

**XXV CONGRESSO DO CONPEDI -
CURITIBA**

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO II

LIANE FRANCISCA HÜNING PAZINATO

LUCIANA GRASSANO DE GOUVÊA MELO

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D598

Direito tributário e financeiro II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UNICURITIBA;

Coordenadores: Liane Francisca Hüning Pazinato, Luciana Grassano de Gouvêa Melo –Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-325-2

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: o papel dos atores sociais no Estado Democrático de Direito.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Congressos. 2. Direito Tributário. 3. Direito Financeiro. I. Congresso Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Curitiba, PR).

CDU: 34



XXV CONGRESSO DO CONPEDI - CURITIBA

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO II

Apresentação

Temos a satisfação de apresentar os artigos do grupo de trabalho de direito tributário e financeiro (II) do XXV Congresso do Conpedi – Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito, sediado em Curitiba, de 07 a 10 de dezembro de 2016.

Os artigos foram apresentados pelos autores na tarde do dia 08 de dezembro, no Centro Universitário Curitiba – UNICURITIBA, sob a nossa coordenação. Em seguida às apresentações, tivemos a alegria de conduzir um profícuo debate.

A sala estava cheia e os debates foram estimulantes, em especial porque tivemos uma representação bastante heterogênea dos diversos estados da federação brasileira, o que produziu uma discussão rica e com troca de experiências bastante diversas.

Ao todo, apresentamos os dezesseis artigos que foram apresentados e discutidos no Congresso, em relação aos quais, elaboramos uma breve síntese:

O primeiro artigo apresentado foi “A defasagem na tabela de cálculo do imposto sobre a renda pessoa física: uma afronta às limitações ao poder de tributar e ao desenvolvimento econômico e social”, dos autores Igor Barbosa Beserra Gonçalves Maciel e Bruno Bastos de Oliveira, que procuraram demonstrar a defasagem da tabela do IRPF no curso do tempo. O artigo faz um estudo comparativo da tributação da renda e mostra que sua tributação na atualidade apresenta uma defasagem de aproximadamente 72% (setenta e dois por cento) na tabela, o que não contribui para a promoção da igualdade social e do desenvolvimento econômico e social.

Em seguida, foi apresentado o artigo que disserta sobre “A equivocada aplicação do prazo decadencial para o lançamento do imposto sobre transmissão de bens e direitos causa mortis e doação, no âmbito do estado de Minas Gerais”, pelo autor Paulo Roberto Lassi de Oliveira, que discute o lançamento do referido imposto em Minas, o que promoveu grande debate, por se tratar de tributo estadual e, portanto, sujeito a diferentes disciplinamentos nos diversos estados representados no grupo de trabalho e por defender que o prazo decadencial deve contar a partir do primeiro dia do ano seguinte ao falecimento do de cujus ou da respectiva doação, valendo-se do argumento de que os cartórios são obrigados a informar os óbitos ocorridos em sua jurisdição.

Luan Pedro Lima da Conceição apresentou o seu artigo “ A extrafiscalidade e a função promocional do direito: os incentivos fiscais destinados à mineração no estado do Pará”, em que analisa a enorme receita tributária que o estado perde nas políticas de concessões de incentivos para a atividade de mineração e se questiona: Vale a pena conceder incentivo fiscal para a atividade da mineração? Isso porque além de o bem ser finito e promover degradação ambiental não se submete aos interesses da guerra fiscal, vez que as empresas mineradoras não poderiam estabelecer-se em outros estados federativos.

O artigo “Direito à educação como mínimo existencial e os desafios de sua concretização diante da escassez de recursos públicos”, do autor Tiago Soares Vicente se enquadra muito bem no atual momento vivido em nosso país, quando está em vias de ser promulgada uma emenda à CF que congela o teto de despesas públicas para os próximos vinte anos, com inegável repercussão na área da educação pública, que deve ser considerada como mínimo existencial, em especial o direito à educação básica de qualidade.

Os autores Fernando Inglez de Souza Machado e Eduardo Luís Kronbauer apresentaram o artigo “Proteção de dados e quebra de sigilo bancário para fins tributários: retrocesso em matéria de direitos fundamentais em prol de uma maior eficiência na administração pública”, em que se opõem ao recente julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal, por maioria, de ação direta de inconstitucionalidade que questionava artigos da Lei Complementar 105/2001, o que veio a legitimar a transferência de dados bancários à administração tributária, independentemente de ordem judicial.

“O modelo de contencioso tributário no Brasil: uma análise crítica da proposta do projeto de Lei Complementar no Senado de n. 222/2013”, da autoria de Meire Aparecida Furbino Marques e Fernanda de Oliveira Silveira apresenta uma discussão de projeto de lei em tramitação no Parlamento, cujo objetivo seria conferir mais segurança jurídica ao contencioso tributário em nosso país. As autoras formulam críticas ao referido projeto e ressalta suas omissões.

Os autores João Glicério de Oliveira Filho e Gustavo Teixeira Moris apresentaram artigo intitulado “ Da natureza jurídica do pedágio”, em que retomam a discussão sobre a natureza tributária do pedágio, identificando-o com uma taxa devida em razão da manutenção de vias públicas.

