

**SISTEMA TRIBUTÁRIO REGRESSIVO E DÍVIDA PÚBLICA:
A ESCRAVIZAÇÃO DOS POVOS PELO
MERCADO FINANCEIRO INTERNACIONAL**

**REGRESSIVE TAX SYSTEM AND PUBLIC DEBT:
THE SLAVERY OF PEOPLE BY THE
INTERNATIONAL FINANCIAL MARKET**

André Portella¹
Dirley da Cunha Júnior²
Tiago Assis Silva³

Resumo

O presente trabalho objetiva analisar a exploração econômica e social internacional existente na atualidade, por meio da evidenciação de uma estrutura de financiamento público a serviço do capital. Muito mais sutil em termos estéticos, na medida em que não faz uso da força ou da submissão física, esta exploração contribui para a manutenção de um sistema de dominação equiparado aos tempos coloniais. A extração da força de trabalho, de maneira forçosa e legitimada pela lei, própria de sistema escravagistas de outrora, hoje é realizada a partir do estabelecimento de normas de financiamento público e tributação que, a um só tempo, prestigiam, em maior medida, a extração da renda das camadas menos favorecidas da população, priorizam o encaminhamento dos recursos do orçamento público aos grandes credores do Estado, e comprimem as despesas voltadas às prestações públicas de caráter social. Tributação regressiva, priorização do pagamento da dívida pública a grandes rentistas, e diminuição de recursos destinado às necessidades sociais constituem fatores imprescindíveis à compreensão do sistema de dominação econômica, política e social, e é a reflexão sobre esta realidade que interessa aqui aprofundar.

Palavras-chave: Concentração de riqueza e de renda; remuneração do Capital; taxa de crescimento real; tributação sobre o consumo; Políticas Sociais.

¹ Pós-doutor em Sociologia, Filosofia e Ciência Política pela *Université Nanterre, Paris X*; Doutor em Direito Financeiro e Tributário pela *Universidad Complutense de Madrid*; bolsista de produtividade em pesquisa CNPq/PQ2; professor da UFBA e da UNIFACS; coordenador do NEF – Tributação e Finanças Públicas.

² Doutor em Direito pela PUC/SP, pós-doutor pela Universidade de Coimbra, professor de Direito Constitucional da Faculdade de Direito da UFBA.

³ Mestre em Políticas Sociais e Cidadania (UCSAL), Especialista em Direito do Estado (UFBA), Professor universitário, Advogado.

Abstract

The present work aims at analyzing the current international economic and social exploitation, through the disclosure of a structure of public financing at the service of capital. Much more subtle in aesthetic terms, in that it makes no use of force or physical submission, this exploitation contributes to the maintenance of a system of domination equated with colonial times. The extraction of the labor force, forced and legitimized by the law, proper to the slave system of the past, is now carried out through the establishment of public financing and taxation rules that, at the same time, extraction of the income of the less favored sections of the population, prioritize the referral of resources from the public budget to the large creditors of the State, and compress the expenses related to social benefits of a social nature. Regressive taxation, prioritization of the payment of public debt to large rentiers, and reduction of resources destined to social needs are essential factors in understanding the system of economic, political and social domination, and it is the reflection on this reality that interests here to deepen.

Keywords: Concentration of wealth and income; capital remuneration; real growth rate; taxation on consumption; Social politics.

INTRODUÇÃO

Na década de 50 do século passado, Aliomar Baleeiro já ensinava, com base em dados que remontam à Antiguidade, e doutrina secular, que Orçamento Público é instrumento político por excelência. Em paralelo a outras acepções possíveis, Orçamento é instrumento por meio do qual uma sociedade adota decisões fundamentais sobre quais são os rumos que pretende tomar, e sobre qual espaço esta mesma sociedade pretende ocupar no mundo.

Em que pese o caráter elementar desta concepção, a população brasileira encontra-se distanciada das discussões fundamentais sobre alocação de recursos públicos. O Orçamento Público brasileiro é uma peça técnica, discutida em foros restritos e em linguagem inacessível.

Neste sentido, todo esforço para compreender a estrutura de financiamento público, e os seus impactos sobre a sociedade, são fundamentais para proporcionar a tomada de decisão pela população. Mais do que um exercício de aprendizagem técnica, trata-se de um estímulo ao exercício da cidadania, e à efetivação de um regime de democracia participativa.

Nenhuma tentativa de compreensão das finanças públicas, com vistas ao exercício da cidadania, pode passar ao largo de dois elementos fundamentais. Do ponto de vista do

financiamento público, a atualidade encontra-se caracterizada por níveis inéditos de endividamento dos Estados, e por um sistema de tributação regressivo, que impõe uma maior carga sobre aqueles que têm menores renda e patrimônio.

No que se refere ao endividamento público, embora se trate de uma realidade generalizada no mundo, é nos países ricos em termos de PIB, porém menos desenvolvidos, ou não desenvolvidos do ponto de vista social, que a situação assume contornos dramáticos. Enquanto na Inglaterra, nos Estados Unidos (EUA), ou na França, o comprometimento de recursos para pagamento da dívida pública gera problemas importantes do ponto de vista político; no Brasil, por exemplo, as decisões sobre os montantes de alocação do Orçamento Público para pagamento da dívida do Estado, repercutem de forma direta sobre a manutenção da vida humana.

O endividamento público nos países mais desenvolvidos tem mostrado os seus extremos em crises políticas, como as que são exemplo o *BrExit*, na Inglaterra, a construção do muro de isolamento na fronteira dos EUA com o México, ou as manifestações dos *Gilets Jaunes*, na França. Embora a história registre que tais crises podem assumir inclusive grandes dimensões revolucionárias, nada se compara, em termos humanitários, à situação que se estabelece num país onde as necessidades sociais são elementares.

No Brasil, a crise do endividamento aprofunda a escassez dos recursos necessários às ações de saúde básica, aí incluídas as questões de saneamento, higiene pública e abastecimento de água; também as ações de urbanismo, moradia, educação e segurança, dentre outras de caráter social fundamental. Pessoas morrem diariamente nas ruas, vítimas da falta de leitos hospitalares e de moradia, da violência, da ausência de proteção social às necessidades básicas.

Não obstante o quadro de calamidade, não há no país uma pauta de discussão, estabelecida em termos de democracia participativa, sobre as escolhas de alocação dos recursos públicos. Embora seja o país do “Orçamento Participativo”, simplesmente não há no Brasil uma mesa para discussão franca sobre as decisões orçamentárias inerentes ao comprometimento de recursos para pagamento da dívida pública.

A partir de uma retórica superficial, destituída dos dados empíricos mais elementares, produzida e disseminada pelos setores que dominam a política, a economia, as telecomunicações e a estrutura social, aliena-se a população de uma discussão coerente sobre escolhas orçamentárias de uma forma geral, e decisões de dívida

pública, por outro.

Mais do que isso, constrói-se -se uma lógica binária, que não consegue discutir para a além do pagar ou não pagar a dívida, quanto em realidade a discussão é muito mais ampla. Exercita-se um mantra de que todo devedor deve pagar a dívida, e relega-se à condição de maus pagadores e desonestos aqueles que propõem uma discussão franca sobre o tema.

Diante deste quadro, é natural que se desencadeie uma pressão fiscal, que se caracteriza, por um lado, por uma maior demanda de arrecadação, e por outro, pela diminuição das despesas. Mais uma vez, neste caso, a questão que chama a atenção é a da ausência de discussão sobre onde aumentar a receita, e onde diminuir a despesa.

