinheiro na sua posse, mas também o absorva, depois, na forma de crédito, que o guarde de forma segura, que, ainda por cima, lhes pague juros pelo dinheiro emprestado (em vez de confiscado), e que, por fim, lhes proporcione a possibilidade de transferir este dinheiro para a próxima geração da sua família – pagando um imposto sucessório que há muito se tornou insignificante. Deste modo, o Estado, enquanto Estado endividado, contribui significativamente para a perpetuação da estratificação social e da desigualdade social daí decorrente, ao mesmo tempo em que se submete, bem como à sua atividade, ao controle por parte dos seus credores, que aparecem sob a forma de mercados. Este controle associa-se ao controle democrático por parte dos cidadãos, podendo sobrepor-se a este ou até mesmo – como se anuncia atualmente, na transição

⁹³³ FATTORELLI, Maria Lucia. **Auditoria cidadã da dívida pública**: experiências e métodos. Brasília, DF: Inove, 2013. p. 48-51.

⁹³⁴ WEIZSÄCKER, Carl Christian Von. Das Janusgesicht der Staatsschulden. **Franckfurter Allgemeine Zeitung**, Frankfurt am Main, s. 12, 5 Juni 2010.

do Estado endividado para o Estado de consolidação – eliminá-lo progressivamente⁹³⁵.

Na esteira da intolerância do domínio do capital financeiro sobre a economia e a política, António José Avelãs Nunes⁹³⁶ afirma que a saída da crise do capitalismo exige medidas de fundo, “que passam pelo abandono do princípio da liberdade de circulação do capital, pela destruição dos paraísos fiscais, pela socialização do setor bancário e segurador e pelo fim da independência absoluta dos bancos centrais”, asseverando que no âmbito tributário poder-se-ia reforçar a progressividade do sistema fiscal, intensificar a tributação das transações financeiras, combater a fraude e a evasão fiscal, sem dizer da “eutanasia dos rentistas (como pretendia Keynes), pelo reforço do Estado social, pela melhoria dos rendimentos do trabalho, pela defesa dos direitos dos trabalhadores”⁹³⁷.

5.6.1 O Endividamento Público no Brasil: Implicações Sociais e Jurídicas

É de grande importância o estudo da dívida pública de um país, mormente no que concerne ao desenvolvimento social e econômico. Para garantir uma vida digna aos cidadãos, dentro dos padrões de direitos sociais conquistados, são necessários recursos financeiros para custeá-los e que podem ser adquiridos, entre outras formas, por meio de dívidas contraídas em determinados limites e condições legais, pelo que a dívida pública pode ser um dos instrumentos para financiar o Estado e viabilizar a implementação de investimentos e políticas públicas. Segundo Fernando Scaff⁹³⁸, a dívida pública, quando bem administrada, dentro dos limites e com uso adequado, é possível ajudar em um salto civilizatório, se for transparente, limitada e motivada, porque aporta recursos e traz efeitos positivos.

No entanto, como já dito, o que se criou foi um “sistema da dívida”, conjugado com uma série de instrumentos e mecanismos que beneficiam, por meio da alocação de recursos, o sistema financeiro privado, retirando-os do setor público, sendo a dívida pública, como afirma

⁹³⁵ STREECK, Wolfgang. **Tempo comprado**: a crise adiada do capitalismo democrático. Tradução: Marian Toldy, Teresa Toldy. Lisboa: Actual, 2013. p. 126-127.

⁹³⁶ NUNES, Antonio José Avelãs. O Euro: das promessas do paraíso às ameaças de austeridade perpétua. **Boletim de Ciências Econômicas**, Coimbra, v. 56, p. 51, 2013.

⁹³⁷ *Ibid.*, p. 51.

⁹³⁸ SCAFF, Fernando Facury; CONTI, José Maurício; CARNEIRO, Maria Lúcia Fattorelli. **Limites jurídico-constitucionais do regime da dívida pública**. São Paulo, 20 out. 2015. (2h 04min). Disponível em: <<http://www.tvmpf.mpf.mp.br/videos/1133>>. Acesso: 01 dez. 2015. Vídeo da 1ª Jornada de Debates sobre a dívida pública: visões da Academia e sociedade civil, realizado em 20 de outubro de 2015, na cidade de São Paulo, promovida pela PRR3.

Carlos Eduardo Carvalho⁹³⁹, “um dos principais instrumentos de dominação dos rentistas e do grande capital sobre a sociedade brasileira”. O mecanismo funciona, permanentemente, transferindo do setor público, uma enorme massa de recursos para os rentistas, restringindo-se, assim, as políticas sociais e dificultando o crescimento econômico, sustentado, pela concentração de riqueza e renda.

O processo de endividamento se destaca sob a égide do pensamento neoliberal, desde o período de liberalização comercial e financeira, sobretudo após o Plano Real, quando se deu a acumulação rentista, que ocorre em novas bases institucionais e em um ambiente econômico marcado por baixa inflação e elevadas taxas de juros. Assim, os ganhos inflacionários dos bancos foram substituídos por resultados provenientes de aplicações em ativos, vinculados à dívida pública, percebendo-se que, como afirma Evilásio Salvador, “apesar do ‘sucesso’ do Plano Real, em reduzir a taxa de inflação brasileira, o caminho adotado amplificou a liberalização financeira e comercial, iniciada no governo Collor”, tendo como consequência disso, no período Pós-Real, um elevado endividamento do Estado brasileiro, “trazendo consigo pressão por elevadas taxas de juros reais, completamente fora dos padrões internacionais”. Conforme dados do autor, no início do Plano a dívida líquida do setor público correspondia a 32,8% do PIB (1994) e passou para 50,5%, no final do governo do Fernando Henrique Cardoso (2002)⁹⁴⁰.

No Brasil, a dívida pública cresceu continuamente e atinge valores extremamente significativos do orçamento público. Para exemplificar, no ano de 2013, ela, somada a interna e a externa, atingiu R\$ 4,1 trilhões ou 85% do PIB, enquanto em 2014 o estoque estava em R\$ 3,3 trilhões e já havia consumido R\$ 978 bilhões do orçamento ou 45% do gasto federal, com a saúde⁹⁴¹ contemplada com 3,98%, a educação, com 3,73%, a assistência social, com 3,08%,

⁹³⁹ CARVALHO, Carlos Eduardo. Dívida pública: politizar o problema para derrotar a dominação dos credores. In: **Arrecadação**: de onde vem? E os gastos públicos: para onde vão? São Paulo: Boitempo, 2007. p. 99.

⁹⁴⁰ SALVADOR, Evilásio. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 351-355.

⁹⁴¹ Com relação à saúde, conforme dados da OMS - World Health Statistics, Genebra, 2008, e OECD Health Data, 2008, destaca-se que “a União, estados e municípios destinaram para a saúde cerca de 3,5% do PIB em 2005, um patamar baixo para os padrões internacionais: em média, os países da OCDE e da Zona do EURO aplicaram, respectivamente, 6,5% e 7,0% do PIB. Argentina (4,5%) e Colômbia (6,2%) também nos superam largamente. As aplicações brasileiras só se mostraram maiores que as do México (2,9%). Em termos per capita, segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS), o gasto público em saúde no Brasil foi de US\$ 333,00, superados pelos vizinhos Argentina (US\$ 672,00) e Colômbia (US\$ 492,00); ao passo que o México (US\$ 329,00) nos alcança em um “empate técnico”. Os recursos públicos aplicados por habitante em países europeus – Reino Unido (US\$ 2.260,00), Suécia (US\$ 2.460,00) e França (US\$ 2.646,00) – estão claramente em outra ordem de grandeza”. BRASIL. Presidência da República. Observatório da Equidade. **Indicadores de equidade do sistema tributário nacional**. Brasília, DF, 2009. p. 32.

o saneamento⁹⁴², com 0,02%, e a reforma agrária, com 0,12%, verificando-se a prioridade orçamentária para o pagamento da dívida pública, em detrimento dos direitos sociais conquistados na Constituição Federal e que têm na dívida a principal causa do não atendimento das necessidades do Estado social⁹⁴³.

Levando-se em consideração a década de 1970, quando historicamente ocorreu o fim da paridade dólar-ouro nos EUA e permitiu-se a emissão e entrega ao sistema bancário de grande volume de dólares, ofertados sob a forma de empréstimos, houve um crescimento exponencial da dívida pública brasileira, justamente na ditadura militar. Nesse primeiro período, de 1970 a 1982, a dívida se comportou de forma a retirar recursos do orçamento público, sem a devida proporção no ingresso, o que perdura continuamente, com um nível de endividamento crescente, sem a contrapartida dos recursos e com a desintegração dos aportes financeiros aos outros direitos dos cidadãos.

O saldo da dívida pública, de 1970 a 1982, cresceu 1.584%, passando de US\$ 5.397 milhões para US\$ 85.488 milhões, sendo que no mesmo período o ingresso de recursos foi de US\$ 114.247 milhões, dos quais foram pagos US\$ 99.124 milhões, em amortizações e juros, quase o valor do que ingressou e, mesmo assim, a dívida ainda cresceu mais de mil por cento⁹⁴⁴.

Nesse período, os setores privado e público tomaram empréstimos externos em bancos privados internacionais, tendo em vista a grande oferta de créditos, com taxas baixa, vinculadas às taxas de juros internacionais Prime e Libor. Acontece que, a partir de 1979, essas taxas saltaram

⁹⁴² Acrescenta-se, quanto à **habitação, que** “aproximadamente 34,5% da população urbana ainda vive em condições de moradia inadequadas, num retrato da desigualdade brasileira, enquanto os 10% mais ricos detêm 75% da riqueza nacional: um a cada três brasileiros das cidades não tem condições dignas de moradia”. Quanto ao **acesso simultâneo a água e esgoto**, “o acesso simultâneo aos serviços de água canalizada de rede geral, esgoto por rede geral ou fossa séptica e coleta direta ou indireta de lixo está disponível para cerca de 76% da população urbana, mas varia bastante entre as diferentes regiões e estratos de renda”. Quanto ao **esgotamento sanitário**, “outra boa notícia trazida pela PNAD 2007 foi o aumento de 3 pontos percentuais na proporção da população urbana com acesso à rede coletora de esgoto em relação ao ano anterior, o maior aumento ocorrido nos últimos 15 anos, passando de 54,4%, em 2006, para 57,4%, em 2007. Contabilizando também a população urbana que possui coleta de esgoto por fossa séptica, o percentual de cobertura por soluções minimamente adequadas de esgoto, sobe para quase 81%”. Embora com orçamento deficitário, “só no último ano foi possível levar água de rede geral para quase 2,2 milhões de brasileiros, 2 milhões residentes em áreas urbanas e 198 mil moradores de zonas rurais”. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **PNAD 2007**: primeiras análises: saneamento e habitação. Brasília, DF, 2008. p. 4-16.

⁹⁴³ Dados informados pelo Grupo da Auditoria Cidadã encontrado no site www.auditoriacidada.org.br e do SIGA BRASIL (Sistema de informações do orçamento público).

⁹⁴⁴ Esses dados e muitos outros expostos neste capítulo foram extraídos na Auditoria Cidadã da Dívida Pública, conforme a CPI da Dívida, realizada na Câmara dos Deputados (2009/2010) disponível em <http://www.auditoriacidada.org.br/clique-aqui-para-saber-como-foi-a-cpi-da-divida/> e com relatório final em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/53a-legislatura-encerradas/cpidivi/relatorio-final-aprovado/relatorio-final-versao-autenticada>.

de 5 ou 6% ao ano para 20,5%, o que impactou os compromissos externos antes assumidos e multiplicou a dívida, provocando uma grande crise, a partir de 1982⁹⁴⁵.

Desde 1964, foi estabelecido um Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), o qual tinha, com Castello Branco, como um dos seus objetivos “a redução das taxas de inflação verificadas nos anos anteriores, redução esta a ser viabilizada por meio de política monetária restritiva e de ajuste fiscal”. Outros objetivos seriam “a obtenção de recursos adicionais para a cobertura dos déficits da União; o estímulo à poupança individual; e a criação de um mercado voluntário para os títulos públicos”⁹⁴⁶. Na verdade, o PAEG pode ser visto como um instrumento de endividamento acelerado e o primeiro plano econômico idealizado pelos governos militares, que teve como principal objetivo a reestruturação da estabilidade econômica do país, com a retomada do crescimento, mas sem a necessidade de atender as reivindicações populares, já que o Plano imperava no regime ditatorial.

Esse Plano implantou uma ampla reforma no sistema bancário, aumentando seu poder, e preparou a Reforma Tributária de 1966 e a Reforma Administrativa de 1967. Entre outras medidas, priorizou o combate à inflação como meta primordial, restringindo os gastos do Tesouro Nacional e os investimentos e repasses aos entes federados; “cortou os subsídios a empresas públicas, ao mesmo tempo em que liberou o reajuste das tarifas, para garantir a sobrevivência daquelas empresas”. Com essa liberação, criou-se um gatilho de reajustes de tarifas, que influenciava a formação dos preços e alimentava diretamente a inflação. Ora, o sistema alimentava a inflação, que ao mesmo tempo era utilizada como argumento para contenção de gastos, reajustes salariais e todas as rubricas relacionadas ao consumo governamental, a gastos e a investimentos. Em geral, o PAEG previa uma política monetária restritiva, buscando menor déficit público e controlando a inflação⁹⁴⁷.

Todas essas reformas, feitas na estrutura política brasileira, com o fim de viabilizar o endividamento acelerado, se harmonizaram com o período de maior liquidez internacional, devido ao fim da paridade dólar-ouro. Dito de outra forma, com o fim da paridade dólar-ouro,

⁹⁴⁵ Dados da CPI da Dívida Pública, realizada na década de 1980, demonstram que por volta de 2005 toda a dívida externa brasileira poderia ter sido liquidado caso os juros se mantivessem em torno do valor inicialmente negociado quando dos empréstimos atrativos, na década de 70. No entanto, com a subida dos juros de forma unilateral e ilegal para algo em torno de 20% pelos bancos credores dos Estados Unidos e da Inglaterra, a partir de 1979, a dívida cresceu de forma exponencial e teve forte repercussão no patrimônio público, com efeitos sociais, agravando o desemprego e a miséria no país. FATTORELLI, Maria Lucia. **A dívida pública em debate**: saiba o que ela tem a ver com sua vida. Brasília, DF: Inove, 2012. p. 34-35.

⁹⁴⁶ PEDRAS, Guilherme Binato Villela. História da dívida pública no Brasil: de 1964 até os dias atuais. In: SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira; MEDEIROS, Ladeira de Medeiros (Org.). **Dívida pública**: a experiência brasileira. Brasília, DF: STN-Banco Mundial, 2009. p. 59.

⁹⁴⁷ AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA PÚBLICA. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <www.auditoriacidada.org.br>. Acesso em: 13 abr. 2015.

confirmou-se a hegemonia do dólar como moeda comercial e o FED (Banco Central Americano) fez a emissão descontrolada de dólar, criando grande liquidez no mercado. Esses dólares foram entregues à rede de bancos privados ligados ao FED, que emprestavam aos países em desenvolvimento, como o Brasil, a juros baixos (4 a 5%), sendo que mais tarde, na década de 1980, subiram unilateralmente os juros para algo em torno de 20%, ocasionando um crescimento na dívida pública desses países, em meio a crises financeiras. O FMI colocasse, então, ao lado do sistema financeiro, fazendo imposições à estrutura interna de cada nação, com modelos econômicos equivocados e injustiça social.

Muitas leis e regulamentos permitiram o endividamento externo acelerado do Brasil, na década de 1960, entre eles a Lei 5.000/66, que permitiu ao Ministério da Fazenda outorgar, diretamente, aval ao Tesouro Nacional para créditos obtidos no exterior, sem a necessidade de autorização legal específica. Outra foi a Lei 4.131/62 (conhecida como “Lei do Capital Estrangeiro”), e a Resolução 63 do Banco Central do Brasil, que concedeu autorização para “empréstimos em moeda”, que correspondem a créditos obtidos por meio do setor privado internacional⁹⁴⁸.

Na década de 1980, houve uma subida exponencial da dívida pública, principalmente em função da subida das taxas de juros internacionais Prime e Libor, o que causou uma crise, a partir de 1982, quando o FMI exige do Banco Central a realização de acordos com os bancos privados internacionais, fazendo-o assumir as dívidas externas pública e privada, sendo muitos desses acordos, conforme CPI da Dívida de 1983, marcados por fortes indícios de ilegalidades e cláusulas abusivas. Nesse sentido, a década de 1980, em função da elevada dívida e manobras irregulares, ficou conhecida como a “Década Perdida”.

Há fortes indícios de nulidade nessa transferência de dívida para o Banco Central, que na década seguinte, em 1994, foi transformada nos denominados ‘bônus Brady’, títulos que depois serviram como “moeda” para comprar as empresas estratégicas e lucrativas submetidas ao processo de privatização, a partir de 1996.

A interferência direta do FMI em assuntos internos do país desde 1983 exigiu a implantação de medias nefastas à economia brasileira. Tal fato, aliado a onerosas condições dos acordos da dívida externa, que transferiram o ônus de dívidas públicas e privadas a cargo do Banco Central, agravou ainda mais a situação do endividamento brasileiro e paralisaram o país. Por isso, a década de 1980 ficou conhecida como ‘década perdida’⁹⁴⁹.

⁹⁴⁸ AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA PÚBLICA. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <www.auditoriacidada.org.br>. Acesso em: 13 abr. 2015.

⁹⁴⁹ FATTORELLI, Maria Lúcia. **A dívida pública em debate**: saiba o que ela tem a ver com sua vida. Brasília, DF: Inove, 2012. p. 34-35.

Essa crise financeira abriu caminho para a atuação do FMI e a imposição de diversos ajustes fiscais, com cortes de gastos sociais, privatizações e diversas outras influências na economia interna do Brasil. Dessa forma, o papel principal do FMI, cuja concepção original seria a de regular o sistema financeiro internacional, passou a ser, segundo Arantes⁹⁵⁰, a de controlar as políticas econômicas dos países mais débeis e dependentes economicamente, que deveriam aceitar as condições determinadas em “cartas de intenções”, que determinavam as condições exigidas pelos credores internacionais para garantir o pagamento das dívidas.

Entre essas “intenções” determinadas pelo FMI ao Brasil, na década de 1980, podem-se citar algumas delas extraídas e enviadas pelo Banco Central à CPI da dívida pública, realizada em 2009 e 2010:

- Maior austeridade em relação aos gastos públicos, em particular às despesas de pessoal e às transferências a empresas do governo;
- Elevar a alíquota de contribuição e maior racionalidade na concessão de benefícios da Previdência Social;
- Liberalizar o sistema financeiro, tanto no que diz respeito às taxas de juros, quanto às limitações quantitativas;
- Reduzir o déficit em conta-corrente do balanço de pagamentos
- Depreciar o cruzeiro em relação ao dólar;
- Prorrogar o crédito-prêmio às exportações;
- Implementar política salarial destinada ao aumento do emprego;
- Reajustar os preços dos combustíveis;
- Aumentar o preço do trigo, até eliminar todo o subsídio;
- Reajustar o preço do aço e da eletricidade;
- Ajustar os preços dos serviços do setor público, segundo a inflação interna;
- Limitar o ajuste semestral de salários a 80% da inflação passada;
- Assegurar a política de taxas de juros reais positivas
- Adotar políticas externas que permitam a diminuição das restrições cambiais restantes;
- Aumentar frequentemente os preços dos derivados de petróleo, trigo e derivados;
- Reduzir o déficit operacional das empresas estatais;
- Extinguir ou privatizar empresas estatais, autarquias e outros órgãos públicos⁹⁵¹.

Conforme Paul Krugman, o FMI exigiu reformas estruturais, além das políticas monetárias e orçamentárias e muitas delas não tinham nada a ver com o mandato do FMI, para quem as reformas eram necessárias para a restauração da confiança do país no mercado, pretendendo-se que os governos mostrassem a “sua seriedade infligindo sofrimento a si próprio – quer esse sofrimento tivesse, quer não tivesse, qualquer relação direta com o

⁹⁵⁰ ARANTES, Aldo. **O FMI e a nova dependência brasileira**. São Paulo: Alfa Omega, 2002. p. 25.

⁹⁵¹ AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA PÚBLICA. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <www.auditoriacidada.org.br>. Acesso em: 15 maio 2015.

problema do momento – porque só assim poderiam recuperar a confiança do mercado”⁹⁵². A atuação do FMI⁹⁵³, por meio das cartas de intenções, deu-se no sentido de promover ajustes, redução nos investimentos, transferência de superávits das empresas estatais para o Banco Central e corte dos gastos sociais, tudo de forma a garantir recursos suficientes ao pagamento dos juros da dívida pública.

A década de 1980 foi seguida por uma série de investigações para apurar as irregularidades da dívida pública no que concerne aos empréstimos realizados, como a Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados, em 1983, que apontou graves indícios de ilegalidades e grandes riscos que os contratos de endividamento externos representavam à soberania nacional. Algumas práticas eram realizadas, como “violação da competência exclusiva do Congresso Nacional para ratificar ou rejeitar convenções e atos internacionais praticados pelo presidente da República”; “crime de responsabilidade contra a guarda e ilegal emprego de dinheiro público (realização de despesas e contratação de empréstimos sem autorização legal)”⁹⁵⁴; e “desrespeito aos princípios constitucionais implícitos da inalienabilidade, imprescritibilidade e impenhorabilidade do patrimônio público”.⁹⁵⁵

⁹⁵² KRUGMAN, Paul. **O regresso da economia da depressão e a crise actual**. Tradução de Alice Rocha, Saul Barata e Alberto Gomes. Lisboa: Presença, 2009. p. 119.

⁹⁵³ Em função da rodada de negociações, o Brasil, ao fazer o acordo com o FMI, submeteu-se a uma série de exigências e critérios de desempenhos que fez com que o país abdicasse do comando da sua política econômica e se sujeitasse constantemente às políticas de ajustes fiscais e cortes de gastos. Assim, um estudo por grupo do IPEA conclui que o Brasil e o FMI subestimaram a complexidade da nossa política econômica e “sem exageros, pode-se dizer que o governo brasileiro, ao aceitar os critérios como definidos na primeira rodada de negociação, abriu mão do poder de fazer política econômica e, em alguns casos, perdeu inclusive o controle sobre ela”. No que diz respeito à política fiscal, passou ao comando da trajetória inflacionária, ou seja, “sempre que a taxa de inflação superasse a prevista, as correções monetárias e cambial também superariam suas previsões, aumentando a variação do saldo nominal da dívida do setor público. Para não prejudicar os cumprimentos das metas nominais das NFSP, o governo teria que realizar um arrocho fiscal adicional ao já programado, via redução de gastos, já que aumentos de receitas dependem de legislação própria, inviável a curtíssimo prazo.” Essas metas definidas pelo FMI não puderam ser cumpridas, pois os critérios de desempenho fixados pelo FMI não consideravam a realidade do país e para piorar os credores tinham a intenção de não conceder qualquer folga que permitisse a criação de espaços de crescimento econômico. SILVA, José Claudio Ferreira; HORTA, Maria Helena T. T. As negociações financeiras internacionais do Brasil pós-FMI. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 4, n. 3, p.30, jul./set. 1984. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/pdf/15-3.pdf>>. Acesso em: 19 abr. 2015.

⁹⁵⁴ FATTORELLI, Maria Lucia. **A dívida pública em debate**: saiba o que ela tem a ver com sua vida. Brasília, DF: Inove, 2012. p. 36-37.

⁹⁵⁵ *Ibid.*, p. 36-37.

Na mesma década, em meados de 1987, o Brasil decreta uma moratória técnica⁹⁵⁶ da dívida externa, o que fez com que o Senado Federal constituísse uma Comissão Especial para analisar as causas dessa Moratória da Dívida Externa, cujo relator foi o então senador Fernando Henrique Cardoso, sendo levantadas inúmeras irregularidades no processo de endividamento brasileiro, por meio de documentos e depoimentos colhidos pela Comissão⁹⁵⁷, como

[...] prática de anatocismo; alta unilateral de juros; corresponsabilidade dos credores; ilegalidades na negociação da dívida; falta de transparência; negociações sigilosas; interferência direta do FMI; articulação de credores (FMI, Clube de Paris, Comitê Assessor dos Bancos Privados); elevados custos sociais da dívida externa; existência de ‘custos injustificáveis’; estatização de dívidas privadas; exportação de capitais nacionais; utilização deliberada de empresas estatais para obtenção de empréstimos no exterior; desequilíbrio contratual das partes negociantes; pulverização de credores e dificuldade de controle por parte do Banco Central; comprovação do reduzido valor da dívida no mercado secundário, o que não foi levado em conta nas negociações; entre outras.

É interessante mostrar alguns trechos do relatório dessa Comissão, criada em 1987 e cujo relator foi o senador e depois presidente da República Fernando Henrique Cardoso, a respeito das negociações da dívida pública, que envolveu cerca de U\$\$ 60 bilhões e foi a base para a transformação da dívida externa contratual em bônus Brady, em 1994. Na CPI da Dívida Pública, questiona-se que as negociações só foram concluídas em 1989, após a promulgação da Constituição Federal, o que trazia uma série de irregularidades.

[...]
Do ponto de vista dos credores, o Brasil teve um excelente desempenho: dos U\$\$ 6 bilhões em 1984 e, dessa forma, cobriu os juros devidos. Internamente, porém, a recessão foi profunda e com custos sociais elevadíssimos: estima-se que cerca de 5 milhões de trabalhadores do setor

⁹⁵⁶ “Em fevereiro de 1987, o Brasil decreta moratória da dívida externa. É preciso ressaltar que o então ministro da Fazenda Dilson Funaro buscava retomar as rédeas da soberania nacional e orientou a decretação de uma moratória técnica, limitada, que tem sido desde então deturpada pelos que defendem os espúrios interesses dos mercados financeiros em detrimento dos direitos dos povos. Esta moratória atingiu somente a parcela da dívida de médio e longo prazo, contraída com bancos internacionais estrangeiros que não vinham dando qualquer contribuição ao financiamento da economia brasileira e tinham sido os principais beneficiários da transferência líquida de recursos efetuada desde 1982. A moratória tinha finalidades precisas e limitadas, que diziam respeito à defesa dos interesses vitais da nação. Constituía, fundamentalmente, um instrumento de negociação, ou seja, os valores devidos seriam depositados em conta especial no Banco Central e os pagamentos seriam retomados no momento em que se chegasse à conclusão de um acordo abrangente, que afastasse em definitivo a ameaça de estrangulamento decorrente das maciças transferências de recursos a que vinha sendo forçada a economia brasileira desde o início da década de 80. Buscava-se proteger e recompor as reservas e, principalmente, abrir caminho para uma solução efetiva do grave problema da dívida”. ÁVILA, Rodrigo Vieira; FATTORELLI, Maria Lucia. *A dívida e as privatizações. Auditoria cidadã da dívida*, Brasília, DF, 2009. Disponível em: <<http://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2012/09/A-Divida-e-as-Privatizacoes.pdf>>. Acesso em: 16 abr. 2015.