Marcus Guimarães Petean e Antonio de Pádua Faria Junior apresentaram o artigo “(In) Justiça fiscal: O peso da carga tributária brasileira e a “ curva de Laffer” . Os autores fazem

uma análise estatística da carga tributária, inclusive com um breve comparativo em relação a outros países, e, de acordo com a teoria da “curva de Laffer” sugerem que quanto mais se elevar a carga tributária, mais diminuirá a arrecadação no país.

Em seguida foi discutido o artigo de Samuel Levy Pontes Braga Muniz e José Aldizio Pereira Junior sobre “Transparência fiscal: pressuposto democrático e direito do consumidor”. Os autores apontam que a tributação brasileira é regressiva e injusta, em especial pela alta tributação do consumo, defendendo a transparência fiscal de modo que os contribuintes tenham conhecimento e consciência do que pagam de tributo, na condição de consumidores.

Luiz Mathias Rocha Brandão apresentou seu artigo “Transação tributária: importância da participação do contribuinte para a resolução de conflitos de natureza tributária”. O artigo foi extraído de estudos efetivados para o desenvolvimento de sua tese doutoral e visa discutir o contexto do estímulo à transação tributária como meio alternativo de resolução de conflito tributário, em nosso país.

O artigo seguinte disserta sobre “Os efeitos fiscais da tributação decorrentes da sucessão “causa mortis”: o peso do ITCMD na herança”, da autoria de Alexandre Farias Peixoto que analisa o ITCMD em nosso país, em especial no seu estado de origem, o Ceará, em que vigoram alíquotas progressivas de 2 a 8%, fazendo uma análise comparativa com países europeus, cuja tributação chega a passar a alíquota de 40%, para concluir não ser alta a alíquota máxima de 8%, vigente em nosso país.

Eduardo Martins de Lima e Priscila Ramos Netto Viana apresentam o artigo “As relações entre o executivo e o legislativo na elaboração do orçamento brasileiro: considerações sobre a EC 86/2015”, em que analisam sob a ótica da separação e independência de poderes as relações entre o executivo e o legislativo em relação à sua atuação orçamentária.

Leonardo Dias da Cunha e Flavio Couto Bernardes são os autores do artigo intitulado “A ilegitimidade democrática na utilização de presunção legal de culpa para definição de responsabilidade objetiva por infração tributária”, em que discutem a temática do direito tributário sancionador, com especial enfoque ao questionamento da responsabilidade objetiva por infração à lei tributária.

“A função ecológica do tributo no desenvolvimento da governança ambiental” foi o artigo em que o direito tributário ambiental foi apresentado ao grupo de trabalho, em uma discussão coerente por Fernanda Lourdes de Oliveira e Antonio de Moura Borges

Renata Albuquerque Lima e Francisco Gilney Bezerra de Carvalho Ferreira apresentaram o artigo “A desvinculação das receitas da União (DRU) como instrumento de flexibilização do orçamento público no Brasil: necessidade ou distorção?” e junto com Anna Carolina de Oliveira Azevedo e Rômulo Magalhães Fernandes que trataram da “ Dívida pública e Estado social brasileiro: o necessário debate” trouzeram com maestria as discussões de direito financeiro para o centro do debate em nosso grupo trabalho que, com isso, finalizou a sua reunião, após calorosos e proveitosos debates.

Ressaltamos a nossa imensa satisfação em coordenar as atividades de um grupo de trabalho que demonstrou maturidade nas discussões atinentes ao direito tributário e financeiro brasileiros contemporâneos.

Prof. Dra. Liane Francisca Huning Pazinato - FURG

Prof. Dra. Luciana Grassano de Gouvêa Mélo - Universidade Federal de Pernambuco

DÍVIDA PÚBLICA E ESTADO SOCIAL BRASILEIRO: O NECESSÁRIO DEBATE
PUBLIC DEBT AND SOCIAL STATE BRAZIL: THE NECESSARY DEBATE

Rômulo Magalhães Fernandes
Anna Carolina De Oliveira Azevedo

Resumo

O presente artigo investiga qual o papel o Estado, por meio de suas políticas, deve cumprir na economia, sobretudo a partir das medidas governamentais de socorro às organizações financeiras afetadas pela crise de 2008. Outro tema relevante refere-se ao endividamento público, o qual, apesar de inserido num quadro histórico muito antigo, projeta-se, globalmente, como um custo muito caro às finanças públicas. Nesse contexto, aborda-se as relações entre o Estado Social projetado pela CF88 e o atual contexto de crise econômica, de forma a problematizar o lugar que a dívida pública tem ocupado e algumas soluções aventadas no debate público.

Palavras-chave: Crise, Direitos sociais, Dívida pública, Estado social

Abstract/Resumen/Résumé

This paper investigates the role the state, through its policies, should meet in the economy, especially from the government measures to rescue the financial organizations affected by the 2008 crisis. Another important issue concerns the public debt, which although set in a very old historical background, it is projected globally as a very expensive cost to public finances. In this context, it discusses the relationships between the welfare state designed by the CF88 and the current context of economic crisis, in order to discuss the place that the public debt has occupied and some aventadas solutions in the public debate.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Crisis, Social rights, Public debt, Social state

1 INTRODUÇÃO

A atual conjuntura de crise econômica tem reacendido alguns debates que pareciam fora de questão. Um desses temas é o papel que o Estado, por meio de suas políticas, deve cumprir na economia, sobretudo a partir das medidas governamentais de socorro às organizações financeiras afetadas pela crise de 2008.