Esta segunda grande característica das finanças públicas brasileiras consiste, em primeiro lugar, no aumento da receita por meio de um sistema de tributação regressiva, assim entendida aquela que incide de forma mais rigorosa sobre aqueles que manifestam menor renda, menor patrimônio, ou de forma técnica, menor capacidade econômica. Em segundo lugar, também consiste numa diminuição daquele conjunto de despesas que são voltadas à atenção das necessidades sociais elementares, com favorecimento das despesas que atenderão de forma prioritária as demandas dos setores mais privilegiados do ponto de vista econômico, político e social.

Embora esta visão geral seja importante para entender os contornos gerais da situação das finanças brasileiras na atualidade, a compreensão mais aprofundada demanda a realização de uma análise histórica da lógica de produção capitalista com base em dados oficiais e em estudos estatísticos. Neste sentido, vai-se perceber que desde o século XVIII os níveis de renda e de riqueza vão se concentrando em extratos cada vez mais restritos da sociedade, até a eclosão das duas guerras mundiais e a quebra da bolsa de Nova Iorque em 1929.

No momento posterior, quando da reconstrução da Europa e das finanças do novo mundo, abriu-se espaço para a ascensão política dos regimes sociais democráticos que implantaram relevantes investimentos em infraestrutura e em políticas sociais. Para tanto, redimensionaram o sistema tributário, elevando a incidência dos impostos sobre a renda e sobre o patrimônio, garantindo as receitas públicas para financiar as respectivas políticas.

No entanto, desde a década de 1980, a política neoliberal passou a readquirir o

protagonismo da política internacional e inverteu a lógica de governo. Como consequência, há uma carga tributária cada vez mais pesada sobre os assalariados e uma explosão da dívida pública para financiar os orçamentos dos países em detrimento dos investimentos sociais.

Em séculos passados, a dominação política se fazia por meio da submissão de Estados nacionais, por meio da força física. Na atualidade, esta dominação se realiza de forma muito mais sutil, e não necessariamente por meio da submissão de nações. A riqueza produzida pela população de um país é canalizada ao pagamento da dívida pública, sobretudo a partir de uma arrecadação tributária regressiva, que retira a maior parte dos recursos daqueles que possuem menor capacidade econômica. Os grandes credores da dívida pública, por sua vez, não têm uma nacionalidade definida, nem necessitam ocupar posições políticas eleitorais de forma direta.

1. CONCENTRAÇÃO DE RENDA E DE RIQUEZA COMO PONTO FUNDAMENTAL À COMPREENSÃO DA ESTRUTURA DO FINANCIAMENTO PÚBLICO, DA TRIBUTAÇÃO E DA DOMINAÇÃO DO CAPITAL FINANCEIRO

A estrutura do financiamento público, e com ela o sistema de tributação, encontra-se necessariamente submetida aos interesses das forças políticas que dominam o Estado, a partir, por sua vez, de uma base econômica que dá sustentação a estas forças. No modo de produção capitalista, a dominação econômica e política encontra-se em mãos dos detentores do capital, sobretudo do capital financeiro.

É o capital financeiro, na atualidade, que domina a estrutura de financiamento do Estado, seja por meio da condição de credor, seja na condição de beneficiário de um sistema de tributação que privilegia as rendas mais elevadas, em detrimento daquelas mais baixas. A este respeito, os dados empíricos são esclarecedores.

Em 1953, o lançamento da obra *Participação dos grupos de renda alta na renda nacional e na poupança*, de Simon Kuznets deu início a uma série de estudos estatísticos na seara social e econômica, com base em dados recolhidos pelo autor nas declarações do imposto de renda norte americano, entre os anos de 1913 e 1948. É preciso destacar que o estudo estatístico fora algo extremamente inovador, pois permitiu um avanço na precisão dos dados econômicos utilizados pelos analistas até então:

Trata-se [...] de uma contribuição fundamental, que mobilizou duas fontes de

dados totalmente inacessíveis aos autores do século XIX: as declarações do imposto federal sobre a renda instituído em 1913; e as estimativas de renda nacional dos Estados Unidos, elaboradas pelo próprio Kuznets alguns anos antes (PIKETTY, 2014, p. 19).

Apesar de conter limitações, a fonte de pesquisa de Kuznets é muito eficiente à análise socioeconômica da realidade, para se verificar a forma pela qual a renda se distribui num país. Com relação aos EUA, Kuznets avaliou que entre a década de 1910 e a de 1940 a participação do décimo superior (os 10% mais ricos) saiu de 47,5% para 32,5%, em média, na renda nacional (PIKETTY, 2014, p. 20).

Em 1955, Kuznets publicou a sua conferência de Detroit, realizada no ano anterior, sob o título de *Crescimento Econômico e desigualdade de renda*. Criou-se ali a teoria da “Curva de Kuznets”, segundo a qual a Revolução Industrial teria permitido uma concentração de renda suficiente para viabilizar investimentos e possibilitar a redução da desigualdade social observada na primeira metade do século XX.

Desde então, o autor da teoria submeteu-se a críticas severas, tanto no que se refere às suas conclusões, como também da natureza especulativa de tal teoria. Ao invés de ser classificada como produto de um estudo científico, com conclusões alinhadas aos dados recolhidos, foi considerada uma forma clara de justificar a relação de poder existente entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos ao tempo da Guerra Fria:

Ele estava perfeitamente consciente do caráter especulativo de sua teoria (...) Para se assegurar de que todos tinham entendido bem do que se tratava, Kuznets preocupou-se em esclarecer que a intenção de suas previsões otimistas era simplesmente manter os países subdesenvolvidos “na órbita do mundo livre”. Em grande medida, portanto, a teoria da “curva de Kuznets” é produto da guerra fria (PIKETTY, 2014, p. 21).

As conclusões de Kuznets fixaram alguns dos pilares do neoliberalismo. Desconsiderando os impactos devastadores da primeira guerra mundial, essa teoria representou o argumento ocidental liderado pelos norte-americanos no pós-guerra. Embora a pesquisa de Kuznets tenha tido a virtude de inaugurar a utilização da base de dados históricos sobre arrecadação de imposto de renda, o seu recorte, limitado no tempo, não permitiu a contextualização do estudo na história do pensamento econômico de uma forma geral, e do capitalismo em particular.

Ao retomar o estudo de Kuznets, verifica-se que a compressão das desigualdades sociais ocorridas nos EUA nas décadas de 1910 a 1940 não decorre de nenhum aspecto inerente à lógica do sistema capitalista. De fato, as duas guerras mundiais

atingiram os patrimônios privados, e exigiu do Estado, nas décadas seguintes, de 1950 a 1970, a ampliação das suas atribuições, com o escopo de manter a pacificação social, por meio de investimentos em políticas sociais. Somente a partir da década de 1980 o neoliberalismo retoma a força, agora num ambiente internacional favorecido pela queda do socialismo soviético.

Assim, quando sustenta ter havido uma redistribuição da riqueza após a acumulação decorrente da Revolução Industrial, a redução da riqueza do décimo superior da sociedade norte americana, Kuznets realiza a análise de maneira descontextualizada, sem considerar os efeitos econômicos, e sobretudo de intervenção do Estado, no pós-guerra. Os anos posteriores evidenciaram a fragilidade da sua teoria, à vista da intensa concentração de riqueza que voltou a se realizar em favor do décimo superior da renda. Na atualidade, este décimo superior detém, novamente, o mesmo padrão de patrimônio e concentração de riquezas registrado no início do século XX, da ordem de cerca de 42,5% da renda nacional (PIKETTY, 2014, p. 22).

Na Europa a situação é similar. Ao verificar o período histórico que vai de 1870 a 2010, a riqueza privada acumulada então existente equivale a cerca de sete anos da renda nacional. A queda ocorre durante as décadas de 1910 a 1940, de maneira que a relação entre a riqueza privada e a renda nacional cai para aproximadamente três anos. A partir da década de 1950 há uma manutenção do *status quo* até a década de 1970. Assim como na América do Norte, a partir da década de 1980, com a retomada das políticas neoliberais, a riqueza privada acumulada no Reino Unido e na França ultrapassa os cinco anos da renda nacional, e se aproxima dos seis anos; nível um pouco abaixo do registrado na *Belle Époque* (PIKETTY, 2014, p. 31-32).