⁹⁵⁷ Ibid.

foram lançados no desemprego. Foi seguramente a recessão mais violenta da economia brasileira.

[...]

Como os débitos externos brasileiros haviam sido contratados basicamente a taxas de juros flutuantes, o choque dos juros provocou uma elevação da dívida, sem contrapartida real de bens e serviços. A partir desse momento, a dívida externa brasileira assume um caráter eminentemente financeiro: os novos empréstimos, na verdade, são obtidos para rolar grande medida e a nível agregado os juros e amortizações.

[...]

Como conclusão, pode-se dizer que os frutos da negociação dita ‘realista e profissional’, conduzida pelo ministro Mailson da Nóbrega, foi um dos mais draconianos acordos de renegociação já realizados por uma nação devedora nesta década. Como evidência das distorções do acordo, podem ser citados lucros recordes auferidos pelos grandes bancos em 1988, que, segundo estimativas divulgadas pelo Wall Street Journal, teriam atingido a fantástica cifra de U\$\$ 1,6 bilhão só com o acordo da dívida brasileira. Quanto ao país devedor, durante os poucos meses em que o governo Sarney conseguiu cumprir parcialmente, as sufocantes disposições contratuais do acordo, a economia mergulhou em recessão, acompanhada da maior inflação de sua história. O acordo de reescalonamento de 1988, previsto para abranger um período de sete anos, na prática concedera menos do que um ano de fôlego à economia brasileira. Decorridos quatro meses da assinatura, o ministro Mailson já admitia oficialmente a necessidade de contrair empréstimos adicionais e suspender o ‘relending’ e a conversão. Decorridos 9 meses, o Brasil voltava a atrasar os pagamentos da dívida externa, entrando novamente em moratória⁹⁵⁸.

Diante dos indícios de irregularidades da dívida pública, apresentadas nos relatórios da CPI e com o advento da Constituição Federal de 1988, foi consignado o Art. 26 nos ADCT⁹⁵⁹, que tratava da necessidade de uma auditoria na dívida pública. Assim, em 1989, foi instalada Comissão Mista do Congresso Nacional para dar efetividade ao dispositivo constitucional, que não foi realizada, mas foi analisado, pelo relator Senador Severo Gomes, os aspectos

⁹⁵⁸ FATTORELLI, Maria Lúcia. **A dívida pública em debate**: saiba o que ela tem a ver com sua vida. Brasília, DF: Inove, 2012. p. 38.

⁹⁵⁹ “Art. 26. No prazo de um ano, a contar da promulgação da Constituição, o Congresso Nacional promoverá, através de Comissão Mista, exame analítico e pericial dos atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro.
§ 1º - A Comissão terá a força legal de Comissão Parlamentar de Inquérito, para os fins de requisição e convocação, e atuará com o auxílio do Tribunal de Contas da União.
§ 2º - Apurada irregularidade, o Congresso Nacional proporá ao Poder Executivo a declaração de nulidade do ato e encaminhará o processo ao Ministério Público Federal, que formalizará, no prazo de sessenta dias, a ação cabível.” BRASIL. Constituição (1988). **Ato das Disposições Constitucionais Transitórias**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm#adct>. Acesso em: 15 abr. 2014.

jurídicos dos contratos⁹⁶⁰, constatando-se diversas cláusulas de nulidade, em desconformidade com a Constituição Federal, como a “renúncia à alegação de nulidade” e “renúncia à alegação de nossa soberania”⁹⁶¹.

O citado artigo 26, pela ausência da auditoria, foi motivo da ADPF n° 59 (Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental), interposta pelo Conselho Federal da OAB, para buscar elucidar como a dívida externa foi construída no Brasil e exigir a sua auditoria. O relator da matéria é o ministro Luiz Roberto Barroso, que substituiu o antigo relator, ministro Aires Brito, tendo sido a ação proposta em 2004 e está concluída, para o relator, desde 28 de novembro de 2008. O artigo exige a formação de uma Comissão Mista para “exame analítico e pericial dos atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro”, tendo a Comissão a função legal de requisitar documentos, convocar depoentes e atuar com auxílio do Tribunal de Contas da União⁹⁶².

Conforme a ADPF n°59⁹⁶³, foi violado preceito fundamental, pois a efetividade do art. 26, com a auditoria da dívida e suas consequências, implica diretamente na soberania nacional, na dignidade da pessoa humana e em outros aspectos inseridos na CF, pois se pretendeu, com esse dispositivo, instaurar Comissão, com “força de CPI, para examinar, na íntegra e sob todos os aspectos, o endividamento pátrio e propor, apurada as irregularidades, a declaração de nulidade do ato por meio do qual houve aumento da dívida externa”. A Ação aduz que o art. 26 integra-se aos comandos dos artigos 1° a 3° da Constituição Federal, consubstanciando-se como um meio para atingir aqueles fins, já que a dívida externa pátria tornou-se um empecilho concreto ao pleno desenvolvimento do país, à dignidade da pessoa humana e à erradicação da pobreza. Assim,

⁹⁶⁰ No relatório do senador Severo Gomes, pode-se ver a cláusula de renúncia da soberania: “Sem qualquer sombra de dúvida, aqui está o ponto mais espantoso dos Acordos. Esta cláusula retrata um Brasil de joelhos, sem brios poupados, inerte e inerte, imolado à irresponsabilidade dos que negociaram em seu nome e à cupidez de seus credores. Este fato, de o Brasil renunciar explicitamente a alegar a sua soberania faz deste documento talvez o mais triste da História política do país. Nunca encontrei, em todos os documentos históricos do Brasil, nada que se parecesse com esse documento, porque renúncia de soberania talvez nós tenhamos tido renúncias iguais, mas uma renúncia declarada à soberania do País é a primeira vez que consta de um documento, para mim histórico. Este me parece um dos fatos mais graves, de que somos contemporâneos.” ÁVILA, Rodrigo Vieira; FATTORELLI, Maria Lúcia. *A dívida e as privatizações. Auditoria cidadã da dívida*, Brasília, DF, 2009. Disponível em: <<http://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2012/09/A-Divida-e-as-Privatizacoes.pdf>>. Acesso em: 16 abr. 2015.

⁹⁶¹ Ibid.

⁹⁶² Informação disponível no site da OAB (<http://www.oab.org.br/noticia/25916/luis-roberto-barroso-e-novo-relator-da-adpf-sobre-a-divida-externa>).

⁹⁶³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental n°59**. Brasília, DF, 03 de dezembro de 2004. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1536065>>. Acesso em: 22 abr. 2015.

a natureza de preceito fundamental do comando normativo decorre do grau do endividamento externo pátrio, da possibilidade de seu repúdio, das repercussões desse endividamento e repúdio na soberania do Brasil, na dignidade da pessoa humana e na pretensão de erradicação da pobreza (artigos 1º e 3º da C.F.) e ainda da possibilidade de aplicação de sanções aos responsáveis pelo endividamento irregular, preservando-se, em seu aspecto mais amplo, o sentido de República (artigo 1º).

O endividamento pátrio penhorou o futuro da nação. Restringiu-lhe a soberania, atingiu a dignidade da pessoa humana, dos brasileiros e ainda impediu fossem realizadas ações capazes de erradicar a pobreza.

Apesar de tais constatações, a dívida continuou sendo renegociada e crescendo cada vez mais. Na década de 1990 e no meio do processo de abertura econômica, seguido por desestatizações e desregulamentação do mercado de capitais, e segundo dados da auditoria cidadã, “as instituições credoras internacionais aproveitaram-se da fragilidade e da subordinação das economias nacionais para executar o chamado Plano Brady”.⁹⁶⁴

O Plano Brady é bastante questionado, pois é considerado, conforme os indícios encontrados nas comissões parlamentares e no comportamento da dívida, como uma maneira de legitimar a questionável dívida externa brasileira. Dito de outra maneira, o Plano visava transformar a questionável dívida contratual em bônus, revendíveis livremente entre os investidores. Dessa forma, novos credores poderiam comprar aquela dívida ilegítima, recebendo em troca bônus, continuando-se, assim, o “círculo vicioso da dívida”⁹⁶⁵.

Na verdade, com o Plano Brady não houve o ingresso de recursos para os diversos países, inclusive o Brasil, mas a transformação de dívidas anteriores nulas ou prescritas, sob condições “viciadas, ilegais e ilegítimas, em 7 tipos de títulos ‘soberanos’, comumente denominados ‘Títulos Brady’”⁹⁶⁶. Os que defendem⁹⁶⁷ a positividade do Plano Brady alegam

⁹⁶⁴ FATTORELLI, Maria Lúcia. **A dívida pública em debate**: saiba o que ela tem a ver com sua vida. Brasília, DF: Inove, 2012. p. 40.

⁹⁶⁵ ÁVILA, Rodrigo Vieira; FATTORELLI, Maria Lúcia. A dívida e as privatizações. **Auditoria cidadã da dívida**, Brasília, DF, 2009. Disponível em: <<http://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2012/09/A-Divida-e-as-Privatizacoes.pdf>>. Acesso em: 16 abr. 2015.

⁹⁶⁶ FATTORELLI, Maria Lúcia. **Auditoria cidadã da dívida pública**: experiências e métodos. Brasília, DF: Inove, 2013. p. 54.

⁹⁶⁷ O Plano Brady, “assim chamado em referência ao secretário do Tesouro dos Estados Unidos, Nicholas Brady, que o anunciou em março de 1989, tinha como elemento essencial a novação da dívida, objeto de reestruturação mediante a troca por bônus de emissão do governo do país devedor, que contemplavam abatimento do encargo da dívida, seja sob a forma de redução do seu principal, seja por alívio na carga de juros. No caso brasileiro, o acordo firmado, em abril de 1994, referia-se apenas à parte da dívida do setor público com bancos comerciais estrangeiros. O desconto efetivo associado ao acordo foi de 7,6% do valor da dívida afetada pelo acordo.” BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Glossário**. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/glossario.asp?Definicao=72&idioma=P&idpai=GLOSSARIO>>. Acesso em: 22 abr. 2015. No entanto, verificou-se que o Plano Brady trouxe prejuízo ao país e a “operação Brady foi flagrantemente ilegal, pois se revestiu de características próprias de uma transação privada e fora dos mercados tradicionais (uma vez que se deu em clearing houses, especialmente em Luxemburgo), porque não foram observadas as regras da SEC (Securities and Exchange Commission dos Estados Unidos), instituição que deveria garantir a idoneidade de emissões de papéis financeiros.” FATTORELLI, Maria Lúcia. **Auditoria cidadã da dívida pública**: experiências e métodos. Brasília, DF: Inove, 2013. p. 55.

que ele significou uma novação da dívida e passou a ser uma nova obrigação, mas não existiu uma operação anterior válida, já que existiram indícios, levantados nas CPI, de que a maior parte da dívida externa com os bancos privados internacionais estava prescrita, sem dizer que esse Plano trouxe prejuízo ao país, pois as negociações não levaram em consideração o valor de “mercado da dívida anterior (cerca de 20% do valor nominal, conforme constou de acórdão do TCU), nem as ilegalidades arguidas por Comissões Parlamentares anteriores”⁹⁶⁸, nem ainda que foi exigida a compra de garantias colaterais monetárias expressas em Treasury Bonds dos EUA, que deveriam permanecer depositadas no FED. Assim, ao trocar a dívida anterior e os juros vencidos (no valor de mercado – não considerado na negociação – estimado em menos de US\$ 20 bilhões), foram emitidos títulos em montante estimado de US\$ 51 bilhões, na época. Ainda assim, segundo dados da auditoria cidadã, o bônus Brady serviu como “moeda para a compra das estatais, privatizadas a partir de 1996, de maneira que, ao mesmo tempo em que entregávamos o patrimônio nacional, aumentávamos a lesão ao erário”⁹⁶⁹.

Segundo dados da CPI da Dívida Pública, de 1970 a 2009 “a dívida externa significou uma transferência líquida de recursos ao exterior da ordem de US\$ 144 bilhões”, o que significa que nesses 39 anos foi pago esse valor e ainda ficou uma dívida de quase US\$ 300 bilhões (dívida esta quase na sua totalidade contratada com bancos privados internacionais)⁹⁷⁰.

Questiona-se se a dívida externa “paga” em 2005 foi, na verdade, uma troca por dívida interna e externa, com juros superiores aos pagos ao FMI. Assim, o governo Lula antecipou ao FMI US\$ 15,5 bilhões, que incidia a uma taxa de juros anual de 4%, trocando essa dívida por dívida interna, que remunerava a uma taxa de 19,3% ao ano, e acelerou o endividamento o país em títulos da dívida externa, a juros de 8% ao ano. Tal operação resultou no aumento da dívida em títulos, a preços mais onerosos e a maiores gastos com juros, trocados por uma dívida que cobrava taxas mais baixas⁹⁷¹.

⁹⁶⁸ FATTORELLI, Maria Lúcia. **A dívida pública em debate**: saiba o que ela tem a ver com sua vida. Brasília, DF: Inove, 2012. p. 40-41.

⁹⁶⁹ Ibid., p. 40-41.

⁹⁷⁰ Ibid., p. 43.

⁹⁷¹ FATTORELLI, Maria Lúcia. Contradição Inexplicável: por que o Governo Lula acelera endividamento caro e quita antecipadamente dívida bem mais barata?. **Auditoria cidadã da dívida**, Brasília, DF, [2012]. Disponível em: <<http://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2012/09/Contradi%C3%A7%C3%A3o-Inexplic%C3%A1vel-Maria-Lucia-Fattorelli.pdf>>. Acesso em: 06 maio 2015. Esse é considerado por Carlos Eduardo Carvalho um dos mitos de que o governo Lula aliviou o problema da dívida externa, por tê-la reduzido e lhe melhorado o perfil, com a retirada dos títulos com correção cambial. Na verdade, segundo o autor, “a dívida líquida total caiu a partir de 2004, é verdade, mas a queda foi devida exclusivamente à forte redução da dívida externa líquida do setor público: com a valorização do câmbio, caiu a dívida externa contabilizada em reais; com a acumulação de reservas pelo BC, caiu a dívida externa líquida; e a dívida externa bruta caiu também com a recompra de parte da dívida pelo Tesouro”. “O governo Lula faz grande propaganda de ter reduzido a zero a parcela da dívida composta por títulos com correção cambial, mas omite que isso foi feito quando esses títulos trariam

A dívida pública (juros e amortizações) absorve grande parte dos recursos do orçamento público, em detrimento de gastos sociais como saúde, educação, transporte, cultura, urbanismo etc, como se pode observar nos dados abaixo:

Tabela 12 – Evolução dos Gastos no Orçamento Federal (em milhões de reais) -1995 a 2014

Ano	Juros da dívida /amortização da dívida	Assistência Social e Previdência	Saúde e Saneamento	Trabalho	Educação e Cultura	Urbanismo e habitação	Desporto e Lazer	Despesa Total
1995	112.639	52.576	14.782	5.523	9.373	109		241.270
1996	136.277	63.957	14.727	6.948	9.495	344		288.203
1997	168.872	69.991	17.986	7.199	10.428	423		390.579
1998	251.963	81.169	16.610	7.881	14.901	303		500.182
1999	341.779	112.843	19.150	8.096	16.062	320		588.536
2000	383.696	97.849	20.431	6.246	10.855	1.797	174	616.383
2001	327.498	112.843	23.867	7.441	11.915	849	298	603.435
2002	360.053	129.731	25.532	8.478	13.462	3.285	265	674.928
2003	528.351	153.894	27.231	9.495	14.456	465	160	876.457
2004	510.394	179.373	33.049	10.707	14.857	1.682	271	908.178
2005	638.946	204.312	36.572	12.717	16.682	2.681	423	1.106.788
2006	648.914	234.042	39.792	16.417	17.888	3.285	736	1.174.668
2007	611.720	257.857	39.473	19.357	19.304	848	754	1.165.494
2008	558.911	285.715	44.112	21.818	22.438	1.233	202	1.195.382
2009	641.911	322.706	49.528	28.434	29.100	1.746	151	1.334.931
2010	635.355	363.927	55.058	30.870	39.115	1.871	253	1.417.560
2011	708.033	403.632	62.891	35.759	43.995	1.265	309	1.574.392
2012	753.022	453.969	71.051	41.337	53.168	1.248	373	1.712.330
2013	718.430	505.880	76.444	64.236	63.620	1.087	396	1.780.986
2014	977.921	562.360	87.141	69.647	82.343	1.537	854	2.197.642

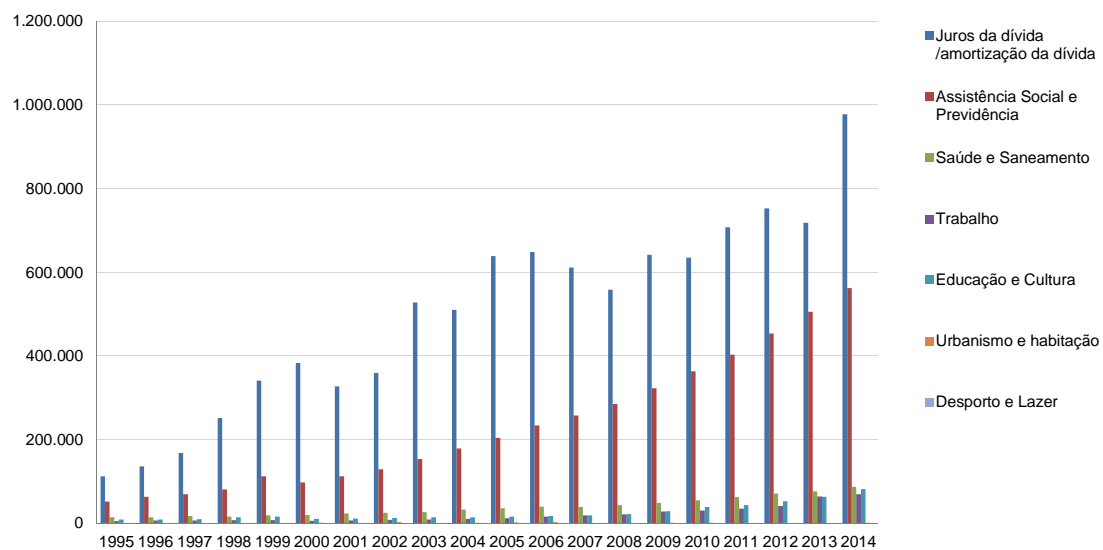
Elaborado pelo autor. Fonte: SIAFI - STN/CCONT/GEINC

Fonte: SIAFI – STN/CCONT/GEINC⁹⁷², elaborada pelo autor.

prejuízos aos seus detentores e dariam lucros ao Tesouro. Os títulos com correção cambial foram emitidos quando havia grande expectativa de forte desvalorização do real. Como ofereciam, por isso, alguma proteção para os rendimentos desejados pelos aplicadores, esses papéis pagavam juros mais baixos. Quando a tendência do câmbio se inverteu claramente, a partir do início de 2005, os aplicadores já não queriam os papéis com correção cambial. O BC e o Tesouro então recompraram generosamente esses títulos que o mercado não queria mais e venderam outros, com os juros altíssimos, que prevalecem desde então. Excelente negócio para o mercado e as instituições financeiras, como de costume.” CARVALHO, Carlos Eduardo. Dívida pública: politizar o problema para derrotar a dominação dos credores. In: **Arrecadação**: de onde vem? E os gastos públicos: para onde vão? São Paulo: Boitempo, 2007. p. 105-106.

⁹⁷² TESOURO NACIONAL. SIAFI. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi>>. Acesso em: 10 abr. 2015.

Gráfico 7 – Comparativo dos gastos no orçamento federal (1995-2014)



Fonte: SIAFI – STN/CCONT/GEINC⁹⁷³, elaborada pelo autor.

⁹⁷³ TESOIRO NACIONAL. SIAFI. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi>>. Acesso em: 10 abr. 2015.

Tabela 13 – Demonstrativo juros/amortização da dívida e Gastos sociais (em relação a despesa total) e Juros/amortização da dívida (em relação ao PIB)

Ano	Juros e Amortização da dívida (% Despesa Total)	Gastos Sociais totais (% Despesa Total)	Juros e Amortização da dívida (%PIB)
1995	46,7%	34,14%	21,3%
1996	47,3%	33,13%	21,2%
1997	43,2%	27,15%	20,3%
1998	50,4%	24,16%	27,0%
1999	58,1%	26,59%	37,2%
2000	62,2%	22,28%	35,7%
2001	54,3%	26,05%	25,6%
2002	53,3%	26,78%	27,6%
2003	60,3%	23,47%	37,5%
2004	56,2%	26,42%	29,5%
2005	57,7%	24,70%	34,5%
2006	55,2%	26,57%	30,4%
2007	52,5%	28,97%	26,6%
2008	46,8%	31,41%	20,4%
2009	48,1%	32,34%	20,1%
2010	44,8%	34,64%	19,1%
2011	45,0%	34,80%	18,2%
2012	44,0%	36,27%	16,6%
2013	40,3%	39,96%	14,4%
2014	44,5%	36,58%	18,7%

Fonte: Receita Federal⁹⁷⁴ e SIAFI – STN/CCONT/GEINC⁹⁷⁵, elaborada pelo autor.

Conforme analisado, em todo o período, de 1995 a 2014, a dívida pública foi a prioridade do orçamento, com valores em torno de 40% ou mais, enquanto, ao totalizar-se educação, saúde e demais despesas sociais, com exceção da previdência e assistência social, recebem em torno de 11% do orçamento. Só no ano de 2014 a dívida pública, com juros e amortizações, absorveu 44,50% do orçamento. Observa-se que ela cresce, no orçamento, a partir dos planos de ajustes fiscais de 1999, cujos valores atingiram 62,2%, de 2000, em 60,3%, e em 2003, vindo a diminuir somente a partir de 2008, após a crise financeira internacional que, como já explicado, iniciou com forte influência desse modelo financeiro, que alimenta a dívida pública. Entretanto, em relação ao PIB, há uma ligeira queda da dívida pública, em função do crescimento da economia, mas não se pode olvidar a sua enorme

⁹⁷⁴ RECEITA FEDERAL. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <www.receita.fazenda.gov.br>. Acesso em: 10 abr. 2015.

⁹⁷⁵ TESOUREIRO NACIONAL. SIAFI. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi>. Acesso em: 10 abr. 2015.

destinação, sempre acima de 40% do orçamento federal, quando comparado com as despesas necessárias ao orçamento social.

Em 1995, no início do governo FHC, os gastos sociais, incluindo assistência social e previdência, representavam 34,14% do orçamento, e os gastos com dívida, 46,69%. Mas, a partir de 1999, quando se adotaram políticas de superávit primários destinados à amortização da dívida, os valores subiram para 62,25% do orçamento, em 2000, enquanto 22,28% ficaram no orçamento social. Comparando-se tais valores com gastos sociais, menos assistência e previdência, tem-se 12,35%, em 1995, e 6,41%, em 2000, havendo uma pequena melhora após a crise de 2008, quando os gastos sociais passaram para 34,80% e, tirando-se previdência e assistência, passam para 7,51%, embora a dívida pública continue com valores exorbitantes, pois foram a ela destinados 46,76% do orçamento, demonstrando o contínuo privilégio ao sistema financeiro.

Assim, conforme diz Carlos Eduardo Carvalho, o gerenciamento da dívida pública condicionou a política econômica brasileira desde 1999, quando

[...] os prejuízos do setor privado com a crise cambial foram absorvidos pelo governo, o que gerou o grande salto da dívida. Para impedir que a dívida entrasse em trajetória de aumento contínuo e, ao mesmo tempo, viabilizar a manutenção dos juros reais muito altos (que aumentam a dívida), a opção foi gerar superávits primários expressivos e elevar a carga tributária, tudo para pagar os custos do endividamento. Desde então, estes são os eixos básicos de política econômica que condicionam todos os seus demais aspectos. Reside aqui a essência do continuísmo da política econômica do governo Lula em relação ao segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso⁹⁷⁶.

O que se descarta em tais levantamentos é que a dívida pública não resulta do déficit do setor público, contradizendo a retórica de que “o governo gasta mais do que arrecada, e por isso se endividou”, verificando-se que a elevação da dívida se deu com as despesas com juros, principalmente, e não por conta do excesso de despesas com o setor público⁹⁷⁷.

⁹⁷⁶ CARVALHO, Carlos Eduardo. Dívida pública: politizar o problema para derrotar a dominação dos credores. In: **Arrecadação**: de onde vem? E os gastos públicos: para onde vão? São Paulo: Boitempo, 2007. p. 100.

⁹⁷⁷ Ibid., p. 100.

Conforme o Relatório específico de Auditoria Cidadã da Dívida nº1/2013⁹⁷⁸, quando da contabilização dos valores da dívida pública e das informações passadas pela mídia, está sendo desrespeitado o art. 167, III da Constituição Federal, conhecido como ”Regra de Ouro”:

Art. 167. São vedados:

[...]

III – a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo, por maioria absoluta⁹⁷⁹.

O dispositivo constitucional estabelece os parâmetros para a contratação de operações de créditos, a fim de garantir a sustentabilidade do endividamento público, ao longo dos anos. Dessa forma, novas dívidas, para serem contraídas, devem ser limitadas ao montante das despesas de capital, ressalvados somente os créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa e aprovados pelo Poder Legislativo, por maioria absoluta⁹⁸⁰.

Acontece que foi verificado, na CPI da dívida⁹⁸¹, que parte dos juros nominais usados para remunerar os títulos da dívida pública é computado pelo governo em amortização, pagando-se, entre outros ingressos financeiros, por operações de créditos e tendo-se, assim, operações de crédito que pagam parte dos juros nominais, considerados despesas correntes, o que é proibido pela Constituição Federal⁹⁸².