Outro tema relevante refere-se ao endividamento público, o qual, apesar de inserido num quadro histórico muito antigo, projeta-se, globalmente, como um custo muito caro às finanças públicas.

Os países desenvolvidos encontram-se hoje com um nível de endividamento que não se via desde o final da Segunda Guerra Mundial, com a dívida pública aproximando-se, em média, de cerca de 90% do Produto Interno Bruto (PIB) (PIKETTY, 2014, p. 526).

Paradoxalmente, em termos de riqueza nacional, que é a soma do capital público e do capital privado, a Europa, por exemplo, nunca foi tão próspera (PIKETTY, 2014, p. 551).

Para Piketty (2014, p. 526), esse cenário evidencia “como a questão da dívida pública diz respeito à divisão da riqueza, em particular entre os atores públicos e privados”, podendo-se afirmar que a riqueza privada apoia-se sobre a pobreza pública (2014, p. 551).

Nos países emergentes, a dívida pública é mais moderada, girando em torno de 30% do PIB, em média (PIKETTY, 2014, p. 526). Os custos de sua gestão, entretanto, são, por vezes, bastante elevados.

O tema do endividamento público é bastante caro ao Brasil, vez que o pagamento dos juros e amortizações da dívida pública – interna e externa – tem afetado fortemente o orçamento público, suprimindo recursos que poderiam ser destinados, prioritariamente, às diversas áreas sociais.

No entanto, num cenário de recrudescimento do conservadorismo no país, intensificam-se, no debate público, os questionamentos ao “tamanho” do Estado Social proposto pela Constituição da República de 1988, com o argumento de que os direitos sociais, como previstos, não cabem no PIB.

Nesse contexto, o presente artigo aborda as relações entre o Estado Social projetado pela Constituição da República de 1988 e o atual contexto de crise econômica, de forma a problematizar o lugar que a dívida pública tem ocupado e algumas soluções aventadas no debate público.

2 CAPITALISMO FINANCEIRIZADO E CRISE ECONÔMICA

Desde a década de 1970, o capitalismo passa por um conjunto de transformações estruturais, econômicas, sociais e políticas relativas ao seu regime de acumulação e ao seu padrão de regulação.

Dentre as características marcantes desse período histórico, destaca-se o processo de financeirização, com o crescente descolamento entre a esfera financeira e a esfera produtiva real (HARVEY, 1994, p. 152).

Esse cenário emerge da reorganização e da globalização do sistema financeiro, estruturado a partir da desregulamentação e da constante inovação, a exemplo do que se denominou de “empreendedorismo com papéis” e de “contabilidade criativa” (HARVEY, 1994, p. 152).

Como consequências da consolidação de um sistema financeiro mundial fora de qualquer controle coletivo – “mercado de dinheiro sem Estado” – tem-se o crescimento descontrolado das dívidas dos países periféricos e mudanças de poder da economia política global (HARVEY, 1994, p. 154).

Nas últimas décadas, foram recorrentes as crises econômicas pelo mundo, a exemplo das crises do México (1994), dos “gigantes asiáticos” (1997), da Rússia (1998), da Argentina (2001-2002), a crise dos *subprime* estadunidenses (2008) e da recente crise da dívida europeia (2010).

Após um período de crescimento virtuoso da economia, o Brasil sente fortemente os efeitos da conjuntura internacional instável, que tem resultado em recessão econômica e queda da arrecadação. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2015 o PIB brasileiro encolheu 3,8%, resultado que representou a maior queda desde 1996 (OLIVEIRA, 2016).

Ocorre que, no caso brasileiro, trata-se de uma crise multidimensional – política, econômica, social, institucional, mas, também, democrática (ROSSI, 2015, p. 7) – que tem colocado em xeque o pacto social construído com a redemocratização do país e materializado na Constituição da República de 1988.

3 ATIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO E DÍVIDA PÚBLICA

A dívida pública é uma “instituição” da vida econômica quase tão antiga quanto o próprio Estado (HERMANN, 2002, p. 44).

Surgiu como mecanismo complementar de financiamento dos gastos estatais quando os meios tradicionais – os impostos – mostravam-se insuficientes e o seu aumento indesejável, em razão da resistência da sociedade (OLIVEIRA, 2009, p. 279).

Embora presente no regime feudal, a dívida pública cumpriu papel decisivo na emergência e expansão do capitalismo, como impulsionadora da acumulação primitiva de capital.

Segundo Karl Marx:

O sistema de crédito público, isto é, das dívidas do Estado, cujas origens encontramos em Gênova e Veneza já na Idade Média, apoderou-se de toda a Europa durante o período manufatureiro. O sistema colonial, com seu comércio marítimo e suas guerras comerciais, serviu-lhe de incubadora. Assim, ele se consolidou primeiramente na Holanda. A dívida do Estado, isto é, a alienação do Estado — se despótico, constitucional ou republicano — imprime sua marca sobre a era capitalista. A única parte da assim chamada riqueza nacional que realmente entra na posse coletiva dos povos modernos é... sua dívida de Estado. Daí que seja inteiramente coerente a doutrina moderna segundo a qual um povo se torna tanto mais rico quanto mais se endivida. O crédito público se converte no credo do capital. E ao surgir o endividamento do Estado, o pecado contra o Espírito Santo, para o qual não há perdão, cede seu lugar para a falta de fé na dívida pública (MARX, 2013, pp. 1002-1003).