Isto significa que parte expressiva da riqueza nacional está sendo destinada a uma parcela pequena da população. Em linguagem técnica, quer dizer que o ritmo de crescimento do patrimônio particular (a chamada *taxa de remuneração do capital*) é maior do que o ritmo de crescimento da economia nacional (também denominada *taxa de crescimento econômico*), mensurado pelo trabalho e pela produção. Uma taxa de remuneração do capital maior que a taxa de produção, implica em concentração das riquezas em favor de particulares.

Em paralelo a este quadro de maior remuneração do capital, em detrimento da produção e do trabalho, soma-se o regime jurídico das heranças, que faz com que a acumulação particular das riquezas seja potencializada devido ao efeito de soma entre

gerações.

Tal situação contrasta com os valores de um regime democrático e contraria os princípios de justiça social positivados nas Constituições Ocidentais. Não seria demais considerar que esta tendência conduzirá a um colapso das finanças públicas e a sucessivos conflitos sociais, devido à privação cada vez mais acentuada da maioria da população com relação às suas necessidades sociais elementares.

O caráter empírico e a partir de dados oficiais do levantamento realizado por Kuznets constituiu, entretanto, um precedente histórico de grande relevância para a realização de estudos sobre tributação nas distintas áreas e em outros países.

No Brasil, Salvador analisou a base de dados da Receita Federal, assim como a carga tributária brasileira e o perfil do contribuinte no período recente e o seu impacto nos níveis de concentração de renda e de riqueza. Segundo ele, “a referida carga elevou-se de 27% para 33,47% do PIB no período de 1995 a 2014” (SALVADOR, 2016, p. 8). Mais importante, no entanto, é que se verifica uma diminuição relativa da tributação sobre renda patrimônio em favor de uma tributação regressiva, a incidir sobre o consumo.

Destaque-se que nos países membros da OCDE não há um sistema tributário que se aproxime ao brasileiro, em termos de equidade na distribuição da carga. É bem verdade que os países europeus e os EUA têm registrado redução da carga tributária sobre renda e patrimônio. Entretanto, nada comparável à situação brasileira:

Uma das questões inerentes à questão tributária no Brasil é a irrisória tributação do patrimônio: somente 1,40% do PIB, o que equivale a 4,18% da arrecadação tributária realizada em 2011. Nos principais países capitalistas, os tributos sobre o patrimônio representam mais de 10% da arrecadação tributária, como, por exemplo, no Canadá (10%), no Japão (10,3%), na Coreia (11,8%), na Grã-Bretanha (11,9%) e nos EUA (12,15%) (SALVADOR, 2016, p. 8).

Em 2013, os declarantes com renda superior a 40 salários-mínimos representavam apenas 2,74% do universo de declarantes, mas, eram proprietários de 30,37% dos rendimentos totais declarados. Quanto àqueles que incorporam rendimentos acima de 160 salários mínimos, auferiram 13,97% do total declarado, em 2013, inferior aos 15,83% de 2007 (SALVADOR, 2016, p. 8).

O mais impressionante é que, aqueles que têm renda de até 5 salários mínimos correspondem a 50,71% dos declarantes, e respondem por apenas 15,27% dos rendimentos declarados à receita Federal, em 2013. De outro lado, aqueles que auferem acima de 40 salários mínimos são proprietários de 41,56% dos bens e direitos

declarados à Receita Federal.

Mesmo diante desse cenário revelador, a tributação sobre o patrimônio, no Brasil, somente atinge 1,4% do PIB, de forma a privilegiar as classes mais elevadas do extrato econômico.

2. O LUGAR DA DÍVIDA PÚBLICA NA REMUNERAÇÃO DO CAPITAL FINANCEIRO E NO ESCOAMENTO DA ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA

Tomar dinheiro emprestado não é necessariamente algo prejudicial. Pelo contrário, a história do desenvolvimento econômico demonstra que as nações mais desenvolvidas tiveram no crédito público um vetor fundamental de crescimento. Nos países menos desenvolvidos, com baixa liquidez, o crédito público é fundamental para o desenvolvimento econômico e social.

A história econômica demonstra a existência de dois grandes problemas no que se refere ao crédito de uma forma geral e ao crédito público em particular. O primeiro refere-se à qualidade das operações, com especial atenção à questão do prazo de pagamento e da taxa de juros contratada. Somente no período de 1815 a 1914 os juros médios foram da ordem de 4 a 5% ao ano, uma taxa acima do crescimento econômico (PIKETTY, 2014, p. 132).

O segundo grande problema referente ao crédito público que interessa destacar, refere-se à finalidade que é dada aos recursos obtidos a partir das operações contratadas, em especial quando tais recursos são destinados ao próprio pagamento da dívida, numa tendência de formação de um ciclo vicioso e de crescimento exponencial.

No caso do Brasil, emprestar dinheiro ao Estado tem sido um excelente negócio para o capital financeiro e um péssimo negócio para a população. Representa o pagamento de créditos em favor de grandes credores, que são remunerados a partir dos recursos públicos arrecadados junto ao contribuinte, num sistema de tributação, conforme já indicado, de caráter fortemente regressivo. É, em definitivo, o contribuinte de menor capacidade econômica que termina por arcar com grande parte do pagamento da dívida.

Já os credores da dívida pública, ao invés de participarem do financiamento público por meio do pagamento de tributos, emprestam recursos ao Estado e auferem lucros por via dos juros.

É evidente que o forte endividamento público serviu muito bem aos credores e aos seus descendentes (...). Do ponto de vista daqueles que dispõem dos recursos, é evidentemente bem mais interessante emprestar uma quantia ao Estado (e depois receber os juros ao longo de décadas) do que pagá-la sob a forma de impostos (sem contrapartida) (PIKETTY, 2014, p. 131).

Este processo de remuneração tende a desenvolver um crescimento exponencial da necessidade de financiamento. A carga tributária precisa ser elevada, e os gastos públicos reduzidos, tudo em nome da geração do superávit. Comprimem-se os investimentos em políticas sociais e sacrificam-se os avanços civilizatórios da população.

Ainda assim, o que se costuma pagar em favor dos credores não chega sequer a constituir amortização do principal, mas apenas pagamento dos juros. Mais ainda, o que se verifica na atualidade é a impossibilidade de pagamento da dívida por meio da arrecadação tributária, o que é utilizado como argumento tanto para a realização de privatização, como para a contratação de novas operações de crédito. Em outras palavras, passa-se a vender o patrimônio do Estado, por um lado, e eterniza-se o pagamento da dívida com novos empréstimos que são voltados apenas para remunerar os credores.

Recentemente, a partir da divulgação de dados da Secretaria do Tesouro Nacional, o plano anual de financiamento revela números alarmantes. Depois de encerrar 2018 quase em R\$ 4 trilhões, nível recorde, a Dívida Pública Federal poderá chegar a R\$ 4,3 trilhões ao final de 2019 (SPUTINIK ECONOMIA, 2019).

Em paralelo, é fundamental à sustentação deste sistema de dominação do capital financeiro que a chamada economia real, consistente na produção de bens e serviços, seja mantida em taxas baixas de crescimento. É esta economia real que permitiria a geração de riqueza para manutenção do Estado de forma autônoma, sem a necessidade de recorrer a operações de crédito. Eis a razão pela qual o capital financeiro é sedento por baixos crescimentos econômicos, o que termina por provocar a diminuição do poder econômico e enfraquecimento da atuação política e das estruturas democráticas do Estado, com clara repercussão sobre o desenvolvimento social.