⁹⁷⁸ Tal relatório decorre da iniciativa da Auditoria Cidadã da Dívida para contribuir com as investigações em andamento no Ministério Público Federal, referentes à CPI da Dívida Pública realizada na Câmara dos Deputados. Tem como assunto examinado o “crescimento acelerado da evolução da destinação de recursos para pagamento da dívida, com metodologias distintas para contabilização de gastos públicos, que são descontados da inflação, que tem sido equivocadamente informada como se fosse amortização, inflando o limite para a emissão de novos título, burlando a ‘Regra de Ouro’ do art. 167, III, da CF, e o art.12, parágrafo 2º, da LRF”. FATTORELLI, Maria Lúcia. **Auditoria cidadã da dívida pública: experiências e métodos**. Brasília, DF: Inove, 2013. p. 204.

⁹⁷⁹ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 15 abr. 2015.

⁹⁸⁰ AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA PÚBLICA. Relatório específico de Auditoria Cidadã da Dívida Pública nº1/2013. **Auditoria cidadã da dívida**, Brasília, DF, 29 maio 2013. Disponível em: <<http://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2013/11/Parecer-ACD-1-Vers%C3%A3o-29-5-2013-com-anexos.pdf>>. Acesso em: 07 maio 2015.

⁹⁸¹ A CPI citada foi “criada em 8/12/2008, mediante o Requerimento de Instituição de CPI nº 8, do mesmo ano, do deputado IVAN VALENTE, e destinou-se a investigar a dívida pública da União, Estados e Municípios, o pagamento de juros da mesma, os beneficiários destes pagamentos e o seu impacto nas políticas sociais e no desenvolvimento sustentável do País. A CPI foi instalada em 19/8/2009, sendo eleito presidente o nobre deputado VIRGÍLIO GUIMARÃES. Foi prorrogada três vezes, com previsão de encerramento em 14/05/2010.” BRASIL. Câmara dos Deputados. **Relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito**. Brasília, DF, maio 2010. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/53a-legislatura-encerradas/cpidivi/relatorio-final-aprovado/relatorio-final-versao-autenticada>>. Acesso em 10 maio 2015.

⁹⁸² AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA PÚBLICA, op. cit.

Conforme o relatório citado e a CPI da Dívida Pública, o cálculo é feito de forma distorcida e não autorizado por lei, já que atualiza “todo o estoque da dívida com base no IGP-M e, indevidamente, soma essa atualização ao principal (e não aos rendimentos nominais)”, decorrendo que os valores informados oficialmente, a título de juros, exclui a atualização, que foi incorporada às amortizações. Essa operação provoca o crescimento da dívida, ao permitir a emissão de nova dívida para pagamento de grande parte dos juros nominais, considerados despesas correntes⁹⁸³, ficando também prejudicada a transparência das contas públicas, porque se impede a visualização do efetivo montante de recursos destinados ao pagamento dos juros nominais incidentes sobre a dívida pública, a cada ano. Além dessas possíveis distorções no pagamento da dívida pública, acrescentam-se-lhes os privilégios, que permitem que o sistema da dívida crie uma “engrenagem” que lhe permita o crescimento constante. O art.166, §3º, II, b, é um exemplo de privilégio, previsto na Constituição federal:

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

[...]

§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

[...]

II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal;

[...] ⁹⁸⁴ (grifo nosso).

⁹⁸³ Conforme o art.13 da Lei 4.320/64, “juros da dívida pública” são despesas correntes e “amortização da dívida pública” são despesas de capital. O relatório citado diz que os juros nominais compreendem os juros reais e a atualização monetária e que “a remuneração paga aos detentores dos respectivos títulos da dívida compreende a atualização monetária e os juros correspondentes a cada título”. Sendo assim, a atualização monetária varia de título para título, sendo intrínseca a cada. Acontece que, conforme informação da Secretaria do Tesouro Nacional, não se contabiliza individualmente a atualização correspondente a cada título, e sim faz-se uma atualização de toda a dívida pública, de forma global, somando-se ao principal (capital) a atualização monetária e não à remuneração (juros). Tal procedimento fere as Normas Brasileiras de Contabilidade aplicadas ao Setor Público (NBC-T-16) e “mascara o montante de juros nominais efetivamente pagos aos detentores dos títulos da dívida pública”. AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA PÚBLICA. Relatório específico de Auditoria Cidadã da Dívida Pública nº1/2013. **Auditoria cidadã da dívida**, Brasília, DF, 29 maio 2013. Disponível em: <<http://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2013/11/Parecer-ACD-1-Vers%C3%A3o-29-5-2013-com-anexos.pdf>>. Acesso em: 07 maio 2015.

No entanto, cabe destacar que existem opiniões divergentes quanto à inclusão dos juros nominais em “amortizações da dívida”, afirmando que esta seria apenas “rolagem” ou “refinanciamento” da dívida, pagas por meio da emissão de novos títulos, e que seria apenas a troca de títulos velhos por novos títulos, não representando custos ao país. Tal argumento contradiz o que foi levantado na análise das contas públicas pela CPI da Dívida, pelo que cabe o registro do levantamento e a afirmação da necessidade de uma auditoria da dívida.

⁹⁸⁴ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 15 abr. 2015.

As despesas públicas devem indicar, no orçamento, as fontes de recursos, com exceção, entre outros, dos serviços da dívida, que não necessitam de ter a fonte prevista.

O efeito claro desse dispositivo é a liberação indiscriminada de valores para o pagamento de serviços da dívida, inclusive com impacto negativo sobre os gastos sociais. Quando os recursos – mesmo após os contingenciamentos de gastos sociais – não são suficientes para pagar o serviço da dívida, novos títulos da dívida são emitidos, provocando-se a elevação contínua de seu estoque, apesar dos vultosos pagamentos.

Além do mais, este dispositivo constitucional impede que o legislativo – por meio de emendas – altere o valor destinado ao pagamento do serviço da dívida. Em bom português: o Congresso Nacional fica vários meses discutindo tudo sobre o orçamento, menos o essencial, ou seja, o serviço da dívida⁹⁸⁵.

Em importante estudo sobre a inclusão deste dispositivo na Constituição de 1988, Adriano Benayon e Pedro Antonio Dourado de Rezende⁹⁸⁶ concluíram que o acréscimo da alínea “b” ao artigo 166 deu-se de forma ilegal, com grandes repercussões socioeconômicas para o Brasil, já que, como afirmam os autores,

Essa adição ao Texto Maior criou, de forma ilegal e ilegítima, exceções à norma do inciso II do atual art. 166, que contemplam, além do serviço da dívida (alínea b), também as despesas com pessoal (alínea a) e as transferências constitucionais a Estados e Municípios (alínea c). Porém, ao contrário do serviço da dívida, esses dois tipos de gastos não são depressivos para a economia. Bem ao contrário, destinam-se a atividades indispensáveis ao funcionamento dos governos federal e locais. E por não dependerem de injunções dos mercados financeiros mundiais, como depende o serviço da dívida, as decisões a respeito das transferências locais e das despesas de pessoal podem ser tomadas sem ferir a soberania nacional, consagrada no art. 1º da Constituição.

[...]

Isso desnuda os efeitos socioeconômicos da política telecomandada pelos beneficiários do serviço da dívida, a saber, a deterioração das infraestruturas econômica e social e a conseqüente transformação do País em neocolônia financeira dos centros mundiais de poder.

Fernando Facury Scaff⁹⁸⁷, quando comenta o artigo 166, II, da CF, afirma que existe uma “blindagem” contra emendas parlamentares ao serviço da dívida, sendo o montante previsto para o pagamento de juros anuais aos credores da dívida pública brasileira no Projeto

⁹⁸⁵ FATTORELLI, Maria Lúcia. **A dívida pública em debate**: saiba o que ela tem a ver com sua vida. Brasília, DF: Inove, 2012. p. 59.

⁹⁸⁶ BENAYON, Adriano; REZENDE, Pedro Antonio Dourado de. **Anatomia de uma fraude à Constituição**. Brasília, DF, ago. 2006. Disponível em: <http://www.cic.unb.br/~rezende/trabs/fraudeac_files/fraudeac.pdf>. Acesso em: 13 maio 2015.

⁹⁸⁷ SCAFF, Fernando Facury. Dívida pública atrasa ampliação de direitos fundamentais e investimento público. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 09 set. 2014. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2014-set-09/contas-vista-divida-publica-atrasa-ampliacao-direitos-fundamentais>>. Acesso em: 20 jul. 2015.

de Lei orçamentária imodificável pelo Poder Legislativo. Dito de outra forma, as alíneas “a” e “b” têm razão de estarem no dispositivo, pois não poderiam ser alteradas por meio de processo orçamentário, mas a alínea “c” (serviço da dívida), embora constitucionalmente vedada, seria a única das três que poderia ser objeto de deliberação parlamentar, pois trata de gastos contratuais para pagamento do serviço da dívida.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias também dá privilégios para a dívida pública, como é estabelecido no art. 2º, que determina que “a elaboração e a aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2012, bem como a execução da respectiva lei, deverão ser compatíveis com a obtenção da meta de superávit primário”⁹⁸⁸. Percebe-se, assim, a prioridade dada à obtenção do superávit primário, fazendo com que se tenha uma reserva de recursos para a dívida e, posteriormente, a distribuição dos demais recursos para outras rubricas, pelo que a dívida absorve parte dos recursos primários e não primários e impede a realização de investimentos, reajustes salariais para servidores e atendimento aos direitos sociais⁹⁸⁹.

Na verdade, o superávit primário é uma forma de conter os gastos públicos para cumprir metas impostas pelo FMI ao Brasil desde 1998 e para garantir recursos ao pagamento da dívida pública. Dessa forma, os recursos obtidos com a emissão de novos títulos e outras fontes não primárias só podem ser destinados a despesas não primárias, que envolvem aí o pagamento de juros e amortizações da dívida e não se destinam aos gastos sociais, pois não se cumpriria a meta de superávit primário, um privilégio evidente da dívida pública⁹⁹⁰.

Em função da meta de superávit primário, a LRF muda os procedimentos de elaboração do orçamento público e de sua execução e, conforme afirma Evilásio Salvador⁹⁹¹, a lei obriga a fixação da meta de superávit, no qual, caso não seja cumprida, o governo se obriga a realizar o contingenciamento das despesas discricionárias, afetando os gastos sociais. Conforme afirma o autor, a LRF foi elaborada em conformidade com as políticas neoliberais a partir dos anos 1990. Como resultado, houve um comprometimento do crescimento e do desenvolvimento social em favor do capital financeiro, com recursos assegurados pelo fundo público, enfraquecendo a capacidade do Estado em realizar políticas públicas universais, que favorecem à não efetivação dos direitos sociais estabelecidos na CF de 1988, uma vez que, “o

⁹⁸⁸ FATTORELLI, Maria Lúcia. **A dívida pública em debate**: saiba o que ela tem a ver com sua vida. Brasília, DF: Inove, 2012. p. 61.

⁹⁸⁹ Ibid., p. 61.

⁹⁹⁰ Ibid., p. 25.

⁹⁹¹ SALVADOR, Evilásio. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 384-386.

orçamento público fica comprometido com o superávit primário e, por colorário, ao pagamento da dívida”⁹⁹².

Por esse motivo é que a LRF determina ao governo definir na LDO, no seu art.4º, §1º, a meta de superávit primário dos anos seguintes, tornando a política fiscal refém das metas fiscais, a fim de cumprir com o pagamento dos juros da dívida pública. No mesmo dispositivo, exige-se que, caso não alcance o superávit primário, será obrigada a redução de gastos para cumprir a meta. Dessa forma, como leciona Fabrício Augusto de Oliveira a LRF, cuja exigência foi incluída no acordo com o FMI, e a LDO - com seus compromissos para geração de metas de superávit primário – passaram a ser recomendada, para que a “política fiscal desempenhasse seu novo papel: o de servir como espaço de valorização do capital financeiro e de garantir o pagamento de sua riqueza aplicada em títulos públicos”⁹⁹³.

O art. 9º da LRF aparece como instrumento para “privilégio” da dívida pública, que “contingencia” os recursos estabelecidos na LOA, mas não limita o pagamento dos serviços da dívida:

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela Lei de Diretrizes Orçamentárias.

§ 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.

§ 2º Não serão objeto de limitação às despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias⁹⁹⁴.

Esse artigo veda o contingenciamento dos valores, em caso de queda da receita estimada. Na verdade, permite-se ao Poder Executivo contingenciar algumas espécies de gastos programados, desde que não sustentem os que se referem ao “serviço da dívida”⁹⁹⁵, percebendo-se o privilegiamento do pagamento dos juros da dívida pública, no parágrafo

⁹⁹² SALVADOR, Evilásio. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 384-386.

⁹⁹³ OLIVEIRA, Fabrício Augusto. **Economia e política das finanças públicas no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 2009. p. 273.

⁹⁹⁴ BRASIL. **Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 15 abr. 2015

⁹⁹⁵ SCAFF, Fernando Facury. Dívida pública atrasa ampliação de direitos fundamentais e investimento público. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 09 set. 2014. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2014-set-09/contas-vista-divida-publica-atrasa-ampliacao-direitos-fundamentais>>. Acesso em: 20 jul. 2015.

segundo do art. 9º da LRF, em sacrifício do uso da suposta verba aplicada na dívida para a implementação dos Direitos Fundamentais Sociais. Como afirma Fernando Facury Scaff⁹⁹⁶, “não se trata de não pagar o serviço da dívida, mas de privilegiar esta em detrimento daqueles. E, em várias ocasiões, até realizar pagamentos antecipados dos juros, ao invés de aumentar a velocidade da progressividade na implementação desses direitos”, sendo uma necessidade do sistema financeiro se adequar à Constituição, que traz restrições à liberdade do legislador ordinário:

Além de permitir um melhor planejamento para a realidade dos gastos públicos, a existência de um Sistema Orçamentário ‘afunilante’ na Constituição implica em pesadas restrições ao legislador ordinário. Na verdade, tal Sistema acarreta uma verdadeira restrição à Liberdade de Conformação do Legislador Ordinário, impondo-lhe a observância de princípios e a busca de metas que não flutuem ao mero sabor dos interesses momentâneos, próprios de uma lei ordinária, com duração determinada de 01 ano. O legislador ordinário – da lei anual orçamental – LOA – terá que se adequar ao que tiver sido elaborado na LDO e na Lei do PPA – Plano Plurianual, que, por sua vez, terão que estar adequados ao que estabelecem os Fundamentos e os Objetivos da Constituição brasileira de 1988, especialmente os contidos nos arts. 1º e 3º.

A possibilidade de contingenciamento orçamentário é um exemplo característico da priorização do pagamento da dívida, em detrimento das políticas sociais e, conseqüentemente, das linhas traçadas pela Constituição federal sobre os direitos sociais fundamentais.

De fato, o contingenciamento preventivo do orçamento da União possui um caráter arbitrário e inconstitucional por, como afirma Elída Graziane⁹⁹⁷, negarem faticamente ao orçamento o cumprimento da finalidade de priorização alocativa nas diversas políticas públicas, fazendo “um verdadeiro redesenho – porquanto “discricionário” e alheio ao Legislativo – da lei orçamentária anual (LOA)”. Assim, tornam-se sem efetividade os direitos sociais e “[...] restam parcial ou integralmente inexecutadas as políticas públicas que foram erigidas, durante a aprovação da LOA, como centro da agenda governamental”⁹⁹⁸.

Nessa esteira, Sadeck acrescenta que o contingenciamento é um recurso utilizado nos últimos anos como medida para assegurar o superávit primário e os acordos com as instituições financeiras multilaterais, limitando o empenho, a movimentação financeira e os

⁹⁹⁶ SCAFF, Fernando Facury. Como a sociedade financia o Estado para a implementação dos direitos humanos no Brasil. In: SCAFF, Fernando Facury (Org.). **Constitucionalismo, tributação e direitos humanos**. São Paulo: Renovar, 2007. p. 10.

⁹⁹⁷ PINTO, Elída Graziane. Discricionariedade, contingenciamento e controle orçamentário. **Revista Gestão & Tecnologia**, Pedro Leopoldo, MG, v. 6, n. 2, set. 2010. Disponível em: <<http://revistagt.fpl.edu.br/get/article/view/183/178>>. Acesso em: 21 maio 2015.

⁹⁹⁸ Ibid.

pagamentos de despesas discricionárias no âmbito federal, sendo que, ao priorizar o pagamento de juros da dívida, somente liberar os recursos após a realização do pagamento desses juros e encargos:

o contingenciamento orçamentário é um recurso que vem sendo bastante utilizado nos últimos anos como meio de assegurar metas de superávit primário e acordos firmados com instituições financeiras multilaterais, funcionando como um apêndice da política econômica adotada pelo governo federal. Trata-se de um instrumento que limita o empenho, a movimentação financeira e os pagamentos de despesas discricionárias, no âmbito federal.

Essa necessidade de geração de superávits primários, maiores até do que os especificados na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, e a priorização de pagamento de juros da dívida, em detrimento da execução das políticas sociais, tem levado o governo a adotar o contingenciamento preventivo. No começo do exercício fiscal, são limitados os gastos de diversos órgãos da administração direta. A liberação dos mesmos ocorre no decorrer do ano.

Essa liberação de recursos ocorre após a realização do pagamento de juros e encargos de dívidas e do cumprimento de metas econômicas. Tal procedimento prejudica a continuidade das políticas, reduzindo a transparência e dificultando o controle social, à custa de assegurar a credibilidade frente ao mercado.

As consequências desse contingenciamento preventivo foram observadas no ano de 2003, quando foram executados R\$ 120,2 bilhões em 19 dias, e em 2004, quando foram executados R\$ 90,0 bilhões em apenas 15 dias, sempre no final do exercício fiscal. Todo começo de ano há interrupção na execução das políticas para nos últimos dias do mês de dezembro haver liberações exorbitantes de recursos⁹⁹⁹.

O art.17 da LRF traz uma série de condicionantes à criação ou aumento de despesas, conforme vem prescrito no seu §1, mas deixa livre, no §6, as despesas destinadas ao serviço da dívida, demonstrando, assim, as restrições das despesas não financeiras.

Para Sergio Miranda¹⁰⁰⁰, a LRF tem como essência a assimetria e hierarquização dos gastos públicos, pois, de um lado limita, restringe e condiciona as despesas não financeiras, mormente as sociais, e de outro traz garantia absoluta às despesas financeiras. O objetivo seria, portanto, “criar um ambiente propício para a produção de superávits primários (receitas menos despesas, excetuando juros), resguardando o pagamento do serviço da dívida com o sistema financeiro nacional e internacional”.

A LRF também trouxe um direcionamento de condutas orçamentárias aos Estados e municípios, com elevados compromissos rígidos para o pagamento dos encargos financeiros e restrições de recursos fiscais disponíveis para outras despesas, a fim de gerar superávits

⁹⁹⁹ SADECK, Francisco; GERIN, Álvaro; VALLE, Bruno. **Contingenciamento:** necessidade tributária ou instrumento da política econômica? Brasília, DF: INESC, maio 2005. p. 02.

¹⁰⁰⁰ MIRANDA, Sergio. A verdadeira face da lei de responsabilidade fiscal. **Revista Princípios**, São Paulo, n. 61, p. 57-58, jul. 2001.

primários e garantir a sustentação da dívida pública¹⁰⁰¹. Além disso, tais restrições demonstram a interferência na autonomia dos Estados e Municípios ao obrigá-los o cumprimento das metas impostas para atender unicamente o ajuste fiscal¹⁰⁰².

O ministro Celso de Melo, quando da relatoria da ADPF 45/MC, já afirmara que a limitação de recursos existe e é uma contingência que não se pode olvidar, porém deve-se priorizar a finalidade do Estado, ao obter os recursos para gastá-los, que é “exatamente realizar os objetivos fundamentais da Constituição”, que se resumem na promoção do bem-estar do homem, cujo ponto de partida “está em assegurar as condições de sua própria dignidade, que inclui, além da proteção dos direitos individuais, condições materiais mínimas de existência”. Assim, o gasto público tem como alvo prioritário o mínimo existencial, como elemento fundamental dessa dignidade que, somente depois de atingida, é que se podem **discutir os recursos remanescentes**, relativamente a outros projetos¹⁰⁰³.

No entanto, acontece o contrário, quando se trata da questão da dívida pública, com a prioridade legislativa e operacional do sistema da dívida prevalecendo aos direitos sociais fundamentais. Tal fato é percebido ainda no não contingenciamento de recursos para as despesas dos serviços da dívida, além de não serem suscetíveis de emendas no Congresso Nacional. Dessa forma, Evilásio Salvador, pesquisador do INESC, conclui que “as opções de políticas monetárias e fiscal que aceleram a expansão do rendimento financeiro real no país vem garantindo a rentabilidade do capital portador de juros e são articuladas na inter-relação entre orçamento fiscal e orçamento da seguridade social”¹⁰⁰⁴.

Essas estratégias do orçamento público são viabilizadas por dois instrumentos: a DRU e a LRF,

Por meio, da DRU ocorre uma apropriação pelo orçamento fiscal dos recursos que deveriam ser gastos na previdência, assistência social e saúde. A LRF concretizou as mudanças necessárias nas peças orçamentárias, para viabilizar a política econômica, com o estabelecimento, na LDO, de metas fiscais para os orçamentos públicos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Além de determinar legalmente a submissão da execução orçamentária ao cumprimento das metas fiscais, **fazendo com que os gastos sociais discricionários e os investimentos públicos entrem na**

¹⁰⁰¹ SALVADOR, Evilásio. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 385.

¹⁰⁰² MIRANDA, Sergio. A verdadeira face da lei de responsabilidade fiscal. **Revista Princípios**, São Paulo, n. 61, p. 58, jul. 2001.

¹⁰⁰³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental nº45 MC/DF**. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14800508/medida-cautelar-em-arguicao-de-descumprimento-de-preceito-fundamental-adpf-45-df-stf>>. Acesso em: 15 maio 2015.

¹⁰⁰⁴ SALVADOR, Evilásio. **Os limites do orçamento público para consolidar e expandir direitos**. Brasília, DF: INESC, maio 2010. p. 7.

lógica da financeirização, pois é garantido prioritariamente o pagamento de juros da dívida¹⁰⁰⁵ (grifo nosso).

Outro comando constitucional utilizado a favor da dívida pública, mesmo de forma irregular, foi o art.3º da EC nº93.

Art. 5.º Até 31 de dezembro de 1999, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios somente poderão emitir títulos da dívida pública no montante necessário ao refinanciamento do principal devidamente atualizado de suas obrigações, representadas por essa espécie de títulos, ressalvado o disposto no art.33, parágrafo único, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias¹⁰⁰⁶.

Conforme o comando citado, é proibido emitir título da dívida pública até 31 de dezembro de 1999 pelos estados, DF e municípios que não seja no montante necessário ao refinanciamento do principal, devidamente atualizado, de suas obrigações, com exceção do pagamento de precatórios e seus complementos, gerados antes da Constituição Federal de 1988.

Acontece que, a CPI dos Títulos Públicos, conhecida como CPI dos Precatórios, realizada no Senado nos anos de 1996 e 1997, apurou que municípios e estados “estariam emitindo e negociando títulos por meio de ‘documentos forjados’, com vultosos ‘prejuízos ao erário’”, especificamente no município de São Paulo, por exemplo, onde a CPI do Senado e da Câmara Municipal, apuraram que os contratos da dívida pública superestimaram o valor dos precatórios, para emitirem títulos em valores maiores ao necessário, operação aproveitada por vários outros municípios¹⁰⁰⁷.

Além da dívida, em São Paulo, ter sido originada em bases insólidas, seu refinanciamento com a União exigiu uma série de condições de sacrifícios dos direitos sociais dos cidadãos, entre os quais a limitação de gastos com pessoal, adequando-se à Lei de Responsabilidade Fiscal, a promoção da reforma da previdência dos servidores municipais, com aumento da alíquota de contribuição de 6% para 11% e a limitação das despesas com aposentados e pensionistas¹⁰⁰⁸.

¹⁰⁰⁵ SALVADOR, Evilásio. **Os limites do orçamento público para consolidar e expandir direitos**. Brasília, DF: INESC, maio 2010. p. 7.

¹⁰⁰⁶ BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 3, de 17 de março de 1993**. Até 31 de dezembro de 1999, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios somente poderão emitir títulos da dívida. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1993/emendaconstitucional-3-17-marco-1993-354966-norma-atualizada-pl.html>>. Acesso em: 15 abr. 2015.

¹⁰⁰⁷ FATTORELLI, Maria Lúcia. **Auditoria cidadã da dívida pública: experiências e métodos**. Brasília, DF: Inove, 2013. p. 139.

¹⁰⁰⁸ Dados repassados pelo Núcleo da Auditoria Cidadã da Dívida do Estado de São Paulo.

Os estados sofreram restrições para evitar o endividamento dos governos e passaram por uma rígida disciplina fiscal, que lhes diminuiu ainda mais a autonomia, aumentando o grau de engessamento de seus orçamentos. Quando se analisa o art.160, parágrafo único, da Constituição Federal, percebe-se a possibilidade de os estados tornarem-se mais dependentes do governo federal, pois a União pode reter as transferências de recursos do Fundo de Participação em caso de não pagamento da dívida à União.

Nos estados, foram instituídos mecanismos para o controle dos gastos e das dívidas públicas, destacando-se a Lei de Responsabilidade Fiscal, em 2000, e a regulamentação do art.169 da CF, com aprovação da Lei Complementar nº82, em 1995 (Lei Camata), que limitou em 60% a receita corrente líquida para os gastos com pessoal dos governos subnacionais. Após a Lei Camata, seguiu-se a “aprovação do Programa de Ajuste Fiscal dos Estados, ainda em 1995, do Programa de Incentivo à Redução do Setor Público na Atividade Bancária (PROES) e a renegociação global da dívida estadual, entre 1996 e 1998”¹⁰⁰⁹.

O PROES foi seguido pela criação, em 1997, da Lei nº 9.496, que estabeleceu as condições de renegociação global da dívida dos estados, com destaque para a dívida mobiliária. Na lição de Rezende, “a dívida foi refinanciada por 30 anos, à taxa de juros de 6% ou 7,5%, dependendo do montante inicialmente abatido de seu estoque, sendo corrigida pelo IGP-DI da FGV”¹⁰¹⁰. Esse acordo visava alcançar as metas fiscais projetadas, a geração de superávits primários, a redução das despesas com funcionalismo público, o desempenho da receita própria e os gastos com investimentos e programas de privatização. Nesse acordo, a União tinha poder de sanção caso não se pagasse a dívida renegociada e criava uma dependência a ela dos estados e municípios.