As abordagens clássica e neoclássica do pensamento econômico consideravam a dívida pública como opção de financiamento que poderia comprometer o bom funcionamento do Estado, por resultar em ineficiências alocativas e romper o alegado equilíbrio natural do sistema econômico (OLIVEIRA, 2009, p. 284).

Essa concepção foi desafiada pelo pensamento keynesiano que, ao reinterpretar o papel do Estado e do déficit público no desenvolvimento econômico, identificou, na dívida pública, um instrumento central de política econômica, com vistas à criação de demanda efetiva e ao pleno emprego (OLIVEIRA, 2009, p. 285).

Em relação aos custos e benefícios do endividamento, o keynesianismo assenta-se na premissa de que a recuperação e a expansão da atividade econômica resultariam no aumento da arrecadação e, portanto, possibilitariam o pagamento dos encargos da dívida contraída no período de crise (OLIVEIRA, 2009, p. 286).

Nos anos 1970, num contexto de crise do capitalismo e de acentuados desequilíbrios fiscais dos Estados, a concepção keynesiana foi duramente questionada e abriu-se caminho para a retomada do pensamento econômico ortodoxo.

Adotando-se a premissa das expectativas racionais dos agentes econômicos, a escola novo-clássica nega a capacidade da política fiscal de interferir nas variáveis reais da economia, tomando-se como inócuo o recurso à dívida para financiamento do gasto público (OLIVEIRA, 2009, p. 283 e 288).

Segundo Oliveira:

O compromisso com a sustentabilidade/redução da dívida, por meio de controle/redução do déficit ou com a geração de superávits fiscais primários torna-se, nessa perspectiva analítica, um ato sagrado, que subordina a política fiscal à sua veneração, ainda que tenham de sacrificar as demais políticas do Estado [...] (OLIVEIRA, 2009, p. 291).

O superávit primário consiste no saldo entre as receitas da União e as despesas do governo antes do pagamento dos juros da dívida pública (DIEESE, 2015, p. 18).

Para além de elemento de credibilidade estatal diante do investidor nacional e estrangeiro, o superávit primário, resultado do esforço de austeridade fiscal do Estado, pode ser compreendido como mecanismo de concentração de renda, na medida em que se destina, integralmente, ao pagamento da dívida (DIEESE, 2015, p. 3).

3.1 Algumas classificações da dívida pública

Em termos amplos, a dívida pública é composta pelas dívidas de origem interna e externa, em suas formas monetária, contratual e mobiliária.

Panizza (apud ANDRADE, 2012, p. 33) aponta que há três possíveis definições da dívida externa – e, por conseguinte, da dívida interna – a saber: i) com fundamento na nacionalidade da moeda em que a dívida é contraída (a dívida externa seria a contratada em moeda estrangeira); ii) com fundamento no local de residência do credor (a dívida externa seria a contraída com não residentes); e iii) com fundamento no local da contratação da dívida e na legislação que a rege (a dívida externa seria a contraída em países estrangeiros, sob jurisdição também estrangeira).

Silva e Medeiros (2009, p. 104-105) destacam que a segunda definição mencionada é aquela utilizada pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) para a divulgação de estatísticas sobre os países e ponderam que as diferentes formas de classificação da dívida refletem as percepções dos países sobre o seu risco em relação a ela, fruto de seu histórico e de suas projeções macroeconômicas, bem como das dificuldades na geração de estatísticas de qualidade sob um critério ou outro.

Ressalta-se que mesmo a dívida interna pode ter alguns de seus componentes vinculados a variações de moedas estrangeiras, a exemplo do dólar, o que acarreta dificuldades adicionais para avaliação de seus custos e comportamento (OLIVEIRA, 2009, p. 294).

A forma monetária da dívida representa o débito do Estado para com a sociedade em decorrência da emissão de moeda, também conhecida como receita de senhoriagem; já a forma contratual de endividamento resulta de contratos celebrados pelo Estado para aquisição de produtos, serviços e empréstimos junto a agentes internos ou externos (OLIVEIRA, 2009, p. 292).

Por fim, tem-se a forma mobiliária de dívida pública, que se refere à obtenção de recursos pelo governo por meio da venda de títulos no mercado financeiro, com prazos determinados para resgate (OLIVEIRA, 2009, p. 292).

Para fins de mensuração, a dívida pública pode ser representada em sua posição bruta – correspondente aos passivos – ou em sua posição líquida – resultante da subtração entre passivos e ativos (OLIVEIRA, 2009, p. 296).

O conceito de dívida pública líquida é adotado pelo Brasil e representa o grau efetivo de endividamento. Entretanto, essa fórmula pode mascarar a verdadeira situação estatal, vez que passível de incluir ativos “podres”, vale dizer, incobráveis, e ativos não disponibilizáveis integralmente, a exemplo das reservas externas (OLIVEIRA, 2009, p. 296).

Quanto à classificação dos gastos públicos e a relação com o orçamento, tem-se que a amortização da dívida pública constitui despesa de capital, nos termos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 (BRASIL, 1964). Já os juros e encargos da dívida são despesas correntes, vale dizer (BRASIL, 1964), despesas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital.