Na perspectiva das grandes instituições financeiras, aquelas que dominam as posições de crédito, o risco econômico tem-se mostrado muito reduzido. Os bancos realizam investimentos arriscados, lucram com altas taxas e com o advento de crises

econômicas são socorridos pelos Bancos Públicos e Bancos Centrais, a taxa de juros irrisórias, para evitar a quebra. O histórico recente, não só no Brasil, mas em todo o mundo, tem demonstrado que sequer um sistema de garantia eficiente dos “socorros financeiros” é realizado.

Estas mesmas instituições financeiras, com a ajuda financeira fornecida pelo Estado, readquirem em pouco tempo saúde financeira e voltam a emprestar ao Estado, necessitado de recursos para a dotação de seu orçamento. O movimento circular é renovado, com montantes cada vez maiores.

O crédito público, que tem um papel fundamental no funcionamento da economia, na estabilidade do sistema político, e no provimento das necessidades sociais, passam a atuar como meros agentes do mercado especulativo. A leniência do Estado neoliberal, a ausência de regulamentação do setor, com apoio de organismos internacionais a exemplo do Fundo Monetário Internacional (FMI), termina por impedir a visualização de um horizonte de solução para situação de permanente instabilidade do sistema.

3. A IDENTIFICAÇÃO DO PERFIL DA RENDA E DA RIQUEZA, COMO DADO FUNDAMENTAL À CONSTRUÇÃO DE UM SISTEMA DE FINANCIAMENTO PÚBLICO JUSTO E EFICIENTE

A identificação sobre quem detém riqueza e auferir renda, e em que montante o faz, é fundamental para a compreensão da sociedade, e para a construção de um sistema de financiamento público, e nele o sistema de tributação, justo e eficiente.

Ao analisar a estrutura de renda a partir de dados empíricos, percebe-se de forma muito clara que as rendas salariais, aquelas decorrentes do trabalho, perdem espaço com relação às rendas de capital, aquelas que decorrem da exploração econômica do patrimônio. Em todo o mundo, e também no Brasil (PIKETTY, 2014, p. 131), ao isolar o décimo superior da renda, percebe-se que neste universo, aqueles que detêm os 9% inferiores têm suas rendas provenientes do trabalho. Neste caso, a renda de capital aparece apenas como um complemento de renda, ou como uma reserva de segurança. Por outro lado, no 1% superior a situação se inverte: a principal fonte de renda é a remuneração do capital, sendo a renda do trabalho muito menor, chegando a níveis ínfimos nos extratos mais elevados da renda.

Por certo, hoje, assim como no passado, as rendas do trabalho desaparecem de forma gradual à medida que se escalam os degraus de hierarquia, e as rendas do capital começam a predominar, pouco a pouco, nos centésimos e

milésimos superiores da distribuição: essa é a realidade estrutural desde sempre (PIKETTY, 2014, p. 270).

Mais do que isso, é de se supor que tal situação seja ainda mais grave. De fato, não se deve negligenciar o fato de que uma parte não desprezível da renda de capital sequer apareça nas estatísticas. Isto ocorre devido à facilidade de sua ocultação que tende a ascender de forma proporcional à ascensão da própria renda.

No Brasil, por exemplo, os assalariados têm o imposto de renda retido na fonte, que tem a responsabilidade não apenas de informar à Secretaria da Fazenda ou da Receita, como ainda tem a responsabilidade tributária de reter e recolher o valor do tributo aos cofres públicos. Já as rendas de capital, além de, em muitos casos, não se submeterem à mesma rigidez de controle na fonte, têm um caráter muito mais volátil em termos geográficos, podendo-se deslocar para regiões de menor carga tributária, seja no país ou no estrangeiro.

A destruição física da Europa com as duas guerras mundiais, a inflação galopante que reduziu a pó a Dívida Pública e a implantação de um sistema tributário progressista afetaram, drasticamente, a categoria dos proprietários de capital. Do lado do novo mundo, a realidade também foi afetada, porém, por circunstâncias distintas.

Nos EUA, a despeito da implantação de um sistema tributário progressista, a especulação bancária por meio do fornecimento de créditos deu azo, posteriormente, à quebra da bolsa de valores em 1929⁴ e a crise financeira que se arrastou pelos anos seguintes provocando a falência empresarial, atingindo os donos do capital que experimentaram uma redução abrupta de suas participações acionárias, lucros e dividendos.

No caso da França, há uma situação especial de compressão das desigualdades da renda e de elevação da classe trabalhadora. Em maio de 1968 um movimento que se iniciou na classe estudantil, mas que rapidamente se alastrou pelos demais setores da sociedade civil, culminou com a assinatura do acordo de Grenelle, no qual estava previsto um aumento de 20% do salário mínimo.

Dois anos depois, o salário mínimo seria indexado parcialmente ao salário médio e até o início da década de 1980 o mínimo havia se valorizado em 130%, enquanto que o

⁴ Ante a expansão do crédito, a Reserva Federal se viu compelida a controlar a inflação por meio de restrição da emissão monetária. Tal medida restritiva reduziu a oferta de crédito e, sob o temor de desvalorização da moeda, as pessoas e empresas, em massa retiraram seus recursos custodiados nos bancos, agravando a situação econômica até o momento do *crash*.

salário médio havia crescido apenas 50%. Contraditoriamente, a vitória nas urnas do partido socialista em maio de 1981 representaria, durante o governo, um retrocesso à política salarial com base no seu congelamento (PIKETTY, 2014, p. 282).

Como consequência, houve uma retomada do crescimento da desigualdade entre a renda e o capital, de modo que os proprietários passam, novamente, a ocupar um espaço saudoso da *Belle Époque*. As ações, os lucros e os dividendos voltam a se valorizar.

Na América do Norte, região que não foi tão intensamente afetada como na Europa, a concentração de renda e de riqueza suplanta a do continente europeu. No período anterior à Primeira Guerra Mundial, enquanto a França registrava quase 50% da renda nacional pertencente ao décimo superior, nos EUA esse percentual era de pouco mais de 40%.

Num ritmo muito forte de concentração de riqueza, à beira da quebra da bolsa de Nova Iorque, o décimo superior já auferia 50% da renda nacional, sendo que esse percentual já houvera caído na França, golpeada com a Primeira Guerra, assim como os demais países europeus. Com o advento da Segunda Guerra, a diferença entre os EUA e a Europa iria aumentar ainda mais.

Entre a década de 1950 e 1970, políticas inclusivas adotadas nos EUA reduziram o percentual da renda nacional do décimo superior a cerca de 32,5%, o que possibilitou, inclusive, que atingisse um patamar menor que o francês, que naquele período estava em torno de 35% (PIKETTY, 2014, p. 285-287).

As políticas neoliberais, pautadas num Estado mínimo, acentuaram os níveis de desigualdade a partir da década de 1980, de modo que na atualidade, o décimo superior da renda em todo o mundo já concentra algo em torno de 50% da renda nacional.

É importante destacar que, mesmo com as bolhas americanas e as crises respectivas, os níveis de concentração de renda e de patrimônio se aceleraram. Quedas de curto prazo não são capazes de interromper a tendência de elevação da concentração de riqueza, até mesmo porque as instituições financeiras responsáveis por essas crises têm sido beneficiárias de empréstimos a juros irrisórios pelos bancos públicos.

Por certo, o efeito imediato de um colapso da bolsa é de desacelerar a alta da desigualdade, assim como um boom tende a acelerá-la. Os anos de 2008-2009, depois da falência do banco Lehman Brothers, assim como os anos de 2001-2002, logo após o estouro da bolha da internet, não são períodos propícios aos ganhos gerados pelos investimentos em ações. Assim, não surpreende que os

ganhos de capital tenham sofrido uma queda vertiginosa nesses anos. Contudo, tais movimentos de curto prazo em nada alteraram a tendência de longo prazo, que obedece a outras forças e cuja lógica temos de compreender (PIKETTY, 2014, p. 288).