Assinado o contrato, a União ficava autorizada a bloquear cerca de 13% das receitas estaduais, tanto as provenientes de transferências federais, quanto à receita própria (ICMS, IPVA, por exemplo), para garantir o pagamento da dívida renegociada.

O contrato de renegociação das dívidas amarrava o pacote de medidas de controle do endividamento e de variáveis fiscais dos estados que aderiram ao acordo – e posteriormente dos municípios, quando este a eles foi estendido. Com ele, além de a contribuição dos estados para a geração de resultados primários positivos para o setor público consolidado ficar assegurada, os caminhos para a contratação de dívidas novas ficavam obstruídos. Na prática, vedava-se a possibilidade de utilização da dívida como instrumento complementar de financiamento, o qual ficava restrito às receitas tributárias,

¹⁰⁰⁹ REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício; ARAÚJO, Erika. **O dilema fiscal**: remendar ou reformar? Rio de Janeiro: FGV, 2007. p. 119-120.

¹⁰¹⁰ Ibid., p. 120.

as quais, como visto, vinham sendo progressivamente erodidas pela natureza do ajuste fiscal realizado¹⁰¹¹.

Maria Lúcia Fattorelli¹⁰¹² afirma que os entes federativos firmaram esses contratos com a União assumindo compromissos para promover um rígido ajuste fiscal, enxugando gastos e investimentos, além da privatização de empresas públicas e bancos estaduais. Assim, seguindo o PROES, os passivos dos bancos ficaram com os respectivos estados e foram refinanciados, em conjunto com as dívidas estaduais. Bercovici¹⁰¹³ comenta que os estados foram forçados a reestruturar os bancos estaduais e a renegociar as dívidas com a União, em função da elevação das taxas de juros como um dos instrumentos de sustentação do Plano de Estabilização Econômica. Dessa forma, a União impôs várias exigências para renegociar as dívidas estaduais, contrariando a autonomia política dos entes subnacionais, sem dizer da adequação dos entes federativos à sua política de privatizações, mormente dos bancos e das companhias energéticas estaduais, pelo que o autor denuncia a violação do pacto federativo e a relação de dependência entre estados e União.

Todos os Estados que assinaram a repactuação de suas dívidas com a União foram obrigados a concordar com a privatização de suas empresas estatais, além de terem que comprometer, por exigência do Governo Federal, parte da sua receita para o pagamento das dívidas, bem como aderir a um programa de 'ajuste fiscal', no qual se previa, sem qualquer fundamento sólido, um crescimento na arrecadação. Os acordos foram firmados de tal maneira que uma esfera (a estadual) parece estar totalmente subordinada à outra (federal). A relação, que deveria ser de coordenação, tornou-se uma relação de dominação, violando o pacto federativo¹⁰¹⁴.

Na sequência, com o aumento e a não sustentação das dívidas dos estados, o governo federal, segundo Maria Lúcia Fattorelli¹⁰¹⁵, apresentou o Projeto de Lei n. 238, na Câmara dos Deputados e de n. 99, no Senado, que foi aprovado e sancionado em 25 de novembro de 2014, como Lei Complementar n. 148, que trouxe alterações que permitem um alívio na dívida dos

¹⁰¹¹ REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício; ARAÚJO, Erika. **O dilema fiscal: remendar ou reformar?** Rio de Janeiro: FGV, 2007. p. 122.

¹⁰¹² FATTORELLI, Maria Lúcia. O impasse da dívida dos estados e municípios. **Auditoria cidadã da dívida**, Brasília, DF, 19 abr. 2015. Disponível em: <<http://www.auditoriacidada.org.br/o-impasse-da-divida-de-estados-e-municipios/>>. Acesso em: 13 ago. 2015.

¹⁰¹³ BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003. p. 174-175.

¹⁰¹⁴ Ibid., p. 175.

¹⁰¹⁵ FATTORELLI, Maria Lúcia, op. cit.

estados e municípios¹⁰¹⁶. Porém, mesmo sancionada, a lei complementar não foi cumprida, sob a declaração de que “o governo tem razão em não reduzir os juros cobrados dos entes federados, utilizando o argumento de que a lei é ‘apenas autorizativa’”, afirmando-se ainda que se necessita de decreto para regulamentar os novos cálculos previstos na lei. Com isso, mantém-se a mesma situação de endividamento e insustentabilidade da dívida para os entes subnacionais¹⁰¹⁷.

Importa destacar o Acórdão do Tribunal de Contas da União (TC-028.192/2014-1¹⁰¹⁸), que faz uma espécie de levantamento da gestão da dívida pública federal. Como afirma Élide Graziane Pinto¹⁰¹⁹, o TCU manifestou-se devido à falta de clareza na gestão da dívida e, por meio desse acórdão, traz uma aproximação do problema por meio de um levantamento, gerando informações que permitiria a possibilidade de, nos próximos anos, implementar um regime jurídico de fiscalização da dívida pública. Na verdade,

[...] trata-se de levantamento de auditoria realizado na STN e, de forma complementar, no Banco Central do Brasil (Bacen), com o objetivo de produzir e estruturar o conhecimento sobre os processos de gestão da dívida pública, conhecer os seus gargalos, riscos associados e elaborar uma matriz

¹⁰¹⁶ Em síntese, as alterações na cobrança das dívidas dos estados e municípios foram “em relação ao cálculo dos juros, que passariam a ser calculados e debitados mensalmente, à taxa de quatro por cento ao ano (antes variavam de 6 a 9%), sobre o saldo devedor, previamente atualizado. A atualização passaria a ser calculada mensalmente, com base na variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Ampliado – IPCA (antes era aplicado o IGP-DI). Esse somatório de atualização mais juros reais ficaria limitado à Selic.” FATTORELLI, Maria Lúcia. O impasse da dívida dos estados e municípios. **Auditoria cidadã da dívida**, Brasília, DF, 19 abr. 2015. Disponível em: <<http://www.auditoriacidada.org.br/o-impasse-da-divida-de-estados-e-municipios/>>. Acesso em: 13 ago. 2015.

¹⁰¹⁷ Maria Lúcia Fattorelli explica que o não cumprimento da Lei Complementar n. 148, de 2014, “está relacionado à necessidade de utilização de recursos advindos de estados e municípios para completar os pagamentos da dívida pública federal. Desde a aprovação da Lei 9.496/97 e da edição da MP 1.811/99, todos os pagamentos de dívidas por parte de estados e municípios à União são destinados por esta ao pagamento de suas próprias dívidas”. Acrescenta ainda que foi aprovado na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei Complementar n. 37, de 2015, que estabelece prazo para a União cumprir a lei Complementar n. 148, de 2014. Ibid.

¹⁰¹⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Processo TC-028.192/2014-1**, Grupo I, Classe V. Natureza: Levantamento. Interessado: Tribunal de Contas da União. Unidades: Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda e Banco Central do Brasil. Relator: Min. José Múcio Monteiro. Brasília, DF, 22 de julho de 2015. Disponível em: <http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/noticias_arquivos/028.192.2014.1%20LEVANTAMENTO.%20GESTÃO%20DA%20DÍVIDA.pdf>. Acesso em: 01 dez. 2015.

¹⁰¹⁹ PINTO, Élide Graziane. Devido processo da gestão da dívida pública: balizas constitucionais, custos dos direitos fundamentais e riscos avaliados pelo TCU. In: ZIOUVA, Maria Cristiana Simões A. et al. **Mesa de abertura**. São Paulo, 20 out. 2015. (1h 24min). Disponível em: <<http://www.tvmpf.mpf.br/videos/1131>>. Acesso em: 01 dez. 2015. Vídeo da 1ª Jornada de Debates sobre a dívida pública: visões da Academia e sociedade civil, realizado em 20 de outubro de 2015, na cidade de São Paulo, promovida pela PRR3.

de auditoria com ações de controle a serem realizadas no curto e médio prazo¹⁰²⁰.

Nesse sentido, o acórdão identificou os riscos que, dada a probabilidade e o impacto do evento, podem interferir na continuidade das atividades, ficando claro “para os atores relacionados ao processo que algo errado está prejudicando o seu andamento, podendo causar impactos negativos significativos, sendo que alguns podem ser de difícil reversão”¹⁰²¹. Entre os riscos considerados extremos, após a análise de impacto e probabilidade, destacam-se

- a) risco de irregularidade e ineficiência causada pelos repasses ao BNDES;¹⁰²²
- b) risco de aumento do endividamento, em decorrência do excesso de empréstimos ao setor elétrico;
- c) risco de liquidez, em decorrência do curto prazo e médio de maturação da dívida;¹⁰²³
- d) risco de sustentabilidade, provocada pelo alto custo do serviço da dívida;¹⁰²⁴
- e) risco de liquidez, causado pela grande concentração de títulos com vencimento em ‘cabeça’ de trimestre (jan, abr, jul, out);
- f) risco de impacto financeiro relevante, causado por falhas na apropriação e na gestão de passivos contingentes;

¹⁰²⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Processo TC-028.192/2014-1**, Grupo I, Classe V. Natureza: Levantamento. Interessado: Tribunal de Contas da União. Unidades: Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda e Banco Central do Brasil. Relator: Min. José Múcio Monteiro. Brasília, DF, 22 de julho de 2015. Disponível em: <http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/noticias_arquivos/028.192.2014.1%20LEVANTAMENTO.%20GESTÃO%20DA%20DÍVIDA.pdf>. Acesso em: 01 dez. 2015.

¹⁰²¹ Ibid.

¹⁰²² Segundo o acórdão citado, “por enquanto, a dívida pública está num nível administrável, mas a dívida bruta não para de subir. Só os repasses ao BNDES causaram um aumento superior a 15% da dívida bruta. Portanto, o risco dessas operações é muito alto, uma vez que podem forçar o país a pagar juros muito altos pela rolagem de sua dívida, especialmente se a liquidez internacional voltar a se estreitar.” Ibid.

¹⁰²³ Conforme dados estatísticos do FMI, “o Brasil apresenta um prazo médio de maturação da dívida bastante inferior à média dos países emergentes (7,7 anos)”. BRASIL. Tribunal de Contas da União. Ibid.

¹⁰²⁴ Com relação ao custo da dívida brasileira, dados estatísticos do FMI mostra que o Brasil está entre os três países emergentes com maior despesa com taxas de juros nominais em relação ao PIB. Ou seja, “o custo da dívida brasileira é um dos mais altos entre os países emergentes e bastante superior à média dos países da Europa (1,44% do PIB), Ásia (2,05% do PIB), América Latina (1,54% do PIB) e também do G20 dos países emergentes, conforme indica a Tabela 10, a seguir. Em 2014, esse valor foi ainda maior. Conforme dados da Nota de Política Fiscal à Imprensa, divulgada pelo Banco Central, em 30/1/2015, os juros nominais atingiram 6,07% do PIB no ano passado. Segundo o Banco Central, entre os fatores determinantes dessa trajetória, destacam-se as elevações da taxa Selic e do IPCA no ano, que incidem sobre parcela significativa do endividamento líquido, e o resultado das operações de **swap** cambial no período.” Acrescenta ainda que “embora a Subsecretaria da Dívida Pública considere o custo do financiamento na elaboração da estratégia, esse indicador não tem apresentado grandes avanços. Ao contrário, as despesas com juros nominais vêm aumentando nos últimos anos, assim como a taxa implícita da dívida. Desse modo, o alto custo de endividamento no Brasil é um risco que pode impactar consideravelmente a sustentabilidade da dívida pública”. Ibid.

- g) risco de transparência, devido à falta de consolidação e quitação da dívida de órgãos públicos, gerando uma série de esqueletos da dívida que, se somados, podem impactar a dívida total;
- h) risco de sustentabilidade e de crédito, pela falta de superávit primário suficiente para diminuir a proporção dívida bruta/PIB;

Esses riscos trazem resultados negativos para a economia brasileira, o que prejudica diretamente o financiamento dos direitos sociais, tendo em vista a prioridade ao sistema financeiro.

Destaca-se o primeiro risco citado, quanto aos repasses ao BNDES, que deu ao Tesouro uma remuneração inferior ao próprio custo de captação, sendo que a diferença entre a taxa de juros dos empréstimos concedidos ao BNDES e as taxas de juros pagas pelo Tesouro, em relação aos títulos da dívida pública, geram despesas para o Tesouro, a ser paga na forma de subsídio.

Outro aspecto é o alto custo da dívida, em função dos juros elevados (um dos maiores do mundo). O relatório conclui que, pela elevada taxa de juros, “tem sido necessário refinanciar a dívida, para suportar todos os encargos, aumentando seu estoque e pondo em risco sua sustentabilidade”, uma situação que demanda, entre outras medidas, o acompanhamento das providências para reverter tal situação, tendo em vista o decrescente resultado primário, nos últimos exercícios, com déficit em 2014. Com isso, o relatório diz que, além da tendência recente de aumento da relação dívida/PIB, “a situação deficitária implica não apenas a impossibilidade de abater parte da dívida, mas também a necessidade de buscar mais recursos no mercado para refinanciá-la”¹⁰²⁵.

O acórdão traz, assim, importante levantamento para se conhecer, com maior profundidade, os processos relacionados à gestão da dívida pública, “identificando os riscos mais relevantes e gerando informações para eventuais ações de fiscalização”, o que contribui para otimizar estratégias de acompanhamento e execução de ações de fiscalização pelo órgão oficial de controle de contas.

¹⁰²⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Processo TC-028.192/2014-1**, Grupo I, Classe V. Natureza: Levantamento. Interessado: Tribunal de Contas da União. Unidades: Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda e Banco Central do Brasil. Relator: Min. José Múcio Monteiro. Brasília, DF, 22 de julho de 2015. Disponível em: <http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/noticias_arquivos/028.192.2014.1%20LEVANTAMENTO.%20GESTÃO%20DA%20DÍVIDA.pdf>. Acesso em: 01 dez. 2015.

Diante destas constatações das operações da dívida pública é que se percebe que a Constituição Financeira brasileira, segundo Fernando Facury Scaff¹⁰²⁶, “vem sendo usada para reduzir o ritmo da ampliação dos direitos econômicos e sociais em favor do pagamento da dívida pública para os rentistas” e que as ações para privilegiar a dívida pública contrariam princípios democráticos e republicanos, como a “blindagem” do serviço da dívida à deliberação e ao controle parlamentar e as irregularidades e ilegitimidades promovidas pelo sistema da dívida para, a qualquer custo, beneficiar o sistema financeiro.

A construção do orçamento deve ter, pois, como preocupação principal a redução das desigualdades regionais, colocando o homem como o centro das preocupações financeiras, e não a remuneração do capital¹⁰²⁷. As finanças públicas devem ser vistas como uma das concepções de Michel Bouvier e Jean-Pierre Lassale¹⁰²⁸, que procura conjugar a solidariedade social com a eficácia e a tradição democrática, com o orçamento passando a ser o espelho da nação para, nele, retratar-se as opções de política econômica e social. Da mesma forma, deve-se ter o sistema financeiro, econômico e tributário funcionando alinhado aos princípios e normas da Constituição, que coordena esses sistemas¹⁰²⁹.

¹⁰²⁶ SCAFF, Fernando Facury. Dívida pública atrasa ampliação de direitos fundamentais e investimento público. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 09 set. 2014. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2014-set-09/contas-vista-divida-publica-atrasa-ampliacao-direitos-fundamentais>>. Acesso em: 20 jul. 2015.

¹⁰²⁷ Ibid.

¹⁰²⁸ BOUVIER, Michel; LASSALE, Jean-Pierre. et al. **Finances Publiques**. Paris: LGDJ, 2014. p. 20-24.

¹⁰²⁹ SCAFF, Fernando Facury. A Constituição econômica brasileira. **Boletim de Ciências Econômicas**, Coimbra, v. 46, p. 110, 2003.

6 CONCLUSÃO

O Estado Liberal de Direito significou uma limitação do poder do Estado pelo direito, que aparece ligado ao liberalismo e impõe aos liames jurídicos do Estado a concreção do ideário liberal no que diz ao princípio da legalidade, da divisão de poderes e da garantia dos direitos individuais. O direito tinha na lei uma legalidade com determinado conteúdo, que não lesionasse certos valores, pelos quais se constitui a ordem jurídica e política.

A economia se apresentava, então, separada do Estado e da política. Mas a realidade não confirmou a tese liberal de que, se deixados separados e independentes economia e Estado, economia e sociedade, confiantes nas leis naturais do mercado, proporcionariam aos indivíduos condições de liberdade iguais para todos, com melhores condições de vida.

Diante da ineficiência do modelo liberal surge o Estado social como um direito de compromisso, no sentido de que Estado e direito assumiriam um papel de destaque na regulação do sistema social. No entanto, o Estado social não significou uma ruptura como o Estado liberal de direito, mas manteve o conteúdo jurídico do ideário liberal agregado pela questão social.

O Estado social não negou os valores básicos do Estado liberal de direito, como liberdade individual, igualdade formal, propriedade privada e segurança jurídica, porém lhe é dado um novo significado. Assim, o Estado de direito ampara juridicamente o conteúdo do liberalismo, tendo a lei como ordem geral e abstrata, na qual, posteriormente, transmuta no social, acrescentando, à juridicidade liberal um conteúdo social, que une a limitação do Estado com o conjunto de garantias e prestações positivas implementadas por ele.

A construção do Estado social emerge, pois, num contexto de justiça social e reivindicações igualitárias, que lhe transformam a face e as diversas expressões, ao longo do século XX. O Estado social traz a visão de uma democracia mais libertária ou, como diz Bonavides¹⁰³⁰, é a identidade da nação expressa por um constitucionalismo de libertação, com fases, contradições e consagração, no constitucionalismo democrático.

No entanto, o Estado social conserva a adesão ao capitalismo, não se tornando autônomo do liberalismo econômico (liberismo) e não renegando suas origens, mas, como afirma José Luis Bolzan de Moraes, convive e mantém uma relação de inclusão e exclusão, sem se livrar do âmbito do individualismo possessivo para, como objetivo, promover a realização, nesse Estado, da inclusão social, por meio de políticas públicas, aceitando certos níveis de exclusão.

¹⁰³⁰ BONAVIDES, Paulo. **Do Estado liberal ao Estado social**. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 9-10.

Essa nova fase foi marcada pelas Constituições sociais, com destaque às Constituições mexicana e alemã de Weimar, núcleos do constitucionalismo social, sendo a última uma referência imprescindível no processo de positivação dos direitos sociais e na própria institucionalização do Estado social.

Foi, pois, o constitucionalismo do Estado social que mais desenvolveu a vocação das Constituições modernas de estruturar a vida econômica e social, sendo essa nova forma de integração social e econômica incorporada nas Constituições que marcam o Estado social. Nessa fase é que o constitucionalismo social reconhece a questão social apresentada constitucionalmente sob os direitos sociais - de igualdade ou os direitos econômicos, sociais e culturais -, que exigem uma qualificada intervenção estatal.

Destaca-se, no período após a crise de 1929 até meados de 1970, a inserção das ideias de John Mainard Keynes, assimiladas no contexto do desenvolvimento do Estado social, que questionava o mecanismo automático de a economia sair da depressão. Dito de outra forma, na teoria geral de Keynes, a economia não tinha uma condição espontânea de saída da depressão, consoante preconizava a teoria clássica, devendo, ao contrário, intervir ele com uma mais presença na economia, apoiado na política financeira de controle das receitas e despesas, para conter as situações de insuficiência da procura efetiva, aumentando a produção e combatendo o desemprego.

O Estado tentava conciliar o problema da desigualdade, inerente às sociedades capitalistas, com a busca de maior justiça social. Keynes procurava equacionar o progresso social com a eficácia econômica, como condição de possibilidade para a democracia, em um sistema de estruturas econômicas e sociais do capitalismo contemporâneo.

O resultado foi uma maior credibilidade do Estado e uma atenuação das desigualdades naturais do capitalismo pela certeza do bem-estar presente e de uma prosperidade futura.

É dada ênfase à política fiscal, a única capaz de influenciar as forças reais da economia e considerada o instrumento fundamental para estabilizar suas flutuações, promovendo o crescimento econômico, combatendo o desemprego e impulsionando o pleno emprego.

No entanto, os direitos sociais, conquistados nas Constituições, sofreram com sua não efetivação em função das prioridades financeiras tomadas pelo Estado. Com novas tarefas, responsabilidades e necessidade de inclusão assumidas pelo Estado social e advindos da modificação da economia, na modernização social e nos riscos, surgiram custos para essa implementação, associados às crises e problemas de financiamento, como a crise dos anos de 1970, que rompeu com o equilíbrio de crescimento, que permanecia em ritmos elevados, e pela aceleração da inflação e aumento do desemprego, sem que o Estado, envolvido em uma

crise financeira, pudesse reagir eficazmente, fazendo com que os governos questionassem as políticas financeiras.

Acontece que, segundo as lições de Keynes, a política fiscal se apresentou como principal instrumento da política macroeconômica, após o resultado da Grande Depressão. Nos anos de 1960 e 1970, as políticas monetárias e fiscais eram utilizadas com a mesma importância, porém, nas últimas décadas, a política fiscal não foi a prioridade perante as políticas monetárias, pois, entre outras razões, a prioridade das economias avançadas era estabilizar e reduzir os altos níveis da dívida. A política monetária passou a ter como objetivo primordial da estabilização da inflação, que utiliza como principal instrumento as taxas de juros. Porém, a política monetária necessita ir além da estabilidade financeira e do combate à inflação, sendo a macroeconomia muito mais do que um só instrumento para implementá-la.

Dessa forma, a partir da década de 1960, ocorreram mudanças, nas quais, em meados dos anos de 1980, via-se um retorno à era pré-keynesiana, com a substituição do sistema de Bretton Woods pelo Consenso de Washington, a ascensão do neoliberalismo e as ideias de comércio livre, privatizações, desregulamentação, estabilização orçamental e combate à inflação, mitigando os direitos sociais e as conquistas constitucionais.

A política monetária se sobressai à política fiscal e o controle do déficit público é visto como a máxima exclusão do Estado e caracterizado a altas taxas de juros. Mas não é um déficit público de pleno emprego, como na era de Keynes e que foi defendido, mas um déficit público que garanta a remuneração do capital. Era a fase, como diz Avelãs Nunes, da “contrarrevolução” monetarista, que priorizava o controle inflacionário e desvalorizava as políticas de redução do desemprego. Dessa forma, via-se a inflação como um fenômeno exclusivamente monetário, que poderia ser combatida pela redução do crescimento da oferta da moeda, uma vez que ela resulta de um aumento da quantidade de moeda em circulação em relação ao aumento de produção.

O que se verifica é que o Estado teve problemas financeiros não só em função das despesas sociais da época, mas, principalmente, em decorrência do endividamento e do crescimento da dívida pública. O Estado passa por um período de transição do Estado fiscal ao Estado endividado, que cobre cada vez mais as despesas por empréstimos, acumulando dívidas para cujo financiamento tem de utilizar uma porcentagem cada vez maior das receitas. Essa dívida está mantida primordialmente para alimentar o sistema financeiro e a nova fase do capitalismo, de produtivo ao financeiro.

Nesse sentido, a crise orçamental registrada pelo constante endividamento dos países, não tem manifestamente relação com as reivindicações democráticas dos cidadãos, mas com as exigências do sistema bancário, atingido pela crise, principalmente na de 2008.

Como afirma Massonetto, esse período foi marcado por transformações no Direito Financeiro, que refletiram na emergência de um novo padrão normativo, que se diferencia do anterior por sua “interação com os processos de autovalorização do capital e pela absorção da lógica financeira geral que flexionou o modo de definir, gerir e realizar a riqueza no sistema mundial”. A função do fundo público, no período anterior do Estado de bem-estar social, era constituir o “pressuposto do financiamento da acumulação de capital, financiando a reprodução da força de trabalho e tutelando a valorização nos processos de renda ligados à produção”. Já no capitalismo contemporâneo, com a expansão financeira, decorrente desse novo modelo do sistema, passou-se a atribuir uma “nova função à esfera pública: a tutela pelo Estado dos processos de capitalização financeira, moldando, a partir do fundo público, a garantia da auto-reprodução do capital”. Dessa forma, o fundo público passou a garantir a renda financeira do capital, “deslocando a matriz do Direito financeiro para o processo de capitalização”, ao invés do que antes fazia, que era garantir a expansão material do sistema mundial com a promoção de bem-estar social.¹⁰³¹

Em função do caminho pela estabilização constante, controle inflacionário e consequente subida dos juros, planos de austeridade para reduzir a dívida pública e buscar o salvamento dos bancos, percebeu uma “blindagem” ao sistema financeiro, mormente ao “sistema da dívida” e ao “sufoco” dos direitos sociais, consagrados no constitucionalismo democrático.

Gilberto Bercovici e Luís Fernando Massonetto¹⁰³², ao tratarem da hegemonia dessas tendências neoliberais, que sucederam a ruptura do padrão de financiamento da economia do segundo pós-Guerra, falam de um novo fenômeno, a “Constituição dirigente invertida”. Essas contrarreformas desarticularam as ordens financeira e econômica nas Constituições, que refletem “a contradição do novo padrão sistêmico de acumulação com o paradigma da constituição dirigente”. Assim, a “Constituição dirigente invertida” é retratada nas políticas neoliberais de ajuste fiscal e vista como positiva para a credibilidade e a confiança do país junto ao sistema financeiro internacional. Por outro lado, a “Constituição das políticas

¹⁰³¹ MASSONETTO, Luis Fernando. **O direito financeiro no capitalismo contemporâneo**: a emergência de um novo padrão normativo. 2006. f. 94-95. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

¹⁰³² BERCOVICI, Gilberto; Massonetto, Luís Fernando. A Constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição financeira e a agonia da Constituição econômica. **Boletim de Ciências Econômicas**, Coimbra, v. 49, p. 59-60, 2006.

públicas e dos direitos sociais é entendida como prejudicial aos interesses do país, causadora última das crises econômicas, do déficit público e da ingovernabilidade”.

Marca-se, pois, todo um período de preponderância das ideias neoliberais, fortalecidas com a crise financeira do Estado e as políticas de Margaret Thatcher e Ronald Reagan. Fundamentado nas ideias de Avelãs Nunes, pode-se dizer que o neoliberalismo volta-se contra a cultura democrática e igualitária da época contemporânea, que pregava a redução das desigualdades no plano econômico e social e a afirmação da igualdade civil e política para todos.