Cabe diferenciar, ainda, no caso brasileiro, a Dívida Pública Federal – que é aquela contratada pela União – da dívida pública que abrange, também, os Estados e Municípios, denominada de dívida do governo geral.

3.2 Configuração recente da dívida pública brasileira

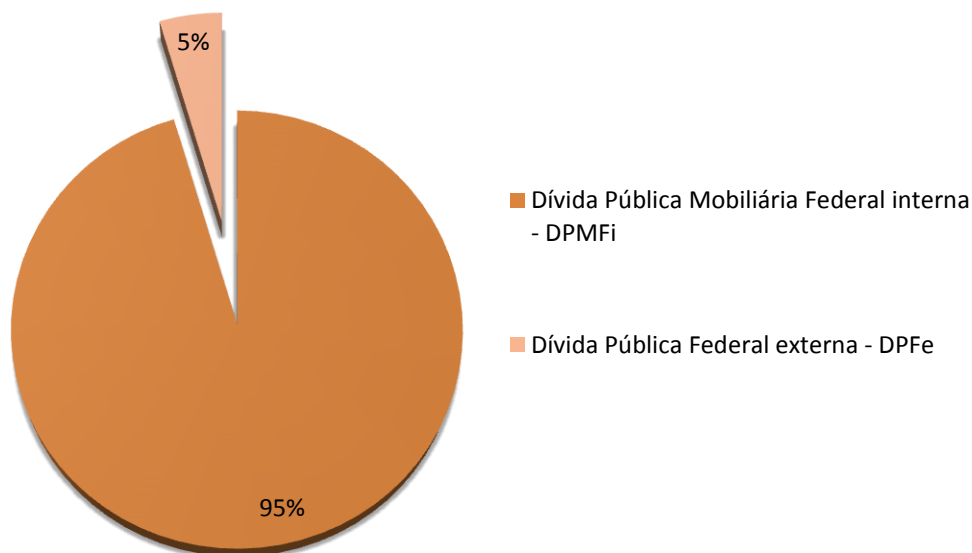
Na primeira década do século XXI, verificou-se um movimento de queda da dívida pública brasileira, cuja relação dívida líquida do setor público e PIB passou de 55,7%, em 2002, para 40,2%, em 2010 (GENTIL; ARAÚJO, 2012, p. 8).

Tal redução refletiu, em grande parte, as contribuições do crescimento anual do PIB numa fase dinâmica da economia brasileira, bem como a manutenção de elevados superávits primários (GENTIL; ARAÚJO, 2012, p. 9).

Paralelamente, houve mudança na estrutura da dívida pública, mediante um processo de internalização, pelo qual parcela expressiva dos títulos externos foi substituída por títulos públicos expressos em moeda nacional.

Segundo dados do Relatório Mensal da Dívida Pública Federal (SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL, 2016, p. 11), em abril de 2016, a Dívida Pública Federal (DPF) totalizava R\$ 2.799,79 bilhões e apresentava a seguinte composição:

Gráfico 1 – Composição da Dívida Pública Federal - Abril de 2016



Fonte: SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL, 2016.

As projeções, por sua vez, apontam para um estoque da Dívida Pública Federal entre R\$ 3,10 trilhões e R\$ 3,30 trilhões, ao final de 2016 (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2016, p. 28).

Conforme Gentil e Araújo (2012, p. 13), a transformação da dívida externa em dívida interna e a quase eliminação da indexação ao câmbio reduziram consideravelmente a exposição do país aos choques externos.

No entanto, a manutenção das exorbitantes taxas básicas de juros brasileiras, remuneradoras de grande fração dos títulos públicos, afeta consideravelmente o endividamento público. Em 2014, por exemplo, 45,7% dos títulos públicos brasileiros tinham a taxa Selic como indexador (DIEESE, 2015, p. 2).

Segundo Lacerda:

Uma análise comparativa com base em dados sobre contas públicas denota que o Brasil é o país que tem o maior custo de financiamento da sua dívida, levando em conta o seu nível de endividamento em relação ao PIB. Enquanto o Brasil, com dívida pública líquida de 35% do PIB tem o custo de financiamento já citado de 5% do PIB, países cujas dívidas líquidas são proporcionalmente equivalentes, têm um custo de financiamento de cerca de a metade, ou ainda menos, que o brasileiro, como Polônia, com 2,5%; Holanda, 1,5%; Canadá, 0,5% do PIB; ou ainda da Coreia do Sul, que é inferior a zero! Mesmo países cuja dívida líquida é imensamente superior à brasileira, como Espanha, que deve 75% do PIB, Portugal, 120% e Grécia, 160%, o custo de financiamento é, respectivamente 2,5%, 4,0% e 4,5% do PIB (LACERDA, 2015, p. 12).

A dívida pública brasileira transforma-se, assim, em instrumento de refúgio seguro e rentável dos afortunados (GENTIL; ARAÚJO, 2012, p. 16), o que desestimula a aplicação produtiva dos recursos e perpetua grandes desigualdades sociais.

4 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E O PROJETO DE ESTADO SOCIAL BRASILEIRO

Com o processo de redemocratização e a promulgação da “Constituição Cidadã de 1988”, estabeleceram-se condições favoráveis para a instalação de um ambiente democrático no país e para uma nova fase nas políticas e serviços públicos.