As crises financeiras que afetaram os EUA, a primeira em 1929 e a segunda em 2008, estão claramente atreladas à desigualdade da renda. Ora, se a desigualdade da renda aumenta, significa dizer que as camadas populares e a classe média que compõem a maior parte do mercado consumidor, perde sua capacidade de compra.

Como consequência, sem poder aquisitivo, recorre-se ao crédito facilitado pelos bancos, maiores detentores do capital. No entanto, em determinado momento, a renda salarial não irá suportar o pagamento dos juros e a amortização da dívida, o que irá provocar o endividamento das famílias, insolvência civil, retração do crédito e, por consequência, insolvência generalizada.

Sobre a crise de 2008, Damien Millet e Éric Toussaint sustentam que:

O rebotamento da bolha especulativa imobiliária e o desenvolvimento incontrolado de produtos financeiros derivados cada vez mais complexos precipitaram os Estados Unidos, primeiro, e a União Europeia, depois, numa crise muito grave. Para colocarem as suas disponibilidades e arrecadarem lucros fabulosos, os organismos de crédito hipotecário tinham concedido empréstimo e um sector da população já fortemente endividado, no seio das classes pobres ou médias (MILLET; TOUSSAINT, 2013, p. 27).

Até a eclosão da crise, a lucratividade já terá chegado a números indecentes, às custas da dignidade de milhares de homens e mulheres submetidos a condições precárias de vida, com restrição ao crédito, renda comprimida e a negativação dos respectivos nomes.

O resultado é uma crise do sistema financeiro, rapidamente corrigida ou mitigada pelos governos, que, entretanto, resulta na elevação ainda maior da concentração da renda e das riquezas. Durante as quatro últimas décadas, mesmo com a crise de 2008, os 10% mais ricos dos EUA acumulam três quartos do crescimento econômico, sendo que o 1%, sozinho, absorveu 60%. De outro lado, os 90% restante tiveram de amargar a absorção de apenas 0,5% ao ano, bem abaixo do crescimento econômico.

Desde o final da década de 1970 e início da década de 1980 as políticas governistas neoliberalistas de diversos governos são pautadas por organismos financeiros internacionais, a exemplo do FMI e do Banco Mundial e pelas instituições do sistema financeiro nacional, Bancos Centrais e bancos comerciais). São estas instituições que têm fragilizado a soberania dos Estados e os submetidos a políticas de austeridade

fiscal e pressão em prol da desregulamentação do mercado financeiro. Formam conselhos, comitês ou comissões compostas por executivos bem remunerados cuja finalidade é estruturar o sistema financeiro a favor de quem os remunera, ou seja, dos proprietários de capital.

Embora se trate de um sistema pretensamente apoiado no Liberalismo Econômico, nem mesmo os clássicos de tal ideologia preocupam-se em destacar a importância da regulamentação para a Economia. O próprio Adam Smith entendia que

O exercício da liberdade natural de alguns indivíduos, que poderia comprometer a segurança geral da sociedade, é e deve ser restringida pelas leis, em todos os governos possíveis, tanto no mais livre como no mais despótico (1776 *apud* MILLET; TOUSSAINT, 2013, p. 55).

Assim como houve uma aliança estratégica entre as décadas de 1950 a 1970 entre o capital produtivo e o trabalho, a partir da década de 1980 a aliança se fixou em torno do capital especulativo e os executivos, tanto nas instituições privadas quanto nas públicas.

4. O QUE SE ESPERAR DO ESTADO DESTE NOVO SÉCULO. TRIBUTAÇÃO PROGRESSIVA E DÍVIDA PÚBLICA.

A crise financeira no final da década de 2000 foi a primeira grande crise que abalou o neoliberalismo, desde o seu início na década de 1980. Diferentemente de 1929, os bancos centrais intervieram junto ao sistema financeiro para evitar um efeito cascata.

A principal razão para que a crise de 2008 não tenha culminado em uma depressão tão grave como a de 1929 é que os governos e os bancos centrais dos países ricos dessa vez não deixaram o sistema financeiro ruir e aceitaram criar a liquidez necessária para evitar as cascatas de falências bancárias, que nos anos 1930 conduziram o mundo à beira do abismo (PIKETTY, 2014, p. 460).

Certamente que os bancos centrais, a despeito de uma atuação fundamental na contenção da crise, têm limitações institucionais e de atribuições que não permitem fazer outras intervenções. O resultado da política atual é uma aceleração da dívida pública dos países e um déficit social em ascensão.

Nessa conjuntura, uma corrente defende a ampliação do Estado, enquanto outra, que tem prevalecido, defende o livre mercado e a diminuição do Estado. Quando a Europa saiu destrozada da guerra e os regimes sociais-democratas ascenderam ao oficialato, a tributação respondia por cerca de 10% da renda nacional. Havia espaço para o aumento da carga tributária e a consequente ampliação dos serviços estatais.

Como consequência, elevou-se a carga tributária dos países europeus e investiu-se em políticas sociais, a exemplo de educação, saúde e seguridade social. Mesmo com a política neoliberal em vigor, o Estado não voltou ao seu estado original, ao período prévio à primeira guerra mundial, em termos de níveis de carga tributária. Assim, por esta perspectiva de tributação será difícil defender a ampliação do setor público.

De outro lado, seria equivocado afirmar que o Estado continua com o mesmo poder de intervenção que tinha no período dos trinta anos gloriosos, pois as políticas neoliberais se impuseram perante os países e obtiveram a redução dos tributos sobre a renda e patrimônio, promoveram a elevação da tributação sobre o consumo. Além do mais, os Estados admitiram a desregulamentação do sistema financeiro privado, ou, ao menos, a flexibilização sobre os marcos regulatórios.

Verifica-se que há equívocos de ambos os pontos de vista, e é por isso que se deve fugir dos extremos e alcançar um ponto de equilíbrio: de um lado, redistribuir a carga tributária para permitir que se tribute, prioritariamente, a renda e o patrimônio, e, melhore-se a qualidade do gasto público, de forma a aprimorar os setores de controle e fiscalização da execução orçamentária; de outro lado, é preciso criar novos marcos regulatórios do sistema financeiro privado, a fim de coibir seus abusos e prevenir crises financeiras que têm sepultado as finanças públicas, por meio de um endividamento compressor das políticas sociais e beneficente da concentração das riquezas e das rendas.

4.1. A tributação progressiva sobre a renda e patrimônio e a movimentação de capital.

O sistema tributário de um país, revela, antes de tudo, uma posição política. Não há condições de se implantar ações de governo, sem que haja uma fonte de financiamento respectiva. As receitas que financiam as políticas sociais são de natureza essencialmente tributária.

Mais do que uma posição política, a forma de tributação determina mudanças de governo e de forma de governar. É sobretudo nos movimentos revolucionários que se percebe a força política das decisões sobre tributação. De fato, tributo está presente no universo das motivações dos grandes movimentos reformistas ou revolucionários em todo o mundo. O estopim da Revolução Francesa foi a crise fiscal do Estado, e um dos objetivos, a extinção dos privilégios fiscais do antigo regime, obrigando a antiga

monarquia e nobreza a contribuir aos cofres públicos. Na Revolução Americana, as colônias vetaram a tributação sem aprovação dos mandatários eleitos.

Ainda assim, a ideia de uma tributação progressiva, vinculada a um ideal de justiça, e construída a partir de dados referentes à realidade econômica e social, trata-se de uma conquista recente.