O movimento neoliberal tem como principal elemento a hegemonia do capital financeiro, que trouxe enorme mobilidade geográfica e expansão dos capitais, valendo-se da tributação e isenção deles para investir nos países mais atrativos. A onda neoliberal foi vinculada por crises financeiras, tendo-se na de 2008 o destaque, por abalar as ideologias (da época) de um Estado mínimo e desregulado e atingir o sistema financeiro global, o que recaiu sobre a economia dos países que hoje se encontram interdependentes e provocou, a partir de setembro de 2008, o baixo crescimento econômico em regiões e em várias economias.

A crise trouxe consequências desastrosas à economia e à vida das pessoas. O desemprego subiu e os mercados bolsistas caíram em todo o mundo. A crise potencializou a desigualdade que já existia e, ao mesmo tempo que contribuiu para a crise de 2008, viu-se aumentada por ela.

A desigualdade fragilizou o sistema financeiro norte-americano. Como consequência, estagnou-se o poder de compra das classes médias e populares, fazendo com que as famílias se endividassem e fossem seduzidas pelas facilidades de créditos ofertados pelos bancos, cada vez mais desregulados.

Com as políticas neoliberais de maior mobilidade de capital, esperava-se que melhorassem a eficácia do sistema financeiro, com a redução dos custos do financiamento e a distribuição mais eficiente do capital, promovendo o crescimento igualitário da economia mundial. Acontece que, pelo contrário, a desigualdade de rendimento e patrimônio e concentração de renda aumentaram.

Assim, a distribuição de rendimentos foi se tornando progressivamente mais desigual, ao longo dos anos, não só em países com desigualdade elevada, como Itália, Grã-Bretanha e EUA, mas também em países relativamente igualitários, como Suécia e Alemanha.

Conforme Thomas Piketty, nos países escandinavos (anos 1970-1980), a desigualdade total dos rendimentos era relativamente fraca, com os 10% mais ricos tendo 25% do rendimento total, e os 50% mais pobres, cerca de 30%, com coeficiente de Gini de 0,26. Na

Europa, em 2010, os 10% mais ricos tinham 35% do rendimento total e os 50% mais pobres, 25%, com Gini de 0,36. Nos EUA, de 2010, e Europa, de 1910, os 10% mais ricos tinham 50%, e os 50% mais pobres, 20% do rendimento total, com Gini de 0,49. Em uma projeção para 2030, nos EUA, os 10% mais ricos passariam a ter 60% do rendimento total e os 50% mais pobres, 15%, com índice Gini de 0,58.¹⁰³³

Dados do PNUD, na medição da pobreza com base na renda, revelam que 1,2 bilhão de pessoas vivem com U\$\$ 1,25 ou menos por dia. Já no Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) do PNUD, quase 1,5 bilhão de pessoas, em 1991, de países em desenvolvimento estão vivendo na pobreza, somando-se a isso as privações em educação, saúde e padrão de vida.¹⁰³⁴

No mesmo sentido, segundo a Oxfam (*Oxford Committee for Famine Relief*), metade da população mundial ou cerca de 3,5 bilhões de pessoas, ganha, somadas suas rendas, o correspondente a 85 pessoas mais ricas no mundo.

Destaca-se que a ampliação da desigualdade de renda é um dos maiores desafios da atualidade, haja vista a distância entre ricos e pobres nos países desenvolvidos estar no seu maior grau, há anos, salientando-se que uma maior desigualdade na concentração de renda nos mais ricos retrai o crescimento e que o foco devem ser as classes pobres e médias, para distribuir renda e incentivar o consumo. Ademais, a desigualdade enfraquece o investimento e consequentemente o crescimento, trazendo instabilidades econômicas, financeiras e políticas, com fortes evidências de que desigualdade com concentração de renda nos ricos e estagnação dos pobres causaram as crises que afetam o crescimento a curto e longo prazo.¹⁰³⁵

No Brasil, esses índices de desigualdades dispararam, tanto em função de uma estabilidade das classes superiores, que sobrevivem às transformações na base econômica nacional e mantiveram inalterado o padrão excludente de distribuição de riqueza, quanto em relação às regiões brasileiras. Analisando-se o IDH dessas regiões, percebe-se que existem dois “Brasis”, tamanha é a desigualdade. Aliás, a média do último IDH, publicado por estados, em 2010, foi de 0,726, sendo que nas regiões Norte e Nordeste ficaram com 0,666 e 0,662, respectivamente, enquanto no Sudeste, no Sul e no Centro-Oeste ficaram com 0,764, 0,754 e 0,748, respectivamente.¹⁰³⁶ Verificando-se os anos de 2006 a 2012 os estratos de 0,1%,

¹⁰³³ PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Tradução Sarah Adamopoulos. Lisboa: Temas e Debates, 2014. p. 371.

¹⁰³⁴ PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Mundo tem 2,2 bilhões de pessoas pobres ou quase pobres, adverte Relatório do PNUD**. Brasília, DF, 24 jul. 2014. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=3910>>. Acesso em: 27 out. 2014.

¹⁰³⁵ DABLA-NORRIS, Era et al. **Causes and consequences of income inequality: a global perspective**. [S.l.]: FMI, 2015. p. 2-8.

¹⁰³⁶ LIMA, Júlio César de Carvalho. **O Brasil e o mundo em dados comparativos**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2014. p. 70.

1% e 5% dos mais ricos apropriaram-se de uma parcela substantiva da renda nacional, no qual o 0,1% mais ricos recebeu quase 11% da renda total (uma renda média de 110 vezes mais do que a média nacional); o 1% mais rico apropriou-se de 25% da renda; e os 5% mais rico de 44% da renda total¹⁰³⁷.

Na verdade, o neoliberalismo acentuou essas diferenças, marcadas na sociedade, levando-se a rejeitar o discurso que preconizava que, se o mercado funcionasse corretamente, as pessoas receberiam como remuneração o rendimento equivalente a seu esforço produtivo. Verificou-se que as diferenças excessivas não são reduzidas pelo mercado, mas potencializadas pela exclusão dos mais pobres ou a redução dos salários, quando se agrava a pressão do desemprego. Dito de outra forma, o neoliberalismo tornou os mercados de trabalho flexíveis, conduzindo à estagnação salarial e à redução dos custos, em prol do crescimento econômico.

Em razão das consequências, a crise motivou a discussão da eficácia dos mercados e das ideologias neoliberais e a própria necessidade de maior supervisão reguladora pelas instituições nacionais e internacionais. Após a crise de 2008, medidas foram tomadas visando maior intervenção pública na economia, sendo realizados investimentos financeiros pelo Estado, a fim de salvar instituições financeiras e, conseqüentemente, o neoliberalismo, à custa do Estado social, como no caso da americana General Motors. Conforme Avelãs Nunes, a política de financiamento das instituições financeiras pelo Estado absorveu, na primavera de 2009, o correspondente a 80% do PNB nos EUA e no Reino Unido.

Os neoliberais viam que o governo deveria atuar em função das elites financeiras, que proporcionavam mecanismos de promoção da competitividade e do crescimento, e não a favor dos trabalhadores e da classe média, o que era considerada uma atuação ineficiente. Como causa, viu-se a erosão de direitos sociais, como saúde, educação, infraestrutura das famílias e comunidades, direitos esses previstos e conquistados nas Constituições sociais, mormente na Constituição brasileira que sofreu com as políticas fiscais neoliberais em desconformidade com o o modelo de Estado democrático de direito.

Com os efeitos das crises, políticas neoliberais de austeridade foram utilizadas como alternativas, a exemplo de políticas orçamentárias restritivas, aplicadas em diversos países, em função de incremento da dívida pública, subida da taxa de juros exigida pelos

¹⁰³⁷ MEDEIROS, Marcelo; SOUZA, Pedro H. G. Ferreira de; CASTRO, Fábio Avila de. O topo da distribuição de renda no Brasil: primeiras estimativas com dados tributários e comparação com pesquisas domiciliares (2006-2012). *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 58, n. 1, p. 18, 2015.

financiadores e redução dos déficits orçamentais por programas de corte da despesa pública e aumento dos tributos.

A austeridade vem sendo utilizada como instrumento beneficiador do capital financeiro e como necessária ao pagamento das dívidas do capital. Para isso, utilizam de políticas que alteram as estruturas jurídicas, fragilizam as soberanias locais, promovem o desmonte do Estado social pela diminuição da produção, dos direitos sociais, aumento do desemprego e baixa dos salários reais.

As políticas de austeridades tiveram repercussão negativa generalizada em vários países europeus. Em relatório da OIT, a política de deflação na Alemanha reduziu o consumo e conduziu ao aumento das desigualdades de rendimento, a um ritmo crescente. Já países como Grécia, Irlanda, Chipre e Portugal, com déficits orçamentais, solicitaram resgates financeiros, permitindo que fosse imposto pela Alemanha aos estados-membros com maiores dificuldades políticas de austeridade recessivas e reformas estruturais com altos custos sociais. Especificamente em Portugal, as políticas de austeridade de caráter recessivo diminuíram a qualidade de vida da população, com aumento de impostos, redução de salários, pensões e prestações sociais, gerando desemprego e fazendo reformas estruturais que passam pela desregulação do mercado de trabalho, como nas privatizações, que trouxeram consequências desastrosas, como o empobrecimento da população.¹⁰³⁸

Como consequência dessas medidas de austeridade, a democracia é enfraquecida, tendo em vista que em muitos países os cidadãos votam por alguma mudança política, mas as decisões são tomadas fora do escopo onde são feitas suas escolhas. Na Europa, por exemplo, o pacto orçamental autoriza medidas pela Comissão Europeia ou pelo Tribunal de Justiça da União Europeia, sem a intervenção dos parlamentos nacionais e dos sistemas judiciários nacionais, o que reflete um desvirtuamento do poder democrático local. No Brasil, várias medidas de ajustes fiscais e alterações legislativas foram traçadas em função ou por influência de organismos internacionais, como o FMI e suas “cartas de intenções”. Como afirma Bercovici¹⁰³⁹, há uma substituição da razão política pela técnica, com a estrutura da *governance*, formando-se por “atores técnico-burocráticos, sem responsabilidade política e fora do controle democrático, cujo objetivo é excluir as decisões econômicas do debate político”.

¹⁰³⁸ ROMÃO, António. A crise “mata”, a austeridade “enterra”. In: FERREIRA, Eduardo Paz (Coord.). **A austeridade cura? A austeridade mata?** Lisboa: AADFL, 2014, p. 257.

¹⁰³⁹ BERCOVICI, Gilberto. **Soberania e Constituição: para uma crítica do constitucionalismo**. São Paulo: Quartier, 2013. p. 334.

Essas políticas neoliberais visam diretamente beneficiar o capital financeiro e têm como objetivo a dívida pública. Na Europa as medidas contrariaram o crescimento econômico e a promoção do emprego com políticas monetárias de caráter deflacionário, restritivo e contracionista.

Com o processo de financeirização e a subordinação do capital produtivo ao capital financeiro, operou-se a criação de um mercado único de capitais em escala mundial e a consagração do princípio da liberdade de circulação de capitais, destacando-se a inovação financeira no desenvolvimento de produtos financeiros derivados e virtuais, autorizados por legislações que desregulamentaram o sistema financeiro.

O objetivo é garantir o pagamento da dívida pública e favorecer a financeirização. A dívida pública favorece a acumulação de capitais por uma “engrenagem”, caracterizada como “sistema da dívida” e instrumentalizada no endividamento público às avessas, que aumenta o poder do setor financeiro pelo endividamento, gerado normalmente sem contrapartida.

O sistema da dívida passou a ser um instrumento de força e poder dentro do capitalismo financeiro. A dívida pública alimenta a acumulação financeira por intermédio das finanças públicas e por meio dela se permite a imposição, a países em desenvolvimento, de políticas de ajuste estrutural, que contrariam o pleno emprego, os direitos sociais, a redistribuição do rendimento e o desenvolvimento regional equilibrado, tornando-se a dívida um elemento crescente de dominação econômica e política dos países capitalistas centrais sobre os da periferia, que sofrem intervenção em suas legislações e Constituições, chegando a conviverem, como ensina Gilberto Bercovici, em um estado de exceção econômico permanente, contrapondo-se à normalidade do centro.

Para garantir a dívida pública, são criados privilégios e garantias ao sistema financeiro, baseados na desregulamentação, no acesso aos paraísos fiscais e nas bolhas e crises, a fim de fortalecer o poder financeiro, captado em vários setores do campo legal, político e econômico.

Esse processo aconteceu em vários continentes. Na América Latina, nos anos de 1970, o endividamento foi utilizado como meio de absorver crises de excesso de liquidez financeira. Na Europa e em outros continentes, foi usado o mecanismo do salvamento bancário, por meio de ajudas financeiras que transferiram a crise, que afundou os bancos, para os países. O resultado foi o crescimento da dívida em vários países e o comprometimento do bem-estar do cidadão e das garantias democráticas conquistadas no Estado social.

Essa principal função da dívida pública é que desvia a finalidade constitucional e do financiamento dos direitos sociais. O modo de atuação do sistema da dívida buscou medidas para o salvamento bancário, provocando-lhe o crescimento, sendo paga à custa da sociedade,

via planos de ajuste fiscal, que reduzem os gastos sociais para que os recursos se destinem ao pagamento do serviço da dívida, com vários elementos contribuindo para alimentar esse sistema que, ao invés de aportar recursos, passa a retirá-los, de forma crescente e contínua, operando pelos seguintes meios:

- a) pelo **modelo econômico e tributário**, que se orienta para ajustes fiscais, antirreformas, controle inflacionário, arranjos contábeis e medidas impostas por organismos internacionais;
- b) pelas **regras jurídicas**, verificadas por alterações legislativas que privilegiam o setor financeiro e concentram esforços no pagamento da dívida financeira;
- c) pelo **poder político**, que tem o poder financeiro como patrocinador de campanhas eleitorais e de meios de comunicações; e) pela **corrupção**, que instrumentaliza a aprovação de medidas antissociais.

Em princípio, o endividamento de um país deveria aportar recursos para melhorar a gestão pública e, como um instrumento complementar, valeria às necessidades orçamentárias que não pudessem ser financiadas por recursos da arrecadação tributária ou de outras receitas do Estado. Acontece que a dívida cresce em decorrência dos elevados custos e dos ajustes fiscais, antirreformas, alterações legais, controle inflacionário. Dessa forma, a dívida se perpetua e cresce de maneira acelerada, devido à imposição de condições onerosas, que exigem a contração de novas obrigações para pagar dívidas anteriores, em processos na maioria das vezes sem transparência e com privilégios legais, sendo consequência disso a retirada contínua de recursos do orçamento, ao invés de se utilizar a dívida para receber recursos e se investir nas áreas necessárias para desenvolver o Estado, social e economicamente.¹⁰⁴⁰

As políticas neoliberais repercutiram também diretamente no modelo tributário, como resultado da transição neoliberal. No pós-Segunda Guerra e a imposição de uma nova arquitetura econômica no mundo, a ordem internacional foi-se delineando e exigindo maior inserção dos Estados nas relações econômicas e políticas internacionais, emergindo organismos internacionais reguladores da ação estatal que, em matéria de direito econômico, tem proporcionado forte impacto na estrutura econômica e tributária, o que levou a um realinhamento dos Estados, em função da relativização de suas soberanias, sentida principalmente pela pressão desses novos atores transnacionais e pelas políticas neoliberais.

¹⁰⁴⁰ FATORELLI, Maria Lúcia. **Auditoria cidadã da dívida pública**: experiências e métodos. Brasília, DF: Inove, 2013. p. 48-51.

Houve um deslocamento do eixo da tributação sobre o patrimônio e renda a tributação indireta, que tributa mais o consumo e é considerada injusta e regressiva.

Com a liberdade da circulação de capitais, a estagnação do capital produtivo e o aumento dos mercados financeiros e finanças especulativas, a tributação, a fim de atender esse novo mercado especulativo, impactou, o que se constata nos privilégios fiscais; nas renúncias fiscais para corporações transnacionais, que condicionam a instalação de unidades produtivas no país; na concorrência tributária, no qual os tributos compõem margens de lucros em transações internacionais; e nos “paraísos fiscais”, que visam atrair investidores estrangeiros. Como consequência, o modelo de tributação, como instrumento de redistribuição de renda, ampliou as desigualdades, abandonando o compromisso com a solidariedade e a justiça fiscal.

O Brasil, seguindo a tendência da política neoliberal mundial, concentrou a economia, especificamente no início da década de 1990, para inserir e assegurar o país nos circuitos internacionais de acumulação do capital e valorização financeira, entrando em um processo de financeirização, combinando a estagnação econômica e a inflação, o que levou a economia a um processo de acumulação financeira, baseada na dívida pública e nos ganhos inflacionários. Após o Plano Real, esse processo se baseou na renda de juros.

A partir da década de 1990, marcada pela expansão financeira e a adesão aos princípios neoliberais, a política macroeconômica brasileira seguiu a tendência das políticas na maioria dos países e teve como principal instrumento a política monetária (utilizada unicamente para a estabilidade de preços), diferentemente das lições de Keynes, logo após a Grande Depressão, quando as políticas monetárias e fiscais utilizadas tiveram a mesma importância. Porém, nas últimas décadas, a política fiscal não foi a prioridade diante das políticas monetárias, pois, entre outras razões, o mote das economias avançadas era estabilizar e reduzir os altos níveis da dívida. Além disso, a política econômica brasileira neoliberal, iniciada na década de 1990 foi seguida por todos os outros governos, mediante ajustes fiscais, com elevação de juros reais e garantia de superávits primários, a fim de assegurar o pagamento da dívida pública, em detrimento dos direitos sociais, sendo que essa dívida, na maioria das vezes, não trouxe contrapartida financeira para a sociedade, mas para garantir os rendimentos do capital.

A partir de 1994, o Plano Real atingiu o objetivo do controle inflacionário, mas, por outro lado, agravou a situação econômica, com crise fiscal, crescimento constante da dívida pública e desequilíbrio externo crescente. Nessa época, o Plano Real não tinha alicerce em uma política fiscal eficiente, sustentando-se no rigor da política monetária, com juros como principal instrumento de combate a inflação. Já a partir de 1999, no segundo governo do FHC,

o Brasil buscou credibilidade no mercado com uma política ortodoxa, baseada em câmbios flutuantes, regime de metas de inflação e garantia de superávit primário, a fim de conseguir sobras para pagamento dos juros e favorecimento do mercado. A garantia dessa confiança nos investidores inibe o país a seguir políticas sensatas, forçando-o a instituir políticas notadamente perversas e contrárias às conquistas democráticas estabelecidas na Constituição de 1988.

A afirmação da estabilização, nos governos FHC, Lula e Dilma, busca sinalizar a capacidade de saldar compromissos com os credores. Dessa maneira, que foi dado, nos anos seguintes ao Plano Real, com os governos Lula e Dilma, a garantia da inserção da economia brasileira nos circuitos mundiais de valorização financeira e foi mantido o sistema de metas de inflação, independência do Banco Central e política fiscal voltada a sustentar a dívida pública, continuando com o rebaixamento financeiro dos direitos sociais. No entanto, destaca-se que, no governo Lula, a economia teve melhor desempenho, favorecida pelo contexto internacional, quando comparada com os governos anteriores, e houve a expansão de alguns programas de transferência de renda, como o Bolsa-Família e o Benefício de Prestação Continuada, responsáveis pela redução da queda do índice de Gini, mesmo com um valor pequeno de dispêndio orçamentário.

Destaca-se também o crescimento da economia brasileira, a partir de 2006, com a contribuição das políticas de distribuição de renda e o crescimento do mercado interno, que teve a incorporação de parte da população, antes excluída, com estímulo ao consumo, em um modelo econômico desenvolvimentista, cabendo enfatizar uma melhor participação da relação salário/PIB, a partir de 2003, e a redução do desemprego, de 2003 a 2012.

No entanto, essas políticas sociais, utilizadas nos últimos 20 anos, por mais que tenham melhorado a qualidade de vida dos cidadãos, não atendem o que se entende por política social garantidora de direitos, sendo usadas de forma colateral e paliativa para acessar o sistema financeiro de maneira que potencialize o consumo e aumente o endividamento das famílias. Tal situação não seria um problema se o governo, no caso das recessões, não modificasse as garantias sociais, como seguro-desemprego e pensão por morte e mantivesse um sistema tributário regressivo incidente sobre o consumo, tornando a renda disponível das famílias ainda mais baixa¹⁰⁴¹.

Já no início do segundo governo Dilma (2015), com a continuidade dos ajustes fiscais,

¹⁰⁴¹ LAVINAS, Lena. Em nome da austeridade. **Instituto Humanitas UNISINOS**, São Leopoldo, 23 fev. 2015. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/noticias/540102-em-nome-da-austeridade-artigo-de-lena-lavinas>>. Acesso em: 10 mar. 2015.

o reequilíbrio fiscal atinge especificamente as políticas sociais, que alcança os direitos trabalhistas e previdenciários, com o viés liberal de corte de gastos sociais, aumento de impostos e taxas de juros, num contexto de desaceleração econômica, retração de investimentos e escassez de novos empregos.

O aumento da taxa de juros, no contexto atual, é o argumento usado para controlar a inflação. No entanto, a taxa de juros não é o único e melhor instrumento para essa redução, pois esse instrumento é utilizado quando a alta de preços decorre do excesso de demanda, o que não acontece no Brasil. No caso brasileiro, a inflação não é normalmente causada por excesso de demanda, mas por aumento dos preços administrados pelo governo, como combustíveis, energia elétrica, telefonia e transporte público, o que demonstra que a elevação dos juros privilegia o crescimento da dívida pública e prejudica a distribuição de recursos para outras áreas essenciais do orçamento, necessárias ao financiamento dos direitos sociais, sem dizer que impede investimentos na economia real.

As medidas de ajustes fiscais são acompanhadas de alterações constitucionais e infraconstitucionais que adequam o país a esse novo padrão normativo de direito financeiro, na fase do capitalismo financeirizado. Houve, como diz Massonetto¹⁰⁴², uma longa crise institucional derivada do conflito entre o Direito então vigente e a nova regulação que, não resolvida na Constituição de 1988, “ensejou a formação de uma ordem ambígua, flexível e, em sua grande parte, construída à margem da Constituição”. Dessa forma, o novo padrão normativo, no ordenamento jurídico nacional, orientou a legislação financeira pós-Constituição de 1988 com reformas constitucionais.

A Constituição de 1988, identificada com as experiências europeias da segunda metade do século 20, valorizou o Estado social, com a proposta de construir uma sociedade justa e solidária e a erradicação da pobreza, sendo marcada pela ideia de função social, sem dizer do conteúdo transformador da realidade nos principais componentes do Estado democrático de direito, como a opção pela República Federativa do Brasil e a incorporação, de forma efetiva, da questão da igualdade e do princípio-guia da dignidade da pessoa humana.

Num Estado democrático de direito, o constituinte considerou os direitos sociais como categoria jurídica essencial, no mesmo plano dos direitos civis e políticos, sendo positivados como autênticos direitos fundamentais e gozando de igual efetividade.

No entanto, a Constituição de 1988 reflete o déficit de eficácia e as dificuldades de

¹⁰⁴² MASSONETTO, Luis Fernando. **O direito financeiro no capitalismo contemporâneo**: a emergência de um novo padrão normativo. 2006. f. 114-116. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

concretização de uma Constituição dirigente, num contexto de profunda transformação ocasionado pela conjuntura neoliberal, via planos de reformas do Estado, mormente nas políticas fiscais, na austeridade e nos ajustes, que sugerem a flexibilização dos direitos e garantias sociais do Estado social.

Para a efetivação desses direitos, é necessário o seu financiamento, e a Constituição de 1988 estabeleceu as formas de financiamento, consagradas no “orçamento social mínimo”, destinando grande parte dos recursos à área social, por meio da arrecadação de impostos fixados pela competência constitucional, as destinações das contribuições e demais tributos, além da repartição das arrecadações entre os entes subnacionais e as vinculações das receitas dos impostos e contribuições.

Com a introdução do conceito de seguridade social, foi criado um orçamento exclusivo, distinto do orçamento fiscal, financiado por fontes específicas, como contribuições sobre a folha de salários de empregados e empregadores, faturamento e lucro líquido e recursos fiscais da União, estados e municípios, podendo ainda ter novas fontes.

O texto constitucional original de 1988 favorecia a descentralização da arrecadação, com sentido oposto à centralização exercida na ditadura militar, o que se deu com a repartição das competências tributárias entre os entes subnacionais e o aumento dos fundos de participação de Estados e Municípios, ampliando os recursos públicos aos direitos sociais. Dessa forma, aumentava a capacidade de financiamento dos gastos públicos desses entes federativos, significando uma menor dependência deles em relação à União, na cobertura das políticas sociais.

A Constituição adotou, pois, um modelo de federalismo que permitia o equilíbrio econômico-financeiro entre os entes federativos, de modo que os entes subnacionais conseguissem financiar suas atividades por meio dos recursos obtidos, bem como a possibilidade de distribuição desses recursos, de forma cooperativa, para estados e municípios, garantindo a autonomia financeira e a possibilidade de subsidiar financeiramente suas responsabilidades sociais.

A política fiscal deve atender aos objetivos e fundamentos da Constituição federal, a fim de concretizar o Estado democrático de direito, no qual se tem os fundamentos (art. 1º.) como ponto de partida e a base para o agir estatal e não estatal, e os objetivos (art. 3º.) como o ponto de chegada da atuação do Estado. Dito de outra forma, a política fiscal, tanto na distribuição justa do ônus fiscal quanto na devida aplicação dos recursos, encontra-se vinculada ao modelo de Estado democrático de direito, o parâmetro de sua atuação. A Constituição assumiu o compromisso com a equidade, visando um sistema tributário mais justo, focado na descentralização e no

fortalecimento da autonomia dos estados e municípios, o que busca atenuar os desequilíbrios regionais, com melhor distribuição dos ônus aos membros da sociedade por meios de seus princípios garantidores da igualdade e da segurança do cidadão.

Acontece que esses preceitos constitucionais sofreram alterações em função da ideologia neoliberal, conduzindo-se contrarreformas, tanto na Carta democrática quanto nas legislações infraconstitucionais, em um cenário desfavorável à efetivação das mudanças em prol do Estado social, proposto na Constituição federal.

Para retomar a concentração de recursos para a União, em função da inflação e da dívida pública, o governo federal fez ajustes fiscais e explorou a cobrança de contribuições sociais, cuja arrecadação não compartilha com estados e municípios, possuindo esses tributos diversas facilidades, como a cobrança sem a observância do princípio da anterioridade. Com isso, foram-se criando tributos e alterando-se alíquotas e modificando-se a distribuição federativa das receitas tributárias, com acentuando grau de cumulatividade do sistema tributário no país. Já em 1994, a União retomou o “bolo tributário”, revertendo a estrutura de repartição e descentralização da arrecadação, iniciada na Constituição de 1988.