Em relação à Constituição Federal de 1988, Costa aduz que:

Podemos falar que o ponto de inflexão da história social do Brasil se dá, do ponto de vista jurídico e político, na consagração dos direitos sociais fundamentais e na construção de um sistema de políticas públicas para assegurar a efetividade desses direitos. Pela primeira vez na história do país houve a conjugação das dimensões políticas e sociais dos direitos de cidadania. A grande expectativa de reduzir as desigualdades sociais, presente nas mobilizações populares na década de 1980, resultou na construção de um aparato institucional para assegurar a oferta de serviços e benefícios para uma camada mais ampla da população trabalhadora do país (COSTA, 2015, p. 11).

Em relação ao Estado Social, Streck e Bolzan de Moraes (apud GIACOMINI, 2013, pp. 14-15) asseveram que:

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-Segunda Guerra Mundial. Com o Estado Social de Direito revela-se um tipo de Estado que tende a criar uma situação de bem-estar geral que garanta o desenvolvimento da pessoa humana. [...]. A transformação do Estado Liberal de Direito não se dá, assim, apenas no seu conteúdo finalístico, mas também na reconceitualização no seu mecanismo básico de atuação, a lei (STRECK; BOLZAN; MORAIS, apud GIACOMINI, 2013, pp. 14-15).

É certo que a implementação da ordem econômica e da ordem social constitucionais ficou bastante restrita no período pós-Constituição, num contexto de priorização da estabilização monetária e de rigoroso combate ao déficit público.

Além disso, a ampliação dos direitos sociais pelo texto constitucional sempre foi objeto de resistência dos setores conservadores da sociedade brasileira, para os quais a denominada constituição dirigente “amarra” a política e substitui o processo de decisão governamental pelas imposições constitucionais, resultando em “ingovernabilidade” (BERCOVICI; MASSONETTO, 2006, p. 72).

Com o recrudescimento dos efeitos da crise econômica, e a impossibilidade de manutenção de políticas que implicam em ganhos para todos os setores sociais, tal argumento resta reforçado por perspectivas analíticas e políticas que questionam a viabilidade macroeconômica do cumprimento do pacto constitucional brasileiro.

Nesse sentido, a financeirização do debate constitucional vem sendo utilizada para reduzir o ritmo da ampliação dos direitos econômicos e sociais em favor do pagamento da dívida pública para os rentistas (SCAFF, 2014).

5 SOLUÇÕES ORTODOXAS E POSSÍVEIS ALTERNATIVAS AO DESMONTE DO ESTADO SOCIAL BRASILEIRO

O atual modelo macroeconômico brasileiro é caracterizado como ortodoxo e assenta-se no tripé câmbio flutuante, metas inflacionárias e superávit primário (DE CONTI, 2015, p. 06).

Nessa perspectiva, a taxa de juros tem sido utilizada como instrumento de combate à inflação, a partir da premissa de que juros altos desestimulam o consumo o que, por sua vez, acarreta um ritmo mais lento de elevação dos preços (DIEESE, 2006, p. 08).

Para Gentil e Araújo (2012, p. 16), o volume e a dinâmica da dívida pública brasileira estão diretamente relacionados com os efeitos da política monetária, cambial e de crédito do governo federal, tendo pouca ou nenhuma ligação com a política fiscal de gastos e receitas públicas.

Ocorre que a elevação dos juros básicos da economia, expressos na Taxa Selic, impacta diretamente a dívida pública, remunerada em grande medida por essa taxa. Além disso, ao reduzirem a atividade econômica, as altas taxas de juros acabam tendo uma consequência indesejável de redução da arrecadação de impostos, agravando, ao final, o problema do déficit público (DIEESE, 2006, p. 08).

Com a desaceleração da economia brasileira nos últimos anos e o não alcance das metas de superávit primário, ganha corpo, na análise ortodoxa, o diagnóstico de insustentabilidade da trajetória de crescimento do gasto público e a inevitabilidade da redução do gasto social (ROSSI, 2015, p. 9), de forma que a estabilização dos gastos e da dívida pública exigiria a alteração do “contrato social” manifesto na Constituição.

Isso ocorre porque a visão conservadora resume o universo das despesas estatais àquelas não financeiras, componentes do grupo das chamadas despesas reais, tais como: saúde, educação, previdência social, despesas de pessoal e similares (OLIVEIRA, 2015, p. 13).

As despesas com o pagamento de juros e serviços da dívida e as outras de natureza financeira não entram no rol das contas a serem objeto de avaliação e possível corte. Elas são, por assim dizer, “imexíveis” (OLIVEIRA, 2015, p. 13).

Conforme destaca Garcia:

Em muitas discussões técnicas no interior do governo, nos raciocínios e nas intervenções de consultores privados, nos debates acadêmicos entre os principais oráculos do *status quo*, nas matérias da grande imprensa – com destaque para as colunas “especializadas” e as consultas ao “mercado” –, em boa parte dos trabalhos do Congresso Nacional, sempre que o assunto é finanças públicas, um pressuposto é implicitamente adotado: ao se falar das despesas da União, consideram-se apenas as despesas não-financeiras. Exclui-se, de partida, o pagamento de juros, encargos e amortização da dívida pública. São intocáveis, impronunciáveis, inexistentes para a política fiscal, ainda que a onerem pesadamente (GARCIA, 2008, p. 24).