Na França, o imposto sobre a renda, por exemplo, somente foi criado em 1914 e a uma alíquota de apenas 2%. Na Prússia, de 1891 a 1914, a alíquota do imposto de renda manteve-se em 3%, tendo sido elevada a 4% em 1915. No Reino Unido, a alíquota estava fixada em 8% em 1909, às vésperas da Primeira Guerra Mundial (PIKETTY, 2014, p. 486).

Após a Primeira Guerra, a situação fiscal mudou abruptamente. Em 25 de junho de 1920, o parlamento francês, composto basicamente por políticos da direita, decidiu elevar a alíquota do imposto de renda para 50%. Este mesmo parlamento havia vetado qualquer possibilidade de aumento da carga tributária do imposto antes da Primeira Guerra. Em 1924 e 1925 ocorreram mais dois aumentos, a 60% e a 72%, respectivamente (PIKETTY, 2014, p. 486).

Esta mesma tônica viria a ser observada na Alemanha, no Reino Unido e nos EUA. Em 1919, a Alemanha fixou a alíquota superior do imposto de renda em 40%, tal como o fez o Reino Unido. Nos EUA, a alíquota superior foi elevada a 67% e posteriormente a 77%, um percentual superior aos praticados na Europa (PIKETTY, 2014, p. 486).

É curioso notar que a implantação de um sistema tributário progressivo, com alíquotas elevadas sobre a renda na Europa e EUA, não foi fruto nem de uma consciência de justiça social, nem do estabelecimento de uma ideologia política dominante. Em realidade, a implantação foi produto de um juízo pragmático que objetivava a manutenção do sistema econômico. Após a Primeira Guerra, não havia orçamento público para reconstruir a Europa. Fazia-se necessário arrecadar recursos para financiar políticas de infraestrutura, e reanimar a economia.

As alterações estruturais no que se refere à tributação sobre a herança tem histórico similar. Até 1914, quando eclode a Primeira Guerra, as alíquotas dos impostos incidentes sobre a herança são muito baixas. O imposto até então aplicável, em que pese a denominação, tinha, a rigor, um perfil que mais se aproximava ao de uma taxa. Em lugar de incidir sobre o valor da herança, remunerava o ato de registro público, para fins de garantia do exercício do direito de propriedade em favor dos herdeiros. Sequer

a capacidade econômica dos herdeiros, expressada no valor da herança, era alcançada. Tão somente se pagava pelo custo do ato de registro público.

Em 1902, a França elevou a alíquota superior a 5% e em 1914 a aumentou para 6,5%. Esta alíquota, embora irrisória, nos dias atuais, pareceu uma ofensa à elite patrimonialista francesa da época, que utilizava o argumento de que a França já seria um país sob o império da igualdade, e isto obstaría a tributação sobre a herança.

Para os liberais franceses, a igualdade formal proclamada pela Revolução e esculpida nos diplomas legais eram suficientes. Liberdade e propriedade, e liberdade de contratação levariam a França ao desenvolvimento, sem a necessidade de o Estado intervir para tributar a herança, vista apenas como o continuísmo patrimonial da família.

Na Alemanha, em 1909, os parlamentares sociais-democratas já defendiam a tributação elevada sobre a herança, em substituição, ou mitigação, dos tributos sobre o consumo que representam uma carga mais elevada à classe trabalhadora detentora de menor renda. Tal alteração, entretanto, somente veio a ser aplicada dez anos depois, em 1919, devido às necessidades provocadas pela guerra, quando a alíquota foi elevada a 35%.

Nos EUA, apesar da elevação da alíquota do imposto de renda, como visto acima, ao final da década de 1920 houve nova redução a 25%. Com a quebra da bolsa de valores de Nova Iorque, em 1929, sucedida de uma grave crise financeira do sistema bancário, acirrou-se a rejeição à elite liberal estadunidense. Sobre com a eleição de Roosevelt a alíquota superior do imposto de renda volta a ser elevada a 63%, em 1933, até atingir os 79%, em 1939.

Ainda nos EUA, com a Segunda Guerra Mundial, a alíquota superior do imposto de renda atingiu o seu ápice histórico: 94%, em 1944. Somente o Reino Unido superou esse número durante a década de 1940, registrando uma alíquota marginal da ordem de 98% (PIKETTY, 2014, p. 493).

Um detalhe de extrema importância para a efetivação de um sistema tributário progressivo, foi a construção da distinção entre renda auferida e não-auferida. Renda auferida seria aquela advinda do trabalho, enquanto a renda não-auferida seria aquela advinda do capital. Para estas últimas é que se aplicavam as maiores alíquotas.

A partir da década de 1980, tanto os EUA quanto o continente europeu retrocederam, nesse aspecto. Até os dias atuais são registradas quedas sucessivas das alíquotas do imposto de renda e sobre os lucros e dividendos. Por outro lado, as alíquotas dos tributos

sobre o consumo não cessam de ser elevadas. O resultado dessa equação é a perda de capacidade de investimento do Poder Público e a elevação dos níveis de concentração de renda e de riqueza.

Como sustenta Piketty, “a consequência disso é que a arrecadação fiscal hoje se tornou, ou está a ponto de se tornar, regressiva no topo da hierarquia das rendas na maioria dos países” (PIKETTY, 2014, p. 483). Os Estados estão perdendo receita pública em função de um movimento agressivo das grandes corporações internacionais que os compelem a reduzir a carga tributária dos tributos sobre a renda, patrimônio e grandes fortunas. O principal expediente utilizado pelas grandes empresas é a grande mobilidade dos fatores de produção, e principalmente do capital financeiro, e consequente clima de acirramento de uma concorrência tributária entre os distintos países. Alíquotas são estabelecidas de forma desvinculada do perfil da renda, limites de isenção são aumentados em favor de grandes contribuintes, a carga tributária aumenta sobre as menores rendas, e os países perdem receita.

Por outro lado, há uma elevação das alíquotas dos tributos incidentes sobre o consumo, o que agrava a situação de desigualdade fiscal. A situação fiscal no Brasil é mais grave que na Europa. Em 2013, dentre os países que compõem a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico – OCDE, Dinamarca, EUA e Noruega, por exemplo, registraram que o imposto de renda teve uma participação de 63%, 48% e 46%, respectivamente, na arrecadação, enquanto no Brasil isso representou míseros 22%.

Em termos comparativos, a alíquota máxima do imposto de renda sobre pessoa física, nos países desenvolvidos é bem maior do que aquela que se aplica no Brasil. Enquanto países como Bélgica e Portugal aplicam alíquotas máximas de 50% e 48%, no Brasil equivale a 27,5%.

A consequência, mais do que uma diminuição da potencialidade arrecadatória, o que se verifica é uma tributação relativa muito mais onerosa sobre os extratos inferiores da renda. A isso se soma, é sempre importante ter presente, o fato de que a maior parte dos recursos arrecadados são destinados ao pagamento da dívida pública, que atingiu, em 2017, o equivalente a R\$2,483 trilhões de reais, ou 39,70% do orçamento federal. Já em 2018 se atingiu 40,66% (AUDITORIA CIDADÃ, 2019).

Na perspectiva da justiça tributária a tão propagada informação de que a carga tributária brasileira gira em torno de 36% do Produto Interno Bruto (PIB), assume uma

importância secundária. De fato, a análise da carga tributária em termos relativos ao PIB, apenas indica o montante total arrecadado, sem nenhuma relação com o perfil do contribuinte. Ou seja, sabe-se qual é a arrecadação total e sabe-se a quanto equivale daquilo que é produzido na economia nacional. Entretanto, nada se indica, a partir deste dado, sobre quem paga, qual o tipo de riqueza é tributada, e que montante da riqueza de cada grupo de contribuintes é afetado.