Dessa forma, a instabilidade na Federação teve, como principal causa, o programa de estabilização econômica do Plano Real, cujos pilares básicos foram a privatização, a desregulamentação, o controle de gastos e a redução do déficit público, já que tinha-se na autonomia política e financeira dos entes federativos conquistadas na Constituição um entrave aos planos de metas fiscais, criando-se, assim, uma forte tendência à recentralização das receitas na União.

Como consequência, enfraqueceu-se a federação, colocando-se o sistema tributário na contramão do crescimento econômico e da justiça fiscal, dadas suas características regressivas e a limitada expansão do mercado interno. O sistema tributário passou a ser mero instrumento para os ajustes fiscais, descaracterizando o seu papel inicial, dado na Constituição federal, e, com o tempo, aprofundaram medidas em função das crises econômicas e fiscais e da ameaça constante de um processo hiperinflacionário.

Assim, ao longo da década de 1990 e início do século 21, estados e municípios foram perdendo receita, enquanto crescia a carga tributária. Em levantamento realizado pelo autor, verificou-se que de 1995 a 2013 a União manteve uma participação de 69,07% na média da arrecadação total, ao passo que estados e municípios ficaram somente com 25,9% e 4,69%, respectivamente (Tabela 1).

A fim de desviar recursos para gerar superávit primário e pagar o sistema da dívida, destaca-se a criação da DRU (Desvinculação das Receitas da União), estabelecida pela EC

nº42/03, sucessora do Fundo Social de Emergência, criado pela EC 1/94 e que vem sendo prorrogada até os dias atuais (EC 68/11 prorrogou até 2015). A DRU retira parte da arrecadação dos tributos destinados aos direitos sociais, desvinculando para o orçamento fiscal, que cuida de atender o sistema financeiro e reduzir contabilmente a dívida líquida. Na verdade, trata-se da desvinculação de parcela dos recursos arrecadados pela União para uso em outras finalidades que não as constitucionalmente previstas, estimando-se, segundo Evilásio Salvador, no período de 2000 a 2007, a transferência para o orçamento fiscal, por meio da DRU, de R\$ 278,4 bilhões, que pertenciam às políticas da seguridade social, um valor equivalente a cinco vezes o orçamento anual da saúde e quase dez vezes o da assistência social.

Assim, somadas à concentração de receitas à União, adotaram-se políticas que afetaram a arrecadação dos estados, como a concessão de incentivos fiscais a tributos com ele partilhados e a desoneração nas exportações, como no caso do ICMS, a fim de compensar a perda de competitividade da produção nacional com a valorização do real, em função dos ajustes fiscais, que desequilibraram as contas externas.

Outras alterações na Constituição permitiram que a economia brasileira passasse de uma economia de mercado com forte planejamento estatal para uma maior participação dos investimentos estrangeiros. Ademais, as alterações legislativas também seguiram a onda neoliberal, mormente nas políticas fiscais, que permitiram a transferência para a renda do trabalho do ônus tributário, viabilizando o processo de integração do capital financeiro por meio do livre fluxo de recursos, a fim de gerar sucessivos superávits primários para cumprimento das metas fiscais.

Em uma análise pós-Plano Real, verifica-se que, já em 1995, havia a Lei 9.249, favorecedora do capital e recursos financeiros, com a instituição de juros sobre o capital próprio e a isenção do imposto de renda sobre os lucros ou dividendos distribuídos aos sócios ou acionistas, bem como a isenção sobre a remessa de lucros ao exterior. No mesmo ano, a Lei 9.250 reduziu a progressividade do IR, com eliminação da alíquota de 35%. Em 1997, a Lei 9.532 elevou a alíquota do IR de 25% para 27,5%.

Essas isenções fiscais confirmam a pesquisa de Tomas Piketty de que os rendimentos de capital são cada vez menos tributados, escapando-se da progressividade dos impostos no topo da hierarquia dos rendimentos, como na maioria dos países. No Brasil, a tributação (com a alíquota) cresce até o último centil de distribuição de renda, começando a diminuir no estrato de 0,05% (Tabela 10), tendo como consequência que se acentua a regressividade do sistema tributário brasileiro, violando-se o princípio da capacidade contributiva e

aumentando-se a concentração de renda e a desigualdade.

Destaca-se ainda o prejuízo aos trabalhadores de baixa renda, com a não correção da tabela do IR, com a recomposição adequada, além de outras disfuncionalidades na tributação do IR, como a baixa incidência no capital, como no caso da Medida Provisória 281/2006, que reduziu as alíquotas do IR e da extinta CPMF para investidores estrangeiros no Brasil. Além disso, a Lei 11.033/04 dá privilégios ao capital financeiro, reduzindo a alíquota do IR de 20% para 15% sobre os ganhos líquidos auferidos em operações das bolsas de valores e mercadorias, privilégios que também alcançam as aplicações financeiras dos fundos de investimento e demais aplicações de renda fixa.

No campo das renúncias fiscais, foi verificado que houve um crescimento expressivo, juntamente com a carga tributária, de 1999 a 2014. Ou seja, as renúncias saíram de 2,4% do PIB para 5,9% do PIB e a carga tributária, de 31,1% do PIB para 35,4% (Tabela 2), quando se poderia esperar uma redução da carga tributária, já que aumentaram as renúncias fiscais. Isso significa uma oneração maior aos contribuintes não beneficiados pelas renúncias, exatamente aqueles com menor renda (Tabela 9 e Gráfico 4), o que mostra a regressividade do sistema tributário, com maior oneração a quem tem menos renda, contrariando princípios básicos da Constituição, como a capacidade contributiva, a progressividade, a isonomia, e questiona o modelo de Estado Democrático de Direito consagrado na Carta de 1988.

As renúncias foram mais evidentes após a crise econômica de 2008, com aumento de 236% até 2014 (tabela 3), sendo que só as previdenciárias aumentaram 275%. Tal fato se deu principalmente devido à crise, em função das desonerações executadas pelo governo em diversos setores da economia, para salvar o capital privado. Destacam-se ainda as renúncias no IPI para o setor automotivo, eletrodoméstico e o Plano Brasil Maior.

As desonerações tributárias se concentraram mais nas contribuições sociais, que financiam a seguridade social, em um verdadeiro paradoxo, pois são os tributos de arrecadação mais implementada, em função da concentração de receitas na União e do não compartilhamento. Essa desoneração se deu em função do Plano Brasil Maior, em especial das medidas de desoneração da folha de pagamento, que se reflete nas renúncias das contribuições previdenciárias, que tiveram um substancial aumento, de 2012 a 2014. Por causa dessas renúncias, é prevista a compensação, pelo Tesouro Nacional, comprometendo a capacidade de custear outros recursos, como saúde, assistência e previdência social, além de ser comprovado pela ANFIP que tal compensação não acontece, o que agrava ainda mais a situação.

Na pesquisa, foi constatado (tabela 4) que as renúncias fiscais, no período de 2000 a

2014, superam os recursos, em todos os anos, do orçamento social da assistência social, saúde, trabalho, educação e cultura, urbanismo e habitação, desporto e lazer, estabelecidos na Constituição de 1988.

Assim, as desonerações tributárias afetam o orçamento da seguridade social por debilitar as fontes tributárias das políticas de previdência, saúde e assistência social, implicando ainda estados e municípios no financiamento das políticas de saúde e educação.

As intervenções da política fiscal neoliberal desvirtuaram a principal função de justiça fiscal do sistema tributário brasileiro, favorecendo a concentração de renda e ampliação das desigualdades de rendimento. Com maior tributação sobre o consumo de bens e serviços e menor tributação sobre patrimônio e renda do capital, o sistema tributário apresenta-se regressivo, fazendo com que a tributação se concentre em quem possui menos renda, em função da alta carga tributária nos tributos indiretos sobre o orçamento familiar (tabela 8), o que contraria princípios garantidores do Estado democrático de direito, como isonomia e capacidade contributiva.

Analisando a participação dos tributos por base de incidência, no período de 1995 a 2013 (tabela 7), verificou-se que a tributação sobre bens e serviços (consumo) representou 47,5% da arrecadação, em média, enquanto a tributação sobre propriedade e renda foi de 3,27% e 18,27%, respectivamente. Por outro lado, os trabalhadores assalariados que mais pagam tributos são os mesmos que se responsabilizaram pela maior parcela das receitas arrecadadas pela União, estados, Distrito Federal e municípios, que, segundo Evilásio Salvador, representou, em 2007, 67,03% das receitas arrecadadas pelos entes federativos.

Num estudo comparativo (Tabela 9) da carga tributária por base de incidência no ano de 2012, com os países da OCDE, verificou-se que o Brasil possui a maior carga tributária sobre bens e serviços (18,8% do PIB) enquanto a Suíça, por exemplo, tem 6,1%. Ademais, destaca-se a baixa tributação sobre renda, lucro e ganho de capital, com 6,4% do PIB, que perde somente para a Turquia (6,0%), enquanto na Dinamarca chega-se a 29,6% e na Noruega, a 20,3%. A tributação sobre a propriedade também é uma das menores, com 1,4%, enquanto no Reino Unido e na França chegam a 4,2% e 3,9% respectivamente. Tais índices mostram que a regressividade do sistema tributário brasileiro é uma das piores e mais expressivas dentre os países citados e que prioriza o capital com baixa tributação, onerando mais quem tem menor poder aquisitivo.

Pela carga tributária líquida ainda, é possível verificar o que realmente fica disponível para o fundo público dos gastos com custeio, investimento e políticas sociais. Embora o Brasil tenha uma alta carga tributária bruta e de valor semelhante a países desenvolvidos da OCDE,

quando retiradas as transferências públicas e os recursos ao pagamento de juros, o país passa a ter uma das menores cargas tributárias líquidas, ou seja, o que realmente fica disponível para a prestação de serviços públicos e para os bens públicos. Como o Brasil possui uma das maiores taxas de juros do mundo, após deduzir as despesas com o pagamento de juros decorrentes do endividamento, o país apresentou, por exemplo, em 2007, a baixíssima carga tributária líquida de 13,1% do PIB (Tabela 11).

A Constituição de 1988 tem a seguridade social como um direito do cidadão e dever do Estado, amparados com direitos sociais baseados no tripé saúde, assistência social e previdência social, pelo que determina um orçamento com recursos próprios e exclusivos para as políticas da seguridade social, distinto daqueles que financiam as demais políticas do governo. A seguridade social tem uma base de financiamento diversificada e sólida (arts.194 e 195) da CF, que envolvem as contribuições sociais pagas pela sociedade, trabalhadores e empresas, como COFINS, CPMF e CSLL. Acontece que há muito se afirma que a previdência social está em déficit e que o pagamento dos benefícios previdenciários do RGPS é maior que a soma das receitas das contribuições do INSS sobre a folha de salários e demais rendimentos dos trabalhadores, sendo levado em consideração o financiamento da previdência somente por essas fontes, não se considerando as outras que a financiam, como previsto na CF.

Na pesquisa, foi feito levantamento do resultado da seguridade social de 1995 a 2015 (tabela 5) e se concluiu que o resultado foi positivo, em todo esse período, pois as receitas das fontes de financiamento cobrem as despesas da seguridade sobre a previdência, saúde e assistência social, não havendo, assim, esse suposto déficit, como asseveram as pesquisas de Denise Lobato Gentil, Evilásio Salvador e ANFIP.

Igualmente, no período de 1995 a 2013 (Tabela 6), as despesas financeiras foram crescendo, enquanto as despesas com os benefícios previdenciários permaneceram quase constante, sendo que, a partir de 1999, com as medidas de ajustes fiscais, as financeiras sempre superaram as dos benefícios. Isso mostra que a política fiscal procurou assegurar a meta fiscal, priorizando a opção de ampliar o corte dos gastos discricionários com investimento, pessoal e outros custeios, que se tornaram resíduos no orçamento, ficando à margem do sistema. Dessa forma, como afirma Gentil, sob o argumento de um suposto déficit da previdência, volta-se para cortar esses gastos e ampliar a DRU, para acomodar os efeitos da política monetária sobre o orçamento.

Todas essas políticas fiscais visam ao favorecimento do capital financeiro, destacando o principal mecanismo, o do endividamento público. A dívida pública em vários períodos e

ainda hoje é um dos principais instrumentos de dominação do capital financeiro sobre a sociedade brasileira, que transfere do setor público recursos aos rentistas, em detrimento dos direitos e políticas sócias, prejudicando o crescimento e favorecendo a concentração de renda e desigualdade no Brasil.

Pode-se destacar que a dívida pública no Brasil vem crescendo continuamente. No início de 1970, com o fim da paridade ouro/dólar, que permitiu a emissão e entrega ao sistema bancário de grande volume de dólares, retirando recursos do orçamento público sem o devido ingresso aos cidadãos, foram feitos empréstimos em bancos privados internacionais, a taxas baixas que, logo em 1979, sofreram um aumento que impactou os compromissos externos antes assumidos e multiplicaram a dívida, provocando uma crise a partir de 1982.

Houve, desde esse período, a interferência do FMI nos assuntos internos dos países, exigindo a implantação de medidas para economias como a brasileira, com ajustes fiscais, cortes de gastos sociais, redução de investimentos e privatizações, fazendo com que o principal papel do FMI, de regular o sistema financeiro internacional, passasse a ser o de controlar as políticas econômicas dos países mais dependentes economicamente, visando garantir recursos suficientes para o pagamento dos juros da dívida pública e restaurar a confiança.

Na década de 1980, foi instaurada uma Comissão Parlamentar de Inquérito, assim como ocorreu a formação de comissões especiais que apuraram irregularidades no endividamento externo, cláusulas de ilegalidades nos contratos que colocavam em questionamento a soberania do país.

O crescimento da dívida e as irregularidades verificadas na década de 1980, permitiram a inserção, na Constituição de 1988, do art. 26 dos ADCT, que trouxe a previsão da realização de auditoria da dívida externa, nunca cumprido. Pela ausência da auditoria, foi movida a ADPF 59, interposta pelo Conselho Federal da OAB, que questiona a violação de preceito fundamental, pois a efetividade do Art. 26, com a auditoria da dívida e suas consequências, implica diretamente na soberania nacional, no desenvolvimento do país, na dignidade da pessoa humana e em outros aspectos dos fundamentos e objetivos da Constituição de 1988.

Outras irregularidades foram levantadas pela CPI da Dívida Pública, criada em 2008, que verificou que não houve o aporte de recursos correspondente ao endividamento, pois de

1970 a 2009 houve uma transferência líquida ao exterior de U\$\$ 144 bilhões, sendo pago além do recebido, nesses 39 anos, e ainda restou uma dívida de quase U\$\$ 300 bilhões.¹⁰⁴³

Analisando os anos de 1995 a 2015 (tabela 12, tabela 13 e gráfico 7), foi verificado que a política fiscal tem nítido direcionamento ao pagamento da dívida pública, deixando à margem os recursos para a área social. Em todos os anos, foram destinados para a dívida em torno de 40% ou mais do orçamento, enquanto, ao totalizar-se educação, saúde, saneamento, trabalho, cultura, educação, urbanismo, habitação e demais despesas sociais, com exceção da previdência e assistência social, recebem todos em torno de 11%. Só no ano de 2014, a dívida pública, com juros e amortizações, absorveu 44,50% do orçamento.

Observa-se o crescimento da dívida no orçamento, a partir dos planos de ajustes fiscais, em 1999, quando os prejuízos do setor privado com a crise cambial foram absorvidos pelo governo, que atingiram valores de 62,2% do orçamento em 2000 e 60,3% em 2003, diminuindo somente a partir de 2008, após a crise financeira internacional que, como já explicado, iniciou com forte influência desse modelo financeiro, que alimenta a dívida pública. Entretanto, há, em relação ao PIB, uma ligeira queda da dívida pública em função do crescimento da economia, mas não se pode olvidar a enorme destinação dos recursos (sempre acima de 40%) do orçamento federal, quando comparado com as despesas necessárias ao orçamento social.

Conclui-se, portanto, que a dívida não resulta do déficit do setor público, quando se afirma que o governo gasta mais do que arrecada, mas da elevação das despesas com os juros. Para garantir os serviços da dívida pública, criam-se privilégios jurídicos para o setor financeiro no que concerne ao endividamento público, como o art.166, §3º, II, da CF, que impede a modificação pelo poder legislativo do montante previsto para o pagamento de juros anuais aos credores da dívida, sem dizer do art.160, parágrafo único, que permite que a União retenha as transferências de recursos do fundo de participação aos estados, em caso de não pagamento da dívida deles à União. Ademais os Estados passaram por uma rígida disciplina fiscal que diminuiu a autonomia, aumentando o grau de engessamento de seus orçamentos. Houve a reestruturação dos bancos estaduais e a renegociação das dívidas com a União em função da elevação das taxas de juros como um dos instrumentos de sustentação do plano de estabilização econômica. Dessa forma, a União impôs exigências para renegociar a dívidas estaduais contrariando a autonomia política dos entes subnacionais e exigindo a adequação dos entes federativos à sua política de privatizações, aumentando a relação de dependência

¹⁰⁴³ Conforme dados da Auditoria Cidadã da Dívida Pública.

entre estados e União.

Há também privilégios na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei de Responsabilidade Fiscal, que permitem o contingenciamento de algumas espécies de gastos, mas não trazem limites para a dívida pública, sendo um recurso utilizado para assegurar o superávit primário. O contingenciamento nega ao orçamento o cumprimento da finalidade de priorização alocativa nas políticas públicas, tornando sem efetividade os direitos sociais e deixando de realizar os objetivos fundamentais da Constituição quando da obtenção de recursos para gastá-los.

O constitucionalismo social, mesmo trazendo os conceitos de igualdade e inclusão social, necessários à implementação das políticas sociais estabelecidas no dirigismo constitucional, vê-se aderido ao capitalismo e à sua fase do capitalismo financeiro, que move a política econômica, mais especificamente as políticas fiscais, para beneficiar o sistema financeiro e os rentistas. Nesse sentido, os objetivos e fundamentos da Constituição Federal de 1988, que garantem o modelo de Estado democrático de direito e guiam as políticas sociais necessárias à realização do Estado social, são substituídos por objetivos que privilegiam o “sistema da dívida”, que opera no modelo econômico/tributário por meio dos ajustes fiscais, antirreformas, controle inflacionário e nas regras jurídicas, com alterações legislativas que “blindam” o sistema e sufocam os direitos fundamentais sociais. Como consequência, o Estado social e as conquistas de anos de luta são desmontados e a Constituição não é efetivada, pois não cumpre o papel de redução das desigualdades, erradicação da pobreza e melhora na qualidade de vida dos cidadãos.

É necessário evidenciar que a Constituição Federal de 1988 não deve ser pensada como uma barreira ao desenvolvimento, mas uma aliada em que as políticas econômicas, mormente as fiscais, devem guiar-se, para financiar os direitos necessários à sua efetivação, por meio de uma política social focada no modelo democrático.

REFERÊNCIAS

- ABELLÁN, Angel-Manuel. La problemática del Estado de bienestar como fenómeno internacional. In: GARCÍA HERRERA, Miguel Ángel (Coord.). **El constitucionalismo en la crisis del Estado social**. Bilbao: Universidad del País Vasco, 1997. p. 179-210.
- ABRAHAM-FROIS, Gilbert et. al. **Manifesto dos economistas aterrados: crise e dívida na Europa**. Tradução: Nuno Serra. Lisboa: Actual, 2012.
- AFONSO, José Roberto Rodrigues. **Keynes, crise e política fiscal**. São Paulo: Saraiva, 2012.
- AGUILLAR, Fernando Herren. Direito econômico e globalização. In: SUNDFELD, Carlos Ari (Org.). **Direito global**. São Paulo: Max Limonad, 1999.
- ALÉM, Ana Cláudia; GIAMBIAGI, Fábio. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2011.
- AMARO, Luciano. **Direito tributário brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2014.
- ANDRADE, Thalys Ryan de. A tributação internacional para o desenvolvimento: em busca de um novo modelo. **Revista Tributária e Finanças Públicas**, São Paulo, n. 74, p. 301-313, 2007.
- ARANTES, Aldo. **O FMI e a nova dependência brasileira**. São Paulo: Alfa Omega, 2002.
- ARNAUD, André-Jean. Da regulação pelo direito na era da globalização. In: MELLO, Celso de Albuquerque (Coord.). **Anuário de direito e globalização: a soberania**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. v. 1, p. 23-51.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL (ANFIP). Brasília, DF, 2015. Disponível em: <<http://www.anfip.org.br/>>. Acesso em: 10 abr. 2015.
- AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA PÚBLICA. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <www.auditoriacidada.org.br>. Acesso em: 10 out. 2015.
- AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA PÚBLICA. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <www.auditoriacidada.org.br>. Acesso em: 13 abr. 2015.
- AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA PÚBLICA. **Governo ataca direitos dos trabalhadores, aposentados e pensionistas para privilegiar o pagamento de juros da dívida**. Brasília, DF, 31 dez. 2014. Disponível em: <<http://www.auditoriacidada.org.br/governo-ataca-direitos-dos-trabalhadores-aposentados-e-pensionistas-para-privilegiar-o-pagamento-de-juros-da-divida/>>. Acesso em: 09 mar. 2015.
- AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA PÚBLICA. Relatório específico de Auditoria Cidadã da Dívida Pública nº1/2013. **Auditoria cidadã da dívida**, Brasília, DF, 29 maio 2013. Disponível em: <<http://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2013/11/Parecer-ACD-1-Vers%C3%A3o-29-5-2013-com-anexos.pdf>>. Acesso em: 07 maio 2015.

ÁVILA, Rodrigo. Superávit primário: o debate rebaixado. **Auditoria cidadã da dívida**, Brasília, DF, 14 nov. 2014. Disponível em: <<http://www.auditoriacidada.org.br/superavit-primario-o-debate-rebaixado/>>. Acesso em: 25 fev. 2015.

ÁVILA, Rodrigo Vieira de. Como a dívida instrumentaliza a supressão dos direitos humanos no Brasil. **Auditoria Cidadã da Dívida**. Coordenação, Brasília, DF, 27 nov. 2006. Disponível em: <<http://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2012/09/Como-a-d%C3%ADvida-instrumentaliza-a-supress%C3%A3o-dos-direitos-humanos-no-Brasil.pdf>>. Acesso em: 27 fev. 2015.

ÁVILA, Rodrigo Vieira; FATTORELLI, Maria Lucia. A dívida e as privatizações. **Auditoria cidadã da dívida**, Brasília, DF, 2009. Disponível em: <<http://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2012/09/A-Divida-e-as-Privatizacoes.pdf>>. Acesso em: 16 abr. 2015.

AYALA, Andoni Pérez. Los orígenes del constitucionalismo social: una aproximación desde una perspectiva histórico-comparativa. In: GARCÍA HERRERA, Miguel Ángel (Coord.). **El constitucionalismo en la crisis del Estado social**. Bilbao: Universidad del País Vasco, 1997. p. 333-372.

BALEEIRO, Aliomar. **Direito tributário brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

BALEEIRO, Aliomar. **Limitações constitucionais ao poder de tributar**. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

BALTHAZAR, Ubaldo Cesar. **História do tributo no Brasil**. Florianópolis: Fundação BOITEUX, 2005.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Glossário**. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/glossario.asp?Definicao=72&idioma=P&idpai=GLOSSARIO>>. Acesso em: 22 abr. 2015.

BARBOSA, Josefá. **A política fiscal como política global do Estado**. 2007. Trabalho apresentado ao Fórum Parlamentar sobre Políticas fiscais. Desenvolvimento Sustentado e Luta contra Pobreza, Cidade da Praia, Cabo Verde, 2007.

BARRETO, Aires. **Base de cálculo, alíquota e princípios constitucionais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987.

BARRETO, Vicente. Reflexões sobre os direitos sociais. **Boletim de Ciências Econômicas**, Coimbra, v. 46, p. 117-139, 2003.

BECHARA, Carlos Henrique Tranjan; CARVALHO, João Rafael L. Gândara de. Federalismo e tributação: entre competição e cooperação. In: DERZI, Misabel Abreu Machado et al. (Org.). **Estado federal e tributação: das origens à crise atual**. Belo Horizonte: Arraes, 2015. v. 1, p. 35-54.

BECK, Ulrich. **O que é globalização: equívocos do globalismo: respostas à globalização**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga. Keynes, o retorno. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 17 fev. 2002. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1702200208.htm>>. Acesso em: 15 set. 2013.

BENAYON, Adriano; REZENDE, Pedro Antonio Dourado de. **Anatomia de uma fraude à Constituição**. Brasília, DF, ago. 2006. Disponível em: <http://www.cic.unb.br/~rezende/trabs/fraudeac_files/fraudeac.pdf>. Acesso em: 13 maio 2015.

BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003.

BERCOVICI, Gilberto. O Estado de exceção econômico e a periferia do capitalismo. **Boletim de Ciências Econômicas**, Coimbra, v. 48, p. 1-9, 2005.

BERCOVICI, Gilberto. O Estado e a garantia da propriedade no Brasil. In: CARDOSO JÚNIOR, José Celso; BERCOVICI, Gilberto (Org.). **República, democracia e desenvolvimento**: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo. Brasília, DF: IPEA, 2013. p. 497-544.

BERCOVICI, Gilberto. A iniciativa econômica na Constituição brasileira de 1988. In: SOUSA, Marcelo Rebelo de (Ed.). **Estudos de homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda**. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2012. v. 1: direito constitucional e justiça constitucional, p. 859-882.

BERCOVICI, Gilberto. **Soberania e Constituição**: para uma crítica do constitucionalismo. São Paulo: Quartier, 2013.

BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. A Constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição financeira e a agonia da Constituição econômica. **Boletim de Ciências Econômicas**, Coimbra, v. 49, p. 57-77, 2006.

BIBLIOTECA NACIONAL DE PORTUGAL. **Manifesto dos economistas aterrados**: crise e dívida na Europa: 10 falsas evidências e 22 medidas para sair do impasse. Tradução Nuno Serra. Lisboa: Actual, 2012.

BICALHO, Guilherme Pereira Dolabella. Estado, ideologia e tributação: a construção do Estado brasileiro e a finalidade do poder de tributar. ENCONTRO NACIONAL CONPEDI, 21., 2012, Uberlândia. **Anais ...** Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012. p. 7750-7780. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=208e43f0e45c4c78>>. Acesso em: 15 abr. 2015.