Esse cenário revela que, sob o ponto de vista econômico e político hegemônico, o impacto dos encargos da dívida no orçamento público é um “não debate”. Vale dizer, trata-se de uma questão invisibilizada pelos pressupostos teóricos dominantes.

Em seu livro *O capital no século XXI*, Thomas Piketty (2014) realiza o debate sobre a dívida pública no atual cenário e as possíveis formas de seu equacionamento.

Para o autor, há três métodos principais de redução da dívida, que consistem na instituição de imposto progressivo e excepcional sobre o capital privado, na inflação e na austeridade (2014, p. 527).

Piketty visualiza na solução fiscal a medida mais justa e eficaz, vez que permite modular o esforço demandado em função do nível de riqueza de cada agente (2014, p. 529).

Na impossibilidade de sua adoção, seria útil recorrer à inflação, já que certo nível de inflação adicional poderia reduzir bastante o valor real da dívida pública (PIKETTY, 2014, p. 530). Foi assim, inclusive, que foi reduzida boa parte das dívidas públicas ao longo da história (PIKETTY, 2014, p. 530).

Ressaltam-se, porém, duas dificuldades da utilização da inflação: i) o risco de descontrole; e ii) a perda da capacidade de produzir efeitos a partir do momento em que a medida se torna permanente e antecipada (PIKETTY, 2014, p. 531-532).

A pior solução, para o autor, é uma dose prolongada de austeridade, tanto em termos de justiça, como em termos de eficácia (PIKETTY, 2014, p. 527).

É de se registrar que, recentemente, pesquisa do próprio Fundo Monetário Internacional levantou o questionamento sobre os benefícios das políticas de austeridade, com o argumento de que, em vez de gerarem crescimento, algumas políticas aumentaram a desigualdade e colocaram em risco uma expansão sustentável e duradoura (G1, 2016). Trata-se, porém, da opção adotada em muitos países europeus e de crescente adesão em países periféricos, como é o caso do Brasil.

A situação brasileira apresenta, ademais, o agravante da extrema concentração de propriedade e renda, que se vincula a uma estrutura tributária extremamente regressiva e desigual, com um peso acentuado dos impostos sobre o consumo na composição da carga

tributária do país. Para se ter uma ideia, 71 mil pessoas (0,3% dos contribuintes) no país concentram 14% da renda total dos declarantes, e pagam apenas 6% de impostos sobre a sua renda total, já que esta é composta, principalmente, por lucros e dividendos, rendimentos isentos de imposto (ROSSI, 2015, p. 10).

Outro aspecto relevante, evidenciado por Kliass (2015, p. 14), é que, para além de abrir horizontes com a intenção de buscar novas fontes de receita tributando patrimônio, transações financeiras e faixa de renda elevada, é urgente abandonar a amarra que representa o superávit primário.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As decisões de políticas econômicas não são neutras, de forma que os pressupostos teóricos e as medidas deles decorrentes devem ser objeto de contínuo debate, especialmente nas democracias.

É certo que a mudança no atual cenário econômico impõe desafios para a continuidade do crescimento do gasto social. A questão chave, porém, é o debate democrático sobre as alternativas possíveis.

A forma contemporânea de gestão da dívida pública brasileira revela as desigualdades econômicas e o sacrifício dos mais pobres, por meio da adoção de superávits primários e de políticas de austeridade, num contexto de carga tributária altamente regressiva.

Visualiza-se, nesse sentido, que a questão da dívida pública precisa ganhar centralidade, especialmente em razão dos impactos que essa forma de gestão tem ocasionando no Estado Social brasileiro.

Trata-se, portanto, do urgente desafio de politizar e democratizar o debate sobre o endividamento público, o que exige o envolvimento ativo da cidadania.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Cesar Augusto Seijas de. **O controle do endividamento público e a autonomia dos entes da federação**. Dissertação. 2012. 219 f. Dissertação (Mestrado). Universidade de São Paulo (USP), Programa de Pós-Graduação em Direito, São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-06062013-141952/pt-br.php>>. Acesso em 20 jun. 2016.

BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. A constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição Financeira e a agonia da Constituição Económica. **Boletim de Ciências Económicas**, Coimbra, Volume XLIX, 2006. Disponível em: <<https://digitalis.uc.pt/pt-pt/node/106201?hdl=24845>>. Acesso em 29 jun. 2016.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 mar. 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em 29 jun. 2016.

COSTA, Lucia Cortes da. Em busca de uma solução democrática para o ajuste social necessário. **Revista Política Social e Desenvolvimento**. Ano 03, nº 27, dezembro 2015, p. 08-13. Disponível em: <<https://revistapoliticassocialedesenvolvimento.com/2015/12/18/27/>>. Acesso em 27 jun. 2016.

DE CONTI, Bruno. Um tripé estático e um país que tenta movimentar-se. **Revista Política Social e Desenvolvimento**. Ano 03, nº 15, março 2015, p. 06-10. Disponível em: <http://plataformapoliticasocial.com.br/wpcontent/uploads/2015/03/Revista_15.pdf>. Acesso em 27 jun. 2016.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS ECONÔMICOS – DIEESE. **Dívida pública brasileira e compressão do orçamento: o que resta aos trabalhadores?** São Paulo: DIEESE, set. 2015. (Nota Técnica n. 148). Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/notatecnica/2015/notaTec148divida.pdf>>. Acesso em 27 jun. 2016.