Em definitivo, o problema prioritário reside na forma como é realizada a distribuição da carga tributária entre os distintos extratos de contribuintes que compõem a sociedade brasileira. Enquanto a arrecadação se sustenta na tributação sobre o consumo (OLIVEIRA; BISATO JR., 2015, p. 15), em montante equivalente a cerca de 3/4 de toda a arrecadação, o outro 1/4 restante decorre da incidência dos tributos sobre patrimônio e renda.

Em 2009, após levantamento de dados realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), verificou-se que a carga tributária representava um impacto da ordem de 53,9% sobre a renda familiar, para famílias que auferiam até 2 salários mínimos por mês. Para as famílias com renda superior a 30 salários mínimos, a carga tributária representava um impacto da ordem de 29% na renda familiar. Percebe-se, portanto, uma tendência clara de diminuição da carga tributária, na medida em que se eleva o montante da renda.

Trata-se de um sistema altamente regressivo que se perfaz como uma espécie de Robin Hood às avessas, e que encontra resistências históricas à sua reforma. No Brasil, por exemplo, ainda no Império, fora apresentada “à Câmara dos Deputados um projeto de lei com objetivo de tributar em 10% os lucros de capitais como forma de melhorar as condições fiscais (...). Projeto que foi reprovado pelos deputados” (1969 *apud* ZILOTTO, 2011, p. 32).

Reformar o sistema tributário internacional é decisivo para os Estados recuperarem a capacidade de investimento, diminuir a dependência à dívida pública e retomar o controle de sua soberania financeira, e, portanto, política, econômica e social. Mais do isso é também fundamental para o estabelecimento de uma lógica redistributiva, com vistas à isonomia e à justiça.

Fixado esse axioma fundamental, o sistema tributário tem de ser revisto para, em detrimento da tributação sobre o consumo, tributar-se a renda, o patrimônio e os lucros e dividendos, e ainda assim de forma a sopesar, nesta incidência, os distintos perfis de

renda e riqueza dos cidadãos.

4.2. Dívida Pública, estrutura legislativa que lhe proporciona prioridade orçamentária e alternativas

A dívida pública é sem dúvida um dos maiores problemas atinentes às finanças públicas no mundo. No continente europeu, a dívida pública atinge quase um ano da produção nacional, o equivalente a 90% do PIB. Para equacionar a dívida pública, diversas medidas são postas ao governo, e a escolha dentre elas diz muito sobre a posição política assumida.

Na primeira metade do século passado, após as duas grandes guerras mundiais, a Alemanha e a França, envolvidas em dívidas públicas expressivas, decidiram utilizar a política inflacionária como forma de reduzi-la. Entre 1913 e 1950 a inflação na França foi de 13% ao ano, enquanto na Alemanha, de 17%.

Essa política gerou frutos positivos. Sem estar atrelada aos índices de correção inflacionária, a dívida pública foi reduzida significativamente. No entanto, a elevada inflação também atingiu os pequenos poupadores e agravou a pobreza na Europa, sobretudo com relação aos mais idosos, que não tiveram condições de, nas décadas seguintes, recuperarem as rendas e as poupanças perdidas.

Outra linha política para diminuição dos níveis de endividamento público, majoritariamente adotada na Europa e nos países emergentes, tem sido a da austeridade fiscal. Neste caso, o objetivo é a geração de superávits primários, assim denominada os recursos restantes no orçamento, após o pagamento de toda as despesas realizadas pelo Estado, não considerando no cálculo os fluxos financeiros (receita e despesa) do crédito tomado o ou pago pelo Estado.

O grande problema desta alternativa são as consequências econômicas, políticas sociais, e de investimento. Tanto a forma, como as consequências desta geração variam muito a depender da realidade de cada país. Nos países menos desenvolvidos, a exemplo do Brasil, as medidas adotadas costumam consistir na venda do patrimônio do Estado, por meio de privatização inclusive de atividades estratégicas, que envolvem inclusive a segurança nacional; assim como a não realização de investimentos em áreas essenciais para a dignidade das pessoas.

Ainda com relação ao Brasil, as medidas de austeridade encontram fundamento legislativo expresso. Significa que, mais do que uma decisão de governo, a prioridade

ao pagamento da dívida, em detrimento de investimento social, é exigência que submete o mandatário, sobre pena de sanção legal.

O próprio contexto histórico em que foi elaborado o principal instrumento legislativo para contenção do gasto público, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar n. 101/2000, ilustra o seu caráter desvinculado das necessidades sociais. De fato, trata-se de uma lei proveniente da pressão internacional exercida pelo mercado financeiro internacional, por meio do FMI e do BIRD, a partir de diretrizes previstas no Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal do FMI e no Tratado de Maastricht, de 1992 (Comunidade Econômica Europeia) (ABRAHAM, 2017, p. 9).

Da análise crítica e sistematizada da LRF, percebe-se, mais do que o objetivo de contenção dos gastos públicos para pagamento da dívida, uma técnica que coloca este mesmo pagamento como a origem lógica para a elaboração orçamentária no Brasil. As metas são estabelecidas, prioritariamente, em termos de montante de superávit, sem qualquer referência a índices sociais, desenvolvimento humano, educação, saúde, ou qualquer outro similar.

Em linguagem tecnicista, inacessível ao grande público não especializado, a lei refere-se de forma insistente à ideia de geração de superávit:

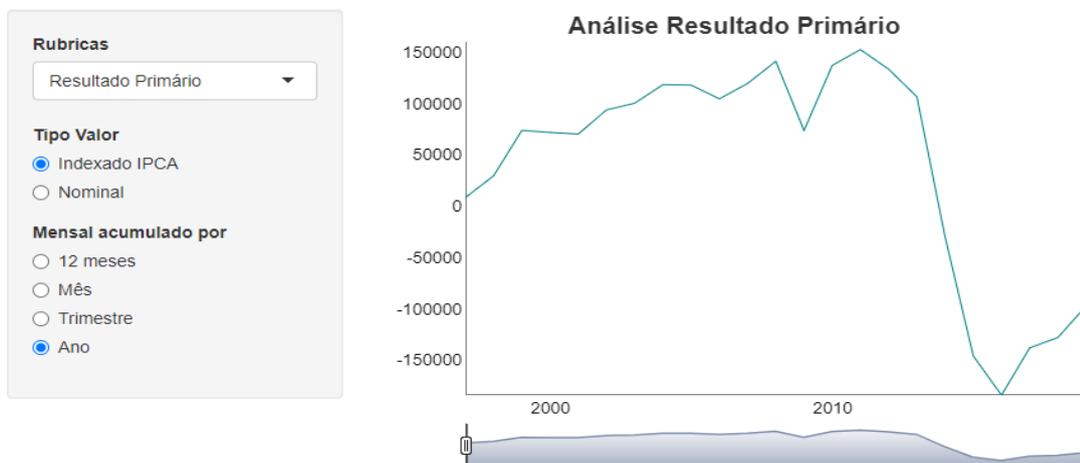
LRF, art. 4º, §1º – Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

Por outro lado, anualmente, os projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) impõem superávits altos para a realidade de um país dependente de grandes investimentos públicos. Ao contrário, o montante para pagamento da dívida pública não só não tem qualquer limitação legal, como, mais do que isso, a ausência de limite trata-se de uma exigência legal, com base na Constituição Federal (CF/88):

LRF, art. 9º, §2º – Não serão objeto de limitação as 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 orçamentárias.

E sob um quadro tributário regressivo a diminuição de receita primária faz com que o governo realize cortes nas despesas primárias a fim de obter o superávit ou, como a figura abaixo mostra, conter os danos de déficits primários gerados desde 2014.

Análise do Resultado Primário pelo Tesouro Nacional



Fonte: Tesouro Transparente, 2019.