BLANCHARD, Olivier. The future of macroeconomic policy: nine tentative conclusions. **Vox**, London, 23 Mar. 2011. Disponível em: <<http://www.voxeu.org/article/future-macroeconomic-policy-nine-tentative-conclusions>>. Acesso em: 24 fev. 2015.

BLANCHARD, Olivier; DELL'ARICCIA, Giovanni; MAURO, Paolo. Repensar la política macroeconômica. **Revista de Economía Institucional**, Bogotá, v. 12, n. 22, p. 61-82, 2010. Disponível em: <<http://www.economiainstitutional.com/pdf/no22/oblanchard22.pdf>>. Acesso em: 24 fev. 2015.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 2005.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. São Paulo: Malheiros, 2003.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado liberal ao Estado social**. São Paulo: Malheiros, 2011.

BOUVIER, Michel. Crise des finances publiques, crise d'un modele politique et naissance de "l'Etat intelligent". **Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal**, Lisboa, ano 3, n. 1, p. 149-166, 2010.

BOUVIER, Michel; LASSALE, Jean-Pierre. et al. **Finances Publiques**. Paris: LGDJ, 2014.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <câmara www.camara.leg.br>. Acesso em: 10 abr. 2015.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito**. Brasília, DF, maio 2010. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/53a-legislatura-encerradas/cpidivi/relatorio-final-aprovado/relatorio-final-versao-autenticada>>. Acesso em 10 maio 2015.

BRASIL. Constituição (1988). **Ato das Disposições Constitucionais Transitórias**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm#adct>. Acesso em: 15 abr. 2014.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 12 abr. 2014.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 3, de 17 de março de 1993**. Até 31 de dezembro de 1999, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios somente poderão emitir títulos da dívida. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1993/emendaconstitucional-3-17-marco-1993-354966-norma-actualizada-pl.html>>. Acesso em: 15 abr. 2015.

BRASIL. **Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 15 maio 2015

BRASIL. **Lei nº 9.249, de dezembro de 1995**. Altera a legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas, bem como da contribuição social sobre o lucro líquido, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9249.htm>. Acesso em: 13 abr. 2015.

BRASIL. Presidência da República. Observatório da Equidade. **Indicadores de equidade do sistema tributário nacional**. Brasília, DF, 2009.

BRASIL. Senado Federal. **SIGA Brasil**. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <<https://www12.senado.gov.br/orcamento/sigabrasil>>. Acesso em: 10 abr. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental nº59**. Brasília, DF, 03 de dezembro de 2004. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1536065>>. Acesso em: 22 abr. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental nº45 MC/DF**. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14800508/medida-cautelar-em-arguicao-de-descumprimento-de-preceito-fundamental-adpf-45-df-stf>>. Acesso em: 15 maio 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso extraordinário nº 562.045-0/RS**, Sessão Plenária. Recorrente: Estado do Rio Grande do Sul. Recorrido: Espólio de Emília Lopes de Leon. Relator: Min. Leandro Lewandowski. Brasília, DF, 06 de fevereiro de 2013. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630039>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso extraordinário nº 138.284-8/CE**, Tribunal Pleno. Recorrente: União Federal. Recorrida: Petróleo Dois Irmãos Ltda. Relator: Min. Carlos Velloso. Brasília, DF, 01 de julho de 1992. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=208091>>. Acesso em: 16 maio 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso extraordinário nº 146.733-SP**, Tribunal Pleno. Recorrente: União Federal. Recorrida: Viação Nasser S.A. Relator: Min. Moreira Alves. Brasília, DF, 29 de junho de 1992. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=210152>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Processo TC-028.192/2014-1**, Grupo I, Classe V. Natureza: Levantamento. Interessado: Tribunal de Contas da União. Unidades: Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda e Banco Central do Brasil. Relator: Min. José Múcio Monteiro. Brasília, DF, 22 de julho de 2015. Disponível em: <http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/noticias_arquivos/028.192.2014.1%20LEVANTAMENTO.%20GESTÃO%20DA%20DÍVIDA.pdf>. Acesso em: 01 dez. 2015.

BUFFON, Marciano. A crise estrutural do Estado contemporâneo: a falência da neotributação e a reconstrução do fundamento da solidariedade. In: MORAIS, José Luis Bolzan (Org.). O Estado e suas crises. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005. p. 73-123.

BUFFON, Marciano. **O princípio da progressividade tributária na Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Memória Jurídica, 2003.

BUFFON, Marciano. A progressividade do imposto sobre transmissão causa mortis e doação – ITCD. **Revista da FESDT**, Porto Alegre, n. 5, p. 125-141, 2010.

BUFFON, Marciano. **Tributação e dignidade humana**: entre os direitos e deveres fundamentais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

BUFFON, Marciano; MATOS, Mateus Bassani. **Tributação no Brasil do século XXI**: uma abordagem hermeneuticamente crítica. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

CAGNIN, Rafael Fagundes et al. A gestão macroeconômica do governo Dilma. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 97, p. 169-185, nov. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/nec/n97/11.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2015.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. Teoria do direito e globalização econômica. In: SUNDFELD, Carlos Ari (Org.). **Direito global**. São Paulo: Max Limonad, 1999.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 2003.

CANOTILHO, J. J. Gomes. A governança do terceiro capitalismo e a constituição social. In: CANOTILHO, J.J.; STRECK, Lenio Luiz (Coord.). **Entre discursos e culturas jurídicas**. Coimbra: Coimbra Editora, 2006. p. 145-154.

CANTARO, Antonio. El declive de la 'Constitución económica del Estado social'. In: GARCÍA HERRERA, Miguel Ángel (Coord.). **El constitucionalismo en la crisis del Estado social**. Bilbao: Universidad del País Vasco, 1997. p. 153-178.

CARGA tributária: evolução histórica: uma tendência crescente. **Informe-SF**, [S.l.], n. 29, p. 1-8, jul. 2001. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/informesf/inf_29.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2015.

CARRAZZA, Roque Antonio. **ICMS**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

CARVALHO, Carlos Eduardo. Dívida pública: politizar o problema para derrotar a dominação dos credores. In: **Arrecadação: de onde vem? E os gastos públicos: para onde vão?** São Paulo: Boitempo, 2007. p. 99-110.

CASTRO, Aldemário Araújo. **As repercussões da globalização na tributação brasileira**. 2006. 190 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Católica de Brasília, Brasília, DF, 2006.

CASTRO, Jorge Abrahão de et al. A CF/88 e as políticas sociais brasileiras. In: CARDOSO JÚNIOR, José Celso (Org.). **A Constituição brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social**. Brasília, DF: IPEA, 2009. v. 1, p. 55-122.

CATARINO, João Ricardo. **Redistribuição tributária: Estado social e escolha individual**. Coimbra: Almedina, 2008.

CAUPERS, João. A agonia do Estado social. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Porto**, Porto, ano 7, p. 45-49, 2010.

CHESNAIS, François. O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. In: CHESNAIS, François (Org.). **A finança mundializada**. Tradução de Rosa Marques e Paulo Nakatani. São Paulo: Boitempo, 2005. p. 17-68.

CHESNAIS, François. **Tobin or not Tobin?** Por que tributar o capital financeiro internacional em apoio aos cidadãos. São Paulo: UNESP, 1999.

CHEVALLIER, Jacques. **Estado pós-moderno**. Belo Horizonte: Forum, 2009.

CHULVI, Cristina Pauner. **El deber constitucional de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001.

CLERC, Denis. O mercado, acelerador do desnível de rendimentos. In: BRISSET, Claire et al. **O triunfo das desigualdades**. Trad. Cláudia Costa Alemão. Lisboa: Caminho, 1990.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de direito tributário brasileiro**. Rio de Janeiro: Malheiros, 2010.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E CARIBE (CEPAL). **Mudança estrutural para igualdade**: uma visão integrada do desenvolvimento. San Salvador, 2012.

A CONSTRUÇÃO de um novo sistema tributário nacional focado no desenvolvimento e na justiça fiscal. **Visão FENAFISCO**, Brasília, DF, n. 1, p. 5-38, set. 2010.

CORBACHO, Ana; FRETES CIBILS, Vicente; LORA, Eduardo (Ed.). **Recaudar no basta**: los impuestos como instrumento de desarrollo. Washington, DC: BID, 2012.

COSTA, Carla Guapo. **Crises financeiras na economia mundial**: algumas reflexões sobre a história recente. Coimbra: Almedina, 2010.

COSTA, Regina Helena. **Curso de direito tributário**: Constituição e código tributário nacional. São Paulo: Saraiva, 2014.

DABLA-NORRIS, Era et al. **Causes and consequences of income inequality**: a global perspective. [S.l.]: FMI, 2015.

DANIEL, Jean-Marc. **8 Lições de história econômica**: crescimento, crise financeira, reforma fiscal, despesa pública. Tradução: Jorge Costa. Lisboa: Actual, 2012.

DAVISON, Paul. John Maynard Keynes y la economía del siglo XXI. **Comercio Exterior**, México, DF, v. 51, n. 1, p. 3-14. ene. 2001.

DERZI, Misabel de Abreu Machado. Guerra fiscal, Bolsa-Família, silêncio (relações, efeitos e regressividade). **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, DF, v. 16, n. 108, p. 39-64, 2014.

DERZI, Misabel Abreu Machado. Pós-modernismo e tributos: complexidade, descrença e corporativismo. **Revista Dialética de Direito Tributário**, São Paulo, n. 100, p. 65-80, 2004.

DOWBOR, Ladislau. Entender a desigualdade: reflexões sobre o capital no século XXI. In: BAVA, Silvio Caccia (Org.). **Thomas Piketty e o segredo dos ricos**. Tradução da equipe do Le Monde Diplomatique Brasil. São Paulo: Veneta, 2014. p. 8-18.

DRUMMOND, Carlos. De mal a pior: o novo aumento da taxa de juros acentua a crise provocada pela estagnação da economia e o ajuste fiscal. **Carta Capital**, São Paulo, ano 21, n. 848, p. 25-28, 2015.

EMERIQUE, Lilian Balmant. **Neoconstitucionalismo e direitos sociais**: um contributo para a luta contra a pobreza. Rio de Janeiro: FAPERJ, 2009.

EPSTEIN, Gerald. A crise financeira global: evitar uma grande depressão e conter o ciclo destrutivo. In: ANTUNES, Margarida; LOPES, Luís; MOTA, Júlio (Coord.).

Financeirização da economia: a última fase do neoliberalismo. Tradução: Magda Bigotte de Figueiredo. Lisboa: Livre, 2010. p. 63-94.

ESPÍNDOLA, Angela Araujo da Silveira. A crise conceitual e a (re)construção interrompida da soberania: o fim do Estado-Nação?. In: MORAIS, José Luis Bolzan (Org.). **O Estado e suas crises.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005. p. 29-72.

FABRA VALLS, Modesto. Solidaridad y derecho financiero en una sociedad neocompetitiva. **Revista Española de Derecho Financiero**, Madrid, n. 120, p. 609-652, oct. 2003.

FALCÃO, Maurin Almeida. A construção doutrinária e ideológica do tributo: do pensamento liberal e socialdemocrata à pós-modernidade. In: FERREIRA, Jussara Suzi Assis Borges Nasser; RIBEIRO, Maria de Fátima (Org.). **Atividade empresarial e mudança social.** São Paulo: Arte e Ciência; Marília: UNIMAR, 2009. p. 137-156.

FALCÃO, Maurin Almeida. O Estado, o mercado e as transformações econômicas, políticas e sociais como determinantes de uma economia política do tributo. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 104, p. 263-289, 2012.

FALCÃO, Maurin Almeida. O mito da progressividade. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 17., 2008, Brasília, DF. **Anais...** Brasília, DF: Fundação Boiteux, 2008. p. 1387-1399.

FARIA, José Eduardo. **O direito na economia globalizada.** São Paulo: Malheiros, 2004.

FARIA, José Eduardo. **O Estado e o direito depois da crise.** São Paulo: Saraiva, 2011.

FATTORELLI, Maria Lucia. **Auditoria cidadã da dívida pública: experiências e métodos.** Brasília, DF: Inove, 2013.

FATTORELLI, Maria Lúcia. **A dívida pública em debate: o que ela tem a ver com sua vida.** Brasília, DF: Inove, 2012.

FATTORELLI, Maria Lúcia. A inflação e a dívida pública. **Le Monde Diplomatique Brasil**, São Paulo, 01 jun. 2011. Disponível em:

<<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=942>>. Acesso em: 04 maio 2015.

FATTORELLI, Maria Lúcia. Contradição Inexplicável: por que o Governo Lula acelera endividamento caro e quita antecipadamente dívida bem mais barata?. **Auditoria cidadã da dívida**, Brasília, DF, [2012]. Disponível em: <<http://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2012/09/Contradi%C3%A7%C3%A3o-Inexplic%C3%A1vel-Maria-Lucia-Fattorelli.pdf>>. Acesso em: 06 maio 2015.

FATTORELLI, Maria Lúcia. O impasse da dívida dos estados e municípios. **Auditoria cidadã da dívida**, Brasília, DF, 19 abr. 2015. Disponível em:

<<http://www.auditoriacidada.org.br/o-impasse-da-divida-de-estados-e-municipios/>>. Acesso em: 13 ago. 2015.

FATTORRELLI, Maria Lúcia. O sistema da dívida no Brasil e no mundo. **Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário Federal na Bahia (SINDJUFE-BA)**, Salvador, 03 nov. 2014. Disponível em: <<http://www.sindjufeba.org.br/ComArtigos.aspx?id=133>>. Acesso em: 05.04.2015.

FATTORELLI, Maria Lúcia. Tragédia grega esconde segredo de bancos privados. **Le Monde Diplomatique Brasil**, São Paulo, 30 jun. 2015. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/acervo.php?id=3127>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

FATTORELLI, Maria Lucia; ÁVILA, Rodrigo. Gastos com a dívida pública em 2014 superam 45% do orçamento federal executado. **Auditoria cidadã da dívida**, Brasília, DF, 05 fev. 2015. Disponível em: <<http://www.auditoriacidada.org.br/e-por-direitos-auditoria-da-divida-ja-confira-o-grafico-do-orcamento-de-2012/>>. Acesso em: 26 fev. 2014.

FIORI, José Luis. Globalização, hegemonia e império. In: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís (Org.). **Poder e dinheiro**: uma economia política da globalização. Petrópolis: Vozes, 1997. p. 87-151.

FISHLOW, Albert. **O novo Brasil**: as conquistas políticas, econômicas, sociais e nas relações internacionais. São Paulo: Saint Paul, 2011.

FITOUSSI, Jean-Paul. **A democracia e o mercado**. Tradução: Paulo Pedroso. Lisboa: Terramar, 2005.

GALLO, Franco. **Las razones del fisco**: ética y justiça en los tributos. Traducción José A. Rozas Valdés y Francisco Cañal. Madri: Marcial Pons, 2011.

GARCÍA-PELAYO, Manuel. **As transformações do Estado contemporâneo**. Tradução: Agassiz Almeida Filho. Forense: Rio de Janeiro, 2009.

GENTIL, Denise Lobato. **A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira**: análise financeira do período 1990–2005. 2006. 358 f. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro – Instituto de Economia, Rio de Janeiro, RJ, 2006.

GENTIL, Denise Lobato. A política fiscal e a falsa crise do sistema de Seguridade Social no Brasil: análise financeira do período recente. In: SICSÚ, João (Org.). **Arrecadação, de onde vem? E gastos públicos, para onde vão?**. São Paulo: Boitempo, 2007. p. 29-35.

GENTIL, Denise Lobato; MICHEL, Renaut. Estratégia de desenvolvimento e intervenção fiscal do Estado. In: SICSÚ, João; CASTELAR, Armando (Org.). **Sociedade e economia**: estratégias de crescimento e desenvolvimento. Brasília, DF: IPEA, 2009. p. 131-142.

GIAMBIAGI, Fabio. 18 anos de política fiscal no Brasil: 1991/2008. **Economia Aplicada**, Ribeirão Preto, v. 12, n. 4, p. 535-580, out./dez. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ecoa/v12n4/02.pdf>>. Acesso em: 11 jan. 2016.

GIAMBIAGI, Fabio. Estabilização, reforma e desequilíbrios macroeconômicos: os anos FHC (1995-2002). In: GIAMBIAGI, Fabio et al. (Org.). **Economia brasileira contemporânea (1945-2010)**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. p. 165-197.

GILBERTI, Ana Carolina. **Instituições orçamentária e política fiscal no Brasil: governo federal – 1965 a 2010**. 2012. 268 f. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

GOBETTI, Sergio Wulff; ORAIR, Rodrigo Octávio. **Progressividade tributária: a agenda esquecida**. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <<http://www.esaf.fazenda.gov.br/premios/premios-1/premios-2015/xx-premio-tesouro-nacional-2015-pagina-principal/resultado-do-xx-premio-tesouro-nacional-2015>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. **Globalização, neoliberalismo e o direito no Brasil**. Brasília, DF: Humanidades, 2004.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. O conceito de justiça fiscal na tradição ocidental. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 19 maio 2013. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-mai-19/embargos-culturais-conceito-justica-fiscal-tradicao-ocidental>>. Acesso em: 14 set. 2013.

GOMEZ, José Maria. **Política e democracia em tempos de globalização**. Rio de Janeiro: Vozes, 2000.

GONÇALVES, José Renato. A crise financeira de 2007-2009 e as suas diversas implicações globais (A propósito da reunião do G-20 de 2 de Abril de 2009). **Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal**, Lisboa, ano 2, n. 3, p. 149-168, 2009.

GONDIM, Fátima; LETTIERI, Marcelo. Tributação e desigualdade. **Le Monde Diplomatique Brasil**, São Paulo, 01 out. 2010. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=784>>. Acesso em: 30 out. 2013.

GROPL, Christoph. La relación entre ingresos estatales y egresos estatales en un Estado constitucional democrático. **Rivista di Diritto Tributario Internazionale**, Roma, n. 1/2, p. 3-40, 2008.

GRUSSNER, Kaj. The Bankrupt finnish welfare state. **Mises Daily**, Auburn, Alabama, 31 Aug. 2010. Disponível em: <<http://mises.org/daily/4655>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

HÄBERLE, Peter. Novos horizontes e novos desafios do constitucionalismo. **Anuário português de direito constitucional**, Coimbra. v. 5, p. 35-62, 2006.

HARVEY, David. **O enigma do capital e as crises do capitalismo**. Tradução: Maria Carvalho. Lisboa: Bizâncio, 2011.

HEMERIJCK, Anton. **Changing welfare States**. Oxford: Oxford University Press, 2013.

HERMANN, Jennifer. **A macroeconomia da dívida pública: notas sobre o debate teórico e a experiência brasileira recente (1999-2002)**. [Rio de Janeiro, 2002]. Disponível em: <http://www.econ.puc-rio.br/gfranco/a_macroeconomia_da_divida_publica_Jenifer_Herman.pdf>. Acesso em: 10 set. 2015.

HÖFFE, Otfried. **A democracia no mundo de hoje**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass. **The cost of rights: why liberty depends on taxes.** New York: W. M. Norton, 1999.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 10 abr. 2015.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Carga tributária líquida e efetiva capacidade do gasto público no Brasil.** Brasília, DF, 2009.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **PNAD 2007: primeiras análises: saneamento e habitação.** Brasília, DF, 2008.

JUDT, Tony. **Um tratado sobre os nossos atuais descontentamentos.** Lisboa: Edições 70, 2011.

JULIOS-CAMPUZANO, Alfonso de. **Constitucionalismo em tempos de globalização.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. **O Estado do bem-estar social na idade da razão: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo.** São Paulo: Campus, 2012.

KEYNES, John Maynard. **Essays in persuasion.** New York: Cassic House Books, 2009.

KEYNES, John Maynard. **The general theory of employment, interest and money.** New York: HBJ Book, 1964.

KEYNES, John Maynard. **A grande crise e outros textos.** Tradução de Manuel Resende. Lisboa: Relógio D'água, 2009.

KEYNES, John Maynard. **Teoria geral do emprego, do juro e da moeda.** Tradução: Manuel Resende. Lisboa: Relógio D'água Editores, 2010.

KRUGMAN, Paul. **O regresso da economia da depressão e a crise actual.** Tradução de Alice Rocha, Saul Barata e Alberto Gomes. Lisboa: Presença, 2009.

LACOMBE, Masset; LOURENÇO, Américo. **Princípios constitucionais tributários.** São Paulo: Malheiros, 2000.

LAPORTA, Taís. Entenda o ajuste fiscal do governo e como ele afeta sua vida. **G1**, São Paulo, 07 maio 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/05/veja-como-sera-o-ajuste-fiscal-do-governo-e-em-que-ele-afeta-sua-vida.html>>. Acesso em: 10 out. 2015.

LAVINAS, Lena. Em nome da austeridade. **Instituto Humanitas UNISINOS**, São Leopoldo, 23 fev. 2015. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/noticias/540102-em-nome-da-austeridade-artigo-de-lena-lavinas>>. Acesso em: 10 mar. 2015.

LEBLON, Saul. O que Marx e Keynes têm a dizer a 2014. **Carta Maior**, São Paulo, 29 out. 2013. Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br/?/Editorial/O-que-Marx-e-Keynes-tem-a-dizer-a-2014-/29366>>. Acesso em: 05 nov. 2013.

LEROY, Marc. Sociologia da decisão financeira pública. In: SANTOS, António Carlos dos; LOPES, Cidália Maria da Mota Lopes (Coord.). **Fiscalidade**: outros olhares. Porto: Vida Económica, 2013. p. 49-84.

LEROY, Marc. **Sociologie des finances publiques**. Paris: La Découverte, 2007.

LIMA, Júlio César de Carvalho. **O Brasil e o mundo em dados comparativos**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2014.

LÓPEZ G. Júlio; PUCHET, A, Martin. Apogeu e decadência das políticas económicas keynesianas. In: SICSÚ, João; VIDOTTO, Carlos (Org.). **Economia do desenvolvimento**: teorias e políticas keynesianas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. p. 28-45.

LOUÇÃ, Francisco. CALDAS, José Castro. **Economia(s)**. Porto: Afrontamento, 2010.

LUPI, André Lipp Pinto Bastos. **Soberania, OMC e Mercosul**. São Paulo: Aduaneiras, 2001.

MACHADO, Hugo de Brito. **Os princípios jurídicos da tributação na Constituição de 1988**. São Paulo: Dialética, 2004.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros. **Direito constitucional**: curso de direitos fundamentais. São Paulo: Método, 2008.

MALI, Tiago. '**Políticas neoliberais freiam ODM na África**'. Brasília, DF, 21 fev. 2008. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=1844>>. Acesso em: 27 out. 2014.

MANFRED, B. Steger; ROY, Ravik. **Introdução ao neoliberalismo**. Lisboa: Actual, 2013.

MARIA, Elizabeth de Jesus; LUCHIEZI JUNIOR, Alvaro (Org.). **Tributação no Brasil**: em busca da justiça fiscal. Brasília, DF: Sindifisco Nacional, 2010.

MARTINS, António. A austeridade e o euro: curar, matar e moer. In: FERREIRA, Eduardo Paz (Coord.). **A austeridade cura? A austeridade mata?** Lisboa: AADFL, 2014. p. 199-218.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. O sistema tributário brasileiro. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.). **Curso de direito tributário**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 25-77.

MASSONETTO, Luis Fernando. **O direito financeiro no capitalismo contemporâneo**: a emergência de um novo padrão normativo. 2006. 152 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

MATA, Juselder Cordeiro da. As contribuições sociais e sua interferência no equilíbrio do federalismo fiscal brasileiro. In: DERZI, Misabel Abreu Machado et al. (Org.). **Estado federal e tributação**: das origens à crise atual. Belo Horizonte: Arraes, 2015. v. 1, p. 113-128.

MATEUS, Abel M. **A grande crise financeira do início do século XXI**. Lisboa: Bnomics, 2009.

MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças públicas**: foco na política fiscal, no planejamento e orçamento público. São Paulo: Atlas, 2012.

MATOS, Mateus Bassani de; BUFFON, Marciano. Da crise do Estado social ao pós-neoliberalismo: uma breve história entre dois séculos. **EOS: revista jurídica da Faculdade de Direito**, Curitiba, v. 10, p. 63-84, 2011.

MEDEIROS, Marcelo; SOUZA, Pedro H. G. Ferreira de; CASTRO, Fábio Avila de. O topo da distribuição de renda no Brasil: primeiras estimativas com dados tributários e comparação com pesquisas domiciliares (2006-2012). **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 58, n. 1, p. 7-36, 2015.

MEMBROS da troika parabenizam esquerda na Grécia mas rejeitam renegociação da dívida. **Operamundi**, São Paulo, 26 jan. 2015. Disponível em: <<http://operamundi.uol.com.br/conteudo/noticias/39285/membros+da+troika+parabenizam+esquerda+na+grecia+mas+rejeitam+renegociacao+da+divida.shtml>>. Acesso em: 05 abr. 2015.

MIRANDA, Sergio. A verdadeira face da lei de responsabilidade fiscal. **Revista Princípios**, São Paulo, n. 61, p. 57-65, jul. 2001.

MORAIS, José Luis Bolzan. O Brasil pós-1988: dilemas do/para o Estado constitucional. In: SCAFF, Fernando Facury (Org.). **Constitucionalizando direitos: 15 anos da Constituição brasileira de 1988**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 97-123.

MORAIS, José Luis Bolzan. As crises do Estado. MORAIS, José Luis Bolzan (Org.). **O Estado e suas crises**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005. p. 9-27.

MORAIS, José Luis Bolzan de. **As crises do Estado e da Constituição e a transformação espaço-temporal dos direitos humanos**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

MORAIS, José Luis Bolzan. **Direito social, interesses transindividuais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996.

MORAIS, José Luis Bolzan. Entre o Estado social e a transformação social: mudar para não mudar. In: COUTINHO, Adalcy et al. (Org.). **Liber Amicorum: homenagem ao Prof. Doutor António José Avelãs Nunes**. Coimbra: Coimbra Editora, 2009. p. 525-540.

MORAIS, José Luis Bolzan. O Estado e seus limites: reflexões iniciais sobre a profanação do Estado social e a dessacralização da modernidade. In: OLIVEIRA NETO, Francisco José de et al. **Constituição e Estado social: os obstáculos à concretização da Constituição**. Coimbra: Coimbra Editora ; São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 175-195.