_____. **Dez perguntas e respostas para entender a dívida pública brasileira**. São Paulo: DIEESE, fev. 2006. (Nota Técnica n. 14). Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/notatecnica/2006/notatecDividapublica.pdf>>. Acesso em 10 jun. 2016.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. **Despesas correntes da União: visões, omissões e opções**. Brasília: IPEA, jan. 2008. (Texto para discussão n. 1319). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4565>. Acesso em 27 jun. 2016.

GENTIL, Denise Lobato; ARAÚJO, Victor Leonardo de. **Dívida pública e passivo externo: onde está a ameaça?**. Brasília: IPEA, set. 2012. (Texto para discussão n. 1768). Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=16363>. Acesso em 20 jun. 2016.

G1. FMI diz que políticas neoliberais aumentaram a desigualdade. **G1**. 31 mar. 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2016/05/fmi-diz-que-politicas-neoliberais-aumentaram-desigualdade.html>>. Acesso em 10 jun. 2016.

GIACOMINI, Julio Cesar. **A ordem econômica e social e o serviço da dívida pública: gasto social, juro e tributação**. Passo Fundo: Editora Universidade de Passo Fundo, 2013.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. 4. ed. São Paulo: Loyola, 1994.

HERMANN, Jennifer. A Macroeconomia da Dívida Pública: notas sobre o debate atual e a experiência brasileira recente (1999-2002). **Cadernos Adenauer**, Rio de Janeiro, v. 4, pp. 41-70, 2002. Disponível em: <http://www.econ.puc-rio.br/gfranco/a_macroeconomia_da_divida_publica_Jenifer_Herman.pdf>. Acesso em 10 jun. 2016.

KLIASS, Paulo. É o superávit primário, estúpido! **Revista Política Social e Desenvolvimento**. Ano 03, nº 29, dezembro 2015, p. 15-31. Disponível em: <<https://revistapoliticasocialedesenvolvimento.com/2015/12/24/29/>>. Acesso em 10 jun. 2016.

LACERDA, Antonio Corrêa de. Por uma nova gestão macroeconômica: crescimento, contas públicas, câmbio e juros. **Revista Política Social e Desenvolvimento**. Ano 03, nº 15, março 2015, pp. 10-16. Disponível em: <http://plataformapoliticasocial.com.br/wpcontent/uploads/2015/03/Revista_15.pdf>. Acesso em 27 jun. 2016.

MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política**. Livro I. Tradução de Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo Editorial, 2013.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Secretaria do Tesouro Nacional. **Dívida Pública Federal: Plano Anual de Financiamento 2016**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Janeiro, 2016, número 16. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/269391/PAF_2016_portugues.pdf/852c9103-4a8d-459d-9b49-dbfea971e311>. Acesso em 29 jun. 2016.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Economia e política das finanças públicas no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 2009.

_____. Fórmulas “milagrosas” e reais para salvar da crise o Estado e o Brasil. **Revista Política Social e Desenvolvimento**. Ano 03, nº 29, dezembro 2015, pp 15-31. Disponível em: <<https://revistapoliticassocialedesenvolvimento.com/2015/12/24/29/>>. Acesso em 27 jun. 2016.

OLIVEIRA, Nielmar. IBGE: PIB fecha 2015 com queda de 3,8%. **Agência Brasil**. 03 mar. 2016. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2016-03/ibge-pib-fecha-2015-com-queda-de-38>>. Acesso em 25 jun. 2016.

PEDRAS, Guilherme Binato Villela. História da dívida pública no Brasil: de 1964 até os dias atuais. In: SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira de; MEDEIROS, Otávio Ladeira de (org.). **Dívida pública: a experiência brasileira**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009, pp. 57-80. Disponível em: <http://www3.tesouro.gov.br/divida_publica/downloads/Parte%201_2.pdf >. Acesso em 20 jun. 2016.

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Tradução de Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

ROSSI, Pedro. A democracia não cabe no orçamento. **Revista Política Social e Desenvolvimento**. Ano 03, nº 29, dezembro 2015, pp. 07-11. Disponível em: <https://revistapoliticassocialedesenvolvimento.files.wordpress.com/2016/02/revista_291.pdf> Acesso em 27 jun. 2016.

SCAFF, Fernando Facury. Dívida Pública atrasa ampliação de Direitos Fundamentais e Investimento Público. **Revista Consultor Jurídico**, 9 de setembro de 2014. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2014-set-09/contas-vista-divida-publica-atrasa-ampliacao-direitos-fundamentais>>. Acesso em 10 jun. 2016.

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. **Relatório Mensal da Dívida Pública Federal: abril 2016**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2016. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/534084/Texto_RMD_Abr_16.pdf/fd4f115f-4156-4325-901a-ce860ee8f178>. Acesso em 28 jun. 2016.

SILVA, Aline Dieguez B. de Meneses; MEDEIROS, Otavio Ladeira de. Conceitos e estatísticas da dívida pública. In: SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira de; MEDEIROS, Otávio Ladeira de (org.). **Dívida pública**: a experiência brasileira. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009, pp. 101-128. Disponível em: <http://www3.tesouro.gov.br/divida_publica/downloads/Parte%201_4.pdf>. Acesso em 20 jun. 2016.