Nessa seara, em 2016, o Congresso Nacional aprova a Emenda Constitucional n. 95 a qual ficou denominada de Emenda de congelamento dos gastos, ou, simplesmente, do teto. A referida Emenda preceitua que durante vinte anos o orçamento do ano seguinte irá refletir apenas a correção do valor pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo (Art. 107, § 1º, II, da ADCT).

Em termos práticos, o Estado brasileiro, cuja parte significativa do Orçamento Público é tragado pelo pagamento dos juros e amortização da Dívida Pública, estará impedido de expandir ações de governo com políticas sociais; estará limitado a apenas corrigir os valores orçamentários pelo índice oficial de atualização monetária. A referida emenda constitucional é mais uma peça da engenharia financeira garantista, não das políticas sociais, mas das oligarquias detentoras do capital financeiro e, por qual motivo não dizer, dos meios de financiamento de candidatos.

Para além da necessidade de revogação da Emenda Constitucional ou da declaração de sua inconstitucionalidade, haja vista que diversas Ações Diretas de Inconstitucionalidade foram ajuizadas, é possível se criar soluções alternativas. Uma delas, para auxiliar no equacionamento da Dívida Pública, está no estabelecimento de uma tributação sobre o capital e a destinação de parte significativa dessa receita pública para o pagamento dos juros e amortização da Dívida Pública por meio de um

Fundo, denominado por alguns de Fundo de Redenção.

Ao invés de o Estado contrair empréstimos junto aos agentes privados, passaria a tributá-los. Além de representar uma menor despesa, aportaria mais recursos financeiros ao Orçamento Público para financiar as políticas sociais. Em paralelo, contribuiria para a diminuição dos índices de concentração de renda e de riquezas.

Tratar-se-ia da eficácia ou função social do tributo, cuja finalidade constitucional, a partir da capacidade econômica, é extrair receita das fontes externas de renda e riquezas, aumentando a arrecadação para fazer frente, não aos credores da dívida, e sim aos credores dos direitos fundamentais. Nessa senda, Professor Carlos Valder pontua que “Justamente por isso é que cabe ao sistema tributário suprir o Estado dos recursos financeiros indispensáveis à consecução dos seus fins, revelando, assim, uma função social de relevância” (NASCIMENTO, 2017, p. 41).

Materializa-se, dessa forma, a perspectiva de utilizar o tributo como mecanismo de geração de fontes para financiamento das políticas públicas. Ampliando-se a base arrecadatória junto às fontes externas de renda e riqueza, de um lado, equaciona parcela da desigualdade; ampliando-se a prestação de serviços públicos, de outro lado, a partir da maior fonte de recursos, equaciona a outra parcela da desigualdade, mensurada, também, pela carência de políticas públicas.

CONCLUSÃO.

Uma premissa fundamental de uma perspectiva colonial é de que o enriquecimento é precedido da exploração alheia. Esse axioma gerou a escravização de povos, submetidos a tratamentos cruéis, desumanos, levando os negros e outros povos a serem considerados coisas, juridicamente. Os escravos foram animalizados, desprovidos de alma, dotados somente de corpo; um corpo domesticado a fazer o que lhe era comandado.

Esse regime pela brutalidade física cedeu espaço ao regime escravista pela brutalidade simbólica. Os ex escravos foram lançados à própria sorte, desprovidos de formação moral e cognitiva, tiveram de se submeter a subempregos e a residir às margens ou periferias dos grandes centros urbanos.

Do ponto de vista financeiro e orçamentário, a exclusão social e econômica ao mesmo tempo que encobrem, reforçam essa desumanidade destinada aos pobres e aos descendentes de ex escravos. Os Estados sob a incumbência constitucional de prover

os direitos sociais dessa gente se vê compelido cortar as despesas correntes com as políticas sociais para pagar a dívida pública.

Essa dívida pública é a forma em que se materializa o regime colonialista na contemporaneidade. O mercado financeiro internacional, conduzido por 1% da população mundial, ou até menos do que isso, dita as regras de Estado: tributação do consumo em detrimento da tributação de renda e patrimônio e o empréstimo rentável (acima das taxas de crescimento econômico) ao Poder Público.

Como consequência, temos índices de desigualdade social e econômica cada vez mais acentuados. O tributo sobre o consumo diminui o acesso dos pobres aos bens, permite a ampliação do patrimônio da plutocracia, e provoca a queda da receita pública, mantendo os governos sob suas rédeas pelos empréstimos e endividamento público, derrubando, inclusive, governos, se necessário for.

No caso brasileiro, em especial, a engenhosidade normativa garante proteção aos oligarcas e desamparo aos mais vulneráveis. A Lei de Responsabilidade Fiscal, importante instrumento de manutenção dos pagamentos escorchantes da Dívida Pública, agora encontra apoio na Emenda Constitucional n. 95/2016, que limita os gastos correntes com políticas sociais, sobretudo, o que vai permitir maiores sobras financeiras e evitar que governos de esquerda que eventualmente ascenda ao palácio do planalto possam expandir as ações de governo em detrimento do serviço da dívida. Além de reformular a LRF e revogar ou declarar a inconstitucionalidade da referida emenda à Constituição, auditar a dívida e anulá-la, ainda que parcialmente, e redimensionar o sistema tributário são outras duas soluções políticas capazes de mitigar a situação atual e possibilitar a redistribuição da renda e da riqueza. Para tanto, os países precisam entrar em regime de cooperação internacional com investimento tecnológico em auditoria e controle da movimentação financeira. Além do mais, precisam colocar seus regimes fiscais e tributários em sintonia e contra a financeirização privada dos orçamentos públicos.

As dificuldades estão postas. O mercado reage pressionando governos e patrocinando golpes de Estado. No entanto, o campo próprio para o enfrentamento é através da política. Fora desse ambiente, a história só nos deixa como opção a guerra e a posterior necessidade de construção.

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. **Lei de Responsabilidade Fiscal comentada**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

AUDITORIA CIDADÃ. **Orçamento Federal** Executado. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/> Acesso: 02 de fev. 2019.

BRASIL. Lei Federal Complementar n. 101 de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União de 05 de maio de 2000**, Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm Acesso em: 04 jul.2018.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm Acesso: 02 fev. 2019.

MILLET, Damien; TOUSSAINT, Éric. **A crise da dívida: auditar, anular, alternativa política**; tradução Artur Lopes Cardoso. Lisboa: Temas e Debates – Círculo de Leitores, 2013.

NASCIMENTO, Carlos Valder do. **Adequação do sistema tributário nacional à ordem econômica e social: uma proposta de reforma tributária**. Ilhéus, BA: Editus, 2017.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de; BISATO JR. Geraldo. A reforma tributária: removendo entraves para o crescimento, a inclusão social e o fortalecimento da federação. **Revista Política Social e Desenvolvimento**, São Paulo, n. 25, p. 15, nov. 2015.

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**; tradução Mônica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

SALVADOR, Evilásio. **Perfil da desigualdade e da injustiça tributária: com base nos declarantes do Imposto de Renda no Brasil 2007-2013**. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos – INESC, 2016.

SOUZA, Jessé. **A elite do atraso: da escravidão à lava jato**. Rio de Janeiro: Leya, 2017.

SPUTNIK ECONOMIA. **Dívida pública brasileira pode chegar a R\$ 4,3 trilhões em 2019**. Brasil. Disponível em: <https://br.sputniknews.com/economia/2019012813202203-divida-publica-brasil-trilhoes/> Acesso em: 28 jan. 2019.

TESOURO TRANSPARENTE. **Análise Resultado Primário**. Brasil. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/historias/ressignificando-o-resultado-do-tesouro-nacional> Acesso em: 01 dez. 2020.

ZILOTTO, Guilherme Antônio. **Dois séculos de dívida pública: a história do endividamento público brasileiro e seus efeitos sobre o crescimento econômico**

(1822-2004). São Paulo: Editora Unesp, 2011.