MORAIS, José Luis Bolzan; NASCIMENTO, Valéria Ribas. **Constitucionalismo e cidadania: por uma jurisdição constitucional democrática**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

MORAIS, José Luis Bolzan; STRECK, Lenio Luiz. **Ciência política e teoria do Estado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

MOREIRA, Alexandre Mussoi. **A transformação do Estado contemporâneo: neoliberalismo, globalização e conceitos jurídicos**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

MOREIRA, Vital. O futuro da Constituição. In: GRAU, Eros Roberto; GUERRA FILHO, Willis Santiago (Org.). **Direito constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides**. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 313-336.

MORENO, Carlos. **Como o Estado gasta o nosso dinheiro**. Alfragide: Caderno, 2010.

MUNHOZ, Dercio Garcia. A inflação brasileira: os ensinamentos desde a crise dos anos 30. **Revista Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, n. 1, p. 59-87, jan./jun. 1997.

Disponível em:

<http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/rec/REC%201/REC_1.1_03_Inflacao_brasileira_os_ensinamentos_desde_a_crise_dos_anos_30.pdf>. Acesso em: 05 maio 2015.

NABAIS, José Casalta. A crise do estado fiscal. In: SILVA, Suzana Tavares da Silva; RIBEIRO, Maria de Fátima (Coord.). **Trajectórias de sustentabilidade: tributação e investimento**. Coimbra: Instituto Jurídico da UC, 2014. p. 19-59.

NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos: contributo para a compreensão constitucional do Estado fiscal contemporâneo**. Coimbra: Almedina, 2012.

NABAIS, José Casalta. **Direito fiscal**. Coimbra: Almedina, 2005.

NABAIS, José Casalta. A face oculta dos direitos fundamentais: os deveres e os custos dos direitos. In: PORTUGAL. Tribunal Constitucional. **Estudos em homenagem ao conselheiro José Manuel Cardoso da Costa**. Coimbra: Coimbra Editora, 2003. p. 737-767.

NABAIS, José Casalta. Política fiscal, desenvolvimento sustentável e luta contra a pobreza. **Cadernos da Escola de Direito e Relações internacionais da UniBrasil**, Curitiba, v. 1, n. 7, p. 361-378, 2007.

NABAIS, José Casalta. **Por um Estado fiscal suportável: estudos de direito fiscal**. Coimbra: Almedina, 2005.

NABAIS, José Casalta. Reflexões sobre quem paga a conta do Estado fiscal. **Ciência e Técnica Fiscal**, Lisboa n. 421, p. 7-46, jan./jun. 2008. Disponível em: <http://www.estig.ipbeja.pt/~ac_direito/Casalta2008.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2014.

NABAIS, José Casalta. A soberania fiscal no quadro da integração europeia. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, São Paulo, n. 75, p. 257-283, 2007.

NABAIS, José Casalta. Da sustentabilidade do Estado fiscal. In: NABAIS, José Casalta; SILVA, Suzana Tavares (Org.). **Sustentabilidade fiscal em tempos de crise**. Coimbra: Almedina, 2011. p. 11-59.

NASSIF, Luiz. **Os dez anos da lei de responsabilidade fiscal**. [S.l.], 03 maio 2010. Disponível em: <<http://jornalggn.com.br/blog/luisnassif/os-dez-anos-da-lei-de-responsabilidade-fiscal>>. Acesso em: 25 fev. 2015. Blog: Luis Nassif.

NEUMARCK, Fritz. **Principios de la imposición**. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1974.

NIKONOFF, Jacques; DREZET, Vincent. **Vivent les impôts**. Paris: Mille et Une Nuits, 2005.

NOGUEIRA, Alberto. **Globalização, regionalizações e tributação: a nova matriz mundial**. São Paulo: Renovar, 2000.

NOGUEIRA, Ruy Barbosa. **Direito tributário**: estudo de casos e problemas. São Paulo: Bushatsky, 1973.

NOVAIS, Jorge Reis. **Contributo para uma teoria do Estado de direito**. Coimbra: Almedina, 2006.

NOVOA, César García. **El concepto de tributo**. Buenos Aires: Marcial Pons, 2012.

NUNES, António Avelãs. Apontamento sobre a origem e a natureza das políticas de austeridade. In: FERREIRA, Eduardo Paz (Coord.). **A austeridade cura? A auteridade mata?**. Lisboa: AAFDL, 2014. p. 119-147.

NUNES, António José Avelãs. O aprofundamento da crise estrutural do capitalismo e a integração capitalista europeia. **Empório do Direito**, [S.l.], 04 abr. 2015. Disponível em: <<http://emporiododireito.com.br/o-aprofundamento-da-crise-estrutural-do-capitalismo-e-a-integracao-capitalista-europeia-por-antonio-avelas-nunes/>>. Acesso em: 05 abr. 2014.

NUNES, António José Avelãs. As aventuras e desventuras do Estado social. In: BENEVIDES, Maria V. de M. BERCOVICI, Gilberto; MELO, Claudineu (Org.). **Direitos humanos, democracia e república**: homenagem a Fábio Konder Comparato. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

NUNES, António José Avelãs. **A constituição europeia**: a constitucionalização do neoliberalismo. Coimbra: Coimbra Editora, 2006.

NUNES, Antonio José Avelãs. **A crise atual do capitalismo**: capital financeiro, neoliberalismo, globalização. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

NUNES, António José Avelãs. **Do estado liberal à “revolução keynesiana”**. [S.l.], 2007. Disponível em: <<http://www.odiario.info/b2-img/avelasnunes.pdf>>. Acesso em: 14 set. 2014.

NUNES, António Avelãs. **O Estado capitalista e suas máscaras**. Lisboa: Avante, 2013.

NUNES, Antonio José Avelãs. O Euro: das promessas do paraíso às ameaças de austeridade perpétua. **Boletim de Ciências Econômicas**, Coimbra, v. 56, p. 3-166, 2013.

NUNES, António José Avelãs. **Uma introdução à economia política** São Paulo: Quartier Latin, 2007.

NUNES, António José Avelãs. **O keynesianismo e a contra-revolução monetarista**. Coimbra: FDUC, 1991.

NUNES, António José Avelãs. Uma leitura crítica da atual crise do capitalismo. **Boletim de Ciências Econômicas**, Coimbra, v. 54, p. 1-163, 2011.

NUNES, António José Avelãs. **Neoliberalismo e direitos humanos**. São Paulo: Renovar, 2003.

NUNES, António José Avelãs. **As voltas que o mundo dá... reflexões a propósito das aventuras e desventuras do Estado social**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2011.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto. **Economia e política das finanças públicas no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 2009.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. Tributação e fisco no Brasil: avanços e retrocessos entre 1964 e 2010. In: CARDOSO JÚNIOR, José Celso; BERCOVICI, Gilberto (Org.). **República, democracia e desenvolvimento**: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo. Brasília, DF: IPEA, 2013. p. 545-576.

OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. **Tutela jurisdicional e Estado democrático de direito**: por uma compreensão constitucionalmente adequada do mandado de injunção. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

OREIRO, José Luís; SICSÚ, João; PAULA, Luiz Fernando de. Controle da dívida pública e política fiscal: uma alternativa para o crescimento autossustentado da economia brasileira. In: OREIRO, José Luís. SICSÚ, João. PAULA, Luiz Fernando de. **Agenda Brasil**: políticas econômicas para o crescimento com estabilidade de preços. São Paulo: Manole, 2003. p. 117-152.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). Paris, 2014. Disponível em: <<http://www.oecd.org/>>. Acesso em: 10 abr. 2015.

OURIQUES, Nildo. Plano Real: o mito da estabilidade e do crescimento. **Le Monde Diplomatique Brasil**, São Paulo, 04 ago. 2014. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1698>>. Acesso em: 10 mar. 2015.

OXFORD COMMITTEE FOR FAMINE RELIEF (OXFAM). **Time to end extreme inequality**. Oxford, 29 Oct. 2014. Disponível em: <<https://www.oxfam.org/en/research/time-end-extreme-inequality>>. Acesso em: 10 out. 2015.

PAULANI, Leda Maria. A crise do regime de acumulação com dominância da valorização financeira e a situação do Brasil. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 23, n. 66, p. 25-39, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v23n66/a03v2366.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2015.

PEDRAS, Guilherme Binato Villela. História da dívida pública no Brasil: de 1964 até os dias atuais. In: SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira; MEDEIROS, Ladeira de Medeiros (Org.). **Dívida pública**: a experiência brasileira. Brasília, DF: STN-Banco Mundial, 2009. p. 57-80.

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Tradução Sarah Adamopoulos. Lisboa: Temas e Debates, 2014.

PIKETTY, Thomas. **A economia das desigualdades**. Tradução Pedro Elói Duarte. Lisboa: Actual, 2014.

PINHEIRO, Jurandi Borges. **Direito tributário e globalização**: ensaio crítico sobre preços de transferência. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

PINTO, Élide Graziane. Devido processo da gestão da dívida pública: balizas constitucionais, custos dos direitos fundamentais e riscos avaliados pelo TCU. In: ZIOUVA, Maria Cristiana Simões A. et al. **Mesa de abertura**. São Paulo, 20 out. 2015. (1h 24min). Disponível em: <<http://www.tvmpf.mpf.mp.br/videos/1131>>. Acesso em: 01 dez. 2015. Vídeo da 1ª Jornada de Debates sobre a dívida pública: visões da Academia e sociedade civil, realizado em 20 de outubro de 2015, na cidade de São Paulo, promovida pela PRR3.

PINTO, Élide Graziane. Discricionariedade, contingenciamento e controle orçamentário. **Revista Gestão & Tecnologia**, Pedro Leopoldo, MG, v. 6, n. 2, set. 2010. Disponível em: <<http://revistagt.fpl.edu.br/get/article/view/183/178>>. Acesso em: 21 maio 2015.

POCHMANN, Marcio. Pochmann e o vigor de um novo Brasil. **Conversa afiada**, [S.l.], 16 fev. 2015. Disponível em: <<http://www.conversaafiada.com.br/economia/2015/02/16/>>. Acesso em: 16 fev. 2015.

POCHMANN, Márcio et al. (Org.). **Atlas da exclusão social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005. v. 3: Os ricos no Brasil.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Mundo tem 2,2 bilhões de pessoas pobres ou quase pobres, adverte Relatório do PNUD**. Brasília, DF, 24 jul. 2014. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=3910>>. Acesso em: 27 out. 2014.

RAMOS, Pedro Nogueira. **Torturem os números que eles confessam**: sobre o mau uso e abuso das estatísticas em Portugal, e não só. Coimbra: Almedina, 2013.

RECEITA FEDERAL. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <www.receita.fazenda.gov.br>. Acesso em: 10 abr. 2015.

RECEITA FEDERAL. **Demonstrativo dos gastos tributários 2013**. Brasília, DF, AG. 2012. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/publico/estudotributario/BensTributarios/2013/DGT2013.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2015.

REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício; ARAÚJO, Erika. **O dilema fiscal**: remendar ou reformar? Rio de Janeiro: FGV, 2007.

RODRIGUES, João. O PEC como plano de austeridade. In: FERREIRA, Eduardo Paz; LOBO, Carlos; PALMA, Clotilde Celorico (Org.). **Conferência PEC**: programa de estabilidade ou crescimento?. Lisboa: Almedina, 2011. p. 111-117.

ROMÃO, António. A crise “mata”, a austeridade “enterra”. In: FERREIRA, Eduardo Paz (Coord.). **A austeridade cura? A austeridade mata?** Lisboa: AADFL, 2014. p. 247-261.

ROSA, Alexandre Moraes; MARRAFON, Marco Aurélio. Direito e economia: a farsa do discurso da estabilidade econômica ou: Avelãs Nunes falou, Avelãs Nunes Avisou. In: COUTINHO, Adalcy et al. (Org.). **Liber Amicorum**: homenagem ao Prof. Doutor António José Avelãs Nunes. Coimbra: Coimbra Editora, 2009. p. 61-81.

ROSANVALLON, Pierre. **A crise do Estado-providência**. Tradução de Joel Pimentel de Ulhoa. Goiania: UNB, 1997.

ROTH, André-Noël. O direito em crise: fim do Estado Moderno?. FARIA, José Eduardo (Org.). **Direito e globalização econômica**: implicações e perspectivas. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 15-24.

SADECK, Francisco; GERIN, Álvaro; VALLE, Bruno. **Contingenciamento**: necessidade tributária ou instrumento da política econômica? Brasília, DF: INESC, maio 2005.

SADER, Emir. A hegemonia neoliberal na América latina. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo. **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 25-37.

SALVADOR, Evilásio. As consequências das renúncias tributárias no financiamento da Seguridade Social no Brasil. **Revista Política Social e Desenvolvimento**, [S.l.], n. 19, p. 8-23, maio 2015. Disponível em: <<http://plataformapoliticasocial.com.br/as-consequencias-das-renuncias-tributarias-no-financiamento-da-seguridade-social-no-brasil/>>. Acesso em: 03 jun. 2015.

SALVADOR, Evilásio. Fundo Público e o financiamento das políticas sociais no Brasil. **Serviço Social em Revista**, Londrina, v. 14, n. 2, p. 4-22, 2012.

SALVADOR, Evilásio. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

SALVADOR, Evilásio. **Os limites do orçamento público para consolidar e expandir direitos**. Brasília, DF: INESC, maio 2010.

SAMUELSON, Paul A; NORDHAUS, William D. **Economia**. Tradução de Elsa Fontainha e Jorge Pires Gomes. Porto Alegre: AMGH, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang. Dos direitos sociais. In: CANOTILHO, J. J. Gomes (Coord.) et al. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva; Coimbra: Almedina, 2013. p. 533-548.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

SCAFF, Fernando Facury. Como a sociedade financia o Estado para a implementação dos direitos humanos no Brasil. In: SCAFF, Fernando Facury (Org.). **Constitucionalismo, tributação e direitos humanos**. São Paulo: Renovar, 2007. p. 1-35.

SCAFF, Fernando Facury. A Constituição econômica brasileira. **Boletim de Ciências Econômicas**, Coimbra, v. 46, p. 67-116, 2003.

SCAFF, Fernando Facury. Dívida pública atrasa ampliação de direitos fundamentais e investimento público. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 09 set. 2014. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2014-set-09/contas-vista-divida-publica-atrasa-ampliacao-direitos-fundamentais>>. Acesso em: 20 jul. 2015.

SCAFF, Fernando Facury. A efetivação dos Direitos Sociais no Brasil: garantias constitucionais de financiamento e judicialização. In: SCAF, Fernando Facury; ROMBOLI, Roberto. **A eficácia dos Direitos Sociais**: I Jornada Internacional de Direitos constitucional Brasil/Espanha/Itália. São Paulo: Quartier Latin, 2010. p. 21-42.

SCAFF, Fernando Facury; CONTI, José Maurício; CARNEIRO, Maria Lúcia Fattorelli. **Limites jurídico-constitucionais do regime da dívida pública**. São Paulo, 20 out. 2015. (2h 04min). Disponível em: <<http://www.tvmpf.mpf.mp.br/videos/1133>>. Acesso: 01 dez. 2015. Vídeo da 1ª Jornada de Debates sobre a dívida pública: visões da Academia e sociedade civil, realizado em 20 de outubro de 2015, na cidade de São Paulo, promovida pela PRR3.

SCAFF, Fernando Facury; MAUÉS, Antonio G. Moreira. **Justiça Constitucional e tributação**. São Paulo: Dialética, 2005.

SEN, Amartya; STIGLITZ, Joseph; FITOUSSI, Jean Paul. **Richesse des nations et bien-être des individus**. Paris: Odile Jacob, 2009.

SEVEGNANI, Joacir. **A resistência aos tributos no Brasil**: Estado e sociedade em conflito. Florianópolis: Conceito, 2009.

SHOUERI, Luis Eduardo. **Direito tributário**. São Paulo: Saraiva, 2011.

SICSÚ, João. Ajuste fiscal e de ideias. **Carta Capital**, São Paulo, 23 jan. 2015. Economia. Disponível em:

<http://www.cartacapital.com.br/@@search?SearchableText=ajuste+fiscal+e+de+ideias&sort_on=Date&sort_order=reverse>. Acesso em: 05 mar. 2015.

SICSÚ, João. A construção de uma estratégia de desenvolvimento. In: SICSÚ, João; CASTELAR, Armando. **Sociedade e economia**: estratégias de crescimento e desenvolvimento. Brasília. DF: IPEA, 2009. p. 19-28.

SICSÚ, João. **Dez anos que abalaram o Brasil**. São Paulo: Geração Editorial, 2013.

SICSÚ, João. **Emprego, juros e câmbio**: finanças globais e desemprego. Rio de Janeiro: Campus, 2007.

SICSÚ, João. Planejamento estratégico do desenvolvimento e as políticas macroeconômicas. In: SICSÚ, João; VIDOTTO, Carlos (Org.). **Economia do desenvolvimento**: teoria e políticas keynesianas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. p. 137-159.

SICSÚ, João. O que é e o que produz o ajuste fiscal? **Instituto Humanitas UNISINOS**, São Leopoldo, 20 maio 2015. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/noticias/542762-o-que-e-o-que-produz-o-ajuste-fiscal->>. Acesso em: 10 set. 2015.

SICSÚ, João; VIDOTTO, Carlos. A administração fiscal no Brasil e a taxa de juros. In: SICSÚ, João (Org.). **Arrecadação**: de onde vem? E os gastos públicos: para onde vão? São Paulo: Boitempo, 2007. p. 111-121.

SILVA, José Claudio Ferreira; HORTA, Maria Helena T. T. As negociações financeiras internacionais do Brasil pós-FMI. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 4, n. 3, p. 25-43, jul./set. 1984. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/pdf/15-3.pdf>>. Acesso em: 19 abr. 2015.

SILVA, Manuela. O PEC: questões gerais. In: FERREIRA, Eduardo Paz; LOBO, Carlos; PALMA, Clotilde Celorico (Org.). **Conferência PEC**: programa de estabilidade ou crescimento?. Lisboa: Almedina, 2011. p. 59-65.

SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES-FISCAIS DA RECEITA FEDERAL (UNAFISCO SINDICAL). **Injustiça tributária nos 10 anos do Plano Real**. Brasília, DF, jul. 2004. Disponível em: <http://www2.unafisco.org.br/estudos_tecnicos/2004/planoreal.pdf>. Acesso em: 27 maio 2015.

SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES-FISCAIS DA RECEITA FEDERAL (UNAFISCO SINDICAL). **Juros sobre o capital próprio**. Brasília, DF, 2002. Disponível em: <http://www2.unafisco.org.br/estudos_tecnicos/2002/estudo_juros_sobre_capital_proprio.htm>. Acesso em: 25 maio 2015.

SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES-FISCAIS DA RECEITA FEDERAL (UNAFISCO SINDICAL). **Nota técnica nº6**: a arrecadação e o destino dos recursos da CPMF. Brasília, DF, 2007. p. 8-9.

SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES-FISCAIS DA RECEITA FEDERAL (UNAFISCO SINDICAL). **A renúncia fiscal a favor do capital**. Brasília, DF, 27 out. 2005. Disponível em: <http://www2.unafisco.org.br/estudos_tecnicos/2005/arenuncia.pdf>. Acesso em: 25 maio 2015

SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES-FISCAIS DA RECEITA FEDERAL (UNAFISCO SINDICAL). **Sobre a correção da tabela**. Brasília, DF, 2002. Disponível em: <http://www2.unafisco.org.br/estudos_tecnicos/2002/estudo_correcao_tabela.htm>. Acesso em: 25 maio 2015.

SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES-FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL (SINDIFISCO NACIONAL). **A MP 281 reforça os privilégios da renda do capital**. Disponível em: <http://www.sindifisconacional.org.br/publicar/principal/texto_assuntos.php?ID=361>. Acesso em: 26 maio 2015. Acesso em: 17 fev. 2006.

SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES-FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL (SINDIFISCO NACIONAL). **As renúncias tributárias federais e algumas repercussões econômicas**. Brasília, DF: Diretoria de Estudos Técnicos, 2014. p. 8.

SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES-FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL (SINDIFISCO NACIONAL). **Sistema tributário**: diagnóstico e elementos para mudanças. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <http://www.sindifisconacional.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=9094&catid=181:estudo-sobre-sistema-tributario&Itemid=249>. Acesso em: 01 out. 2013.

SIQUEIRA, Marcelo Lettieri; FARIAS, Fátima Gondim. Bases tributárias brasileiras: penalizando os pobres e beneficiando os rentistas. In: CATTANI, Antonio David; OLIVEIRA, Marcelo Ramos (Org.). **A sociedade justa e seus inimigos**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2012. p. 35-58.

SKIDELSKY, Robert. **Keynes**: o regresso do mestre: o grande economista e suas teorias nunca foram tão relevantes. Alfragide: Texto Editores, 2013.

SOARES, Fabio Veras et al. Programas de transferências de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 34., 2006, Salvador. **Trabalhos aprovados ...** Niterói, RJ: ANPEC, 2006. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2006/artigos/A06A156.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2015.

STATISTICAL OFFICE OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (EUROSTAT). **European economic statistics**: statistical book. 2010 ed. Luxembourg, 2011. Disponível em: <<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/5730169/KS-GK-10-001-EN.PDF/71e6dd67-1ec9-4036-8a73-419a000bfeb8>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

STEWART, Michael. **A moderna economia**: antes e depois de Keynes. Trad.: Flavio de Moraes Toledo Piza. São Paulo: Atlas, 1976.

STIGLITZ, Joseph. “**Ajuste fiscal**”: por que não seguir a Europa?. Tradução: Mariana Bercht Ruy. [S.l.], 12 nov. 2014. Disponível em: <<http://brasildebate.com.br/ajuste-fiscal-por-que-nao-seguir-a-europa/>>. Acesso em: 12 nov. 2014.

STIGLITZ, Joseph. **O preço da desigualdade**. Lisboa: Beltrand, 2013.

STIGLITZ, Joseph. **Rewriting the rules of the american economy**: an agenda for shared prosperity. New York: Roosevelt Institute, 2015.

STRECK, Lenio Luiz. Constitucionalismo e concretização de direitos no Estado democrático de direito. In: CANOTILHO, J. J.; STRECK, Lenio Luiz (Coord.). **Entre discursos e culturas jurídicas**. Coimbra: Coimbra Editora, 2006. p. 111-142.

STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição constitucional e decisão jurídica**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

STREECK, Wolfgang. **Tempo comprado**: a crise adiada do capitalismo democrático. Tradução: Marian Toldy, Teresa Toldy. Lisboa: Actual, 2013.

TANZI, Vitor. **Taxation in integrating world**. Washington, DC: Brookings Institution Press, 1995.

TASSINARI, Clarissa et al. **Estudos sobre (neo)constitucionalismo**. São Leopoldo: Oikos, 2009.

TAVOLARO, Agostinho Toffoli. Globalização, soberania e tributação. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, São Paulo, v. 13, n. 60, p. 285-303, 2005.

TAVOLARO, Agostinho Toffoli. A tributação internacional no século XXI. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, São Paulo, n. 84, p. 209-223, 2009.

TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski. **Teoria pluriversalista do direito internacional**. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

TEIXEIRA, Rodrigo Alves; PINTO, Eduardo Costa. A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 12, p. 909-941, dez. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ecos/v21nspe/v21nspea09.pdf>>. Acesso em: 26 jun. 2015.

TESOURO NACIONAL. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <www.receita.fazenda.gov.br>. Acesso em: 10 abr. 2015.

TESOURO NACIONAL. **SIAFI**. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi>>. Acesso em: 10 abr. 2015.

TIPKE, Klaus; YAMASHITA, Douglas. **Justiça fiscal e princípio da capacidade contributiva**. São Paulo: Malheiros, 2002.

TÔRRES, Heleno. **Direito tributário internacional**: planejamento tributário e operações transnacionais. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2001.

TÔRRES, Heleno Tavares. Da tributação e do orçamento: do sistema tributário nacional. In: CANOTILHO, J. J. Gomes (Coord.) et al. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva; Coimbra: Almedina, 2013. p. 99-100.

TUROLLA, Frederico Araujo. Responsabilidade fiscal e investimento público no Brasil. In: VASCONCELLOS, Roberto França de (Coord.). **Política fiscal**. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 23-44.

VALADÃO, Marcos Aurélio Pereira. Comentários sobre as alterações tributárias à Constituição Brasileira de 1988. **Ciência e Técnica Fiscal**, Lisboa, n. 413, p. 7-133, 2004.

VALADÃO, Marcos Aurélio Pereira. Efeitos da globalização no sistema tributário brasileiro. In: VALADÃO, Marcos Aurélio Pereira. **Uma visão ampliada efeitos da globalização no sistema tributário brasileiro**. [S.l., 2008]. Disponível em: <http://api.ning.com/files/2lkHcGm*-hL9G5bTNVFZ8TabkKSu5bTq21Q9MudSbBb*zvt3y-qidOuIv8CLmBf7sIUyA-G8j7DOUayWEdB4bdZqfboN5Xmu/pdf>. Acesso em: 15 out. 2012.

VALADÃO, Marcos Aurélio Pereira; SILVA, Lauriana de Magalhães. Concorrência tributária internacional e soberania. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário**, Brasília, DF, v. 3, n. 1, p. 40-66, 2008.

VARSANO, Ricardo. **A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século**: anotações e reflexões para futuras reformas. Rio de Janeiro: IPEA, 1996. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1839/1/td_0405.pdf>. Acesso em: 13 maio 2014.

VERGOPOULOS, Kostas. Estados Unidos: soa o alarme da desigualdade In: BAVA, Silvio Caccia (Org.). **Thomas Piketty e o segredo dos ricos**. Tradução da equipe do Le Monde Diplomatique Brasil. São Paulo: Veneta, 2014. p. 32-40.

WEIZSÄCKER, Carl Christian Von. Das Janusgesicht der Staatsschulden. **Franckfurter Allgemeine Zeitung**, Frankfurt am Main, s. 12, 5 Juni 2010.

WOLF, Martin. **A reconstrução do sistema financeiro global**: como evitar as crises financeiras do século XXI. Tradução: Fátima Amaral. Alfragide: Dom Quixote, 2009.

ZANGHELINI, Airton Nagel et al. **Desoneração da folha de pagamento**: oportunidade ou ameaça?. Organizador: Vanderley José Maçaneiro. 2. ed. Brasília, DF: ANFIP, Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social, 2013.