

## ENLACES ENTRE A QUESTÃO TRIBUTÁRIA, O CRESCIMENTO ECONÔMICO E A DIMINUIÇÃO DAS DESIGUALDADES

*LINKS BETWEEN THE TAX ISSUE, ECONOMIC GROWTH AND A DECREASE THE GAP*

*Luciana Grassano de Gouvêa Melo<sup>1</sup>*

**Resumo:** O que fazer em época de crise? Como tratar a questão tributária e de despesa pública em um cenário de grave crise econômica? A resposta a essas perguntas pode ser dada através de diferentes argumentos. O objetivo desse estudo é investigar e analisar as diferentes estradas tomadas pelo Brasil e pela política adotada na zona do Euro, em face do atual estado de crise econômica internacional, em era de globalização.

**Palavras chaves:** Tributação. Despesa Pública. Gastos Sociais. Crise Econômica. Globalização.

**Abstract:** What to do to face economic crisis? How to deal with taxation and public spending in a cenary of deep economic crisis? The answer to these questions can be given by different arguments. This study aims to investigate and analyze the different politics held by Brasil and some European countries to face international economic crisis, in a globalization era.

**Keywords:** Taxation. Public Spending. Social Expenditure. Economic Crisis. Globalization.

### Considerações iniciais

Em momentos de crise econômica, urge a discussão sobre a questão tributária, vez que as políticas tributárias podem contribuir (ou não) para o atingimento de um crescimento econômico e diminuição das desigualdades sociais e regionais, ainda mais agravadas pela circunstância da instalação e manutenção da crise.

Em relação à última crise econômica internacional, iniciada em 2008 com a quebra do Lehman Brothers, nos Estados Unidos da América e rapidamente espreada pelo continente europeu, presenciamos respostas diferentes em relação à mesma. No Brasil, estímulo ao consumo interno, oferta de subsídios e desonerações para a produção, programas de distribuição de renda e política de fortalecimento do salário mínimo. Nos diversos países europeus, uma política de austeridade com aumento de tributação indireta e corte de despesas.

Essa é a realidade que se pretende analisar no presente artigo. Partindo-se da análise do sistema tributário brasileiro, altamente regressivo por natureza até as escolhas políticas de efetivação de gasto público em políticas sociais para inibir os efeitos da crise, tudo isso *vis a vis* a permanente política de austeridade comandada pela TROIKA, em especial nos países da Europa Continental.

A análise de relatórios oficiais de organismos como a Comissão Europeia, o Fundo Monetário Internacional, o Programa das Nações Unidas para o

---

<sup>1</sup> Doutora em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (estágio doutoral na Universidade Lusíada/Lisboa, com bolsa PDEE da CAPES) e Mestre em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (2000). Graduada em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (1995). Professora adjunta do programa de graduação e pós-graduação em direito da Universidade Federal de Pernambuco, diretora da Faculdade de Direito da UFPE e Procuradora da Fazenda Estadual - Procuradoria Geral do Estado de Pernambuco. Email: luggmelo@gmail.com

Desenvolvimento e o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, ajudam a mostrar o panorama que se coloca em relação às consequências das diferentes escolhas políticas acima referidas.

## 1 Viés Regressivo da Tributação no Brasil

A despeito de estar constitucionalizado em nosso ordenamento que os impostos devem ser graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte (art. 145, parágrafo 1º, CF/88), e que constitui objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais (art. 3º, III, CF/88), o nosso sistema tributário ainda não é utilizado como instrumento para se atingir uma melhor distribuição de renda e de redução da pobreza.

Muito pelo contrário. O sistema tributário brasileiro é bastante injusto e regressivo, não apenas porque o maior peso dos tributos arrecadados deve-se à tributação indireta, ou seja, àqueles impostos e contribuições que incidem sobre a produção e o consumo, como também pela própria característica dos impostos que incidem sobre a renda e o patrimônio, cujo perfil legal é favorável à concentração de renda, não sendo delineado para impulsionar um caráter distributivo da tributação.

O Estado pode intervir para a erradicação da pobreza e para a redução das desigualdades sociais seja através de como arrecada a sua receita tributária, seja através de como efetiva a sua despesa pública. São esses os dois caminhos para se reduzir as desigualdades, na ótica de um Estado proativo e orientado para o desenvolvimento: custear a estrutura e os seus serviços através da receita arrecadada cada vez mais conforme a capacidade econômica dos contribuintes e realizar a sua despesa com vistas à realização de políticas de inclusão social.

De acordo com registros recentes (WorldBank 2013 e PNUD 2013), apesar de o Brasil ser a 7ª economia do mundo, no entanto é o 15º pior país em distribuição de renda do mundo. Essa realidade, entretanto, vem mudando com grande velocidade, em razão de um movimento que o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD 2013 denominou: “A Ascensão do Sul – Progresso Humano num Mundo Diversificado”<sup>2</sup>.

Nesse relatório, em resposta à pergunta de como foi possível a tantos países do Sul mudar as suas perspectivas em matéria de desenvolvimento humano, a resposta foi de que

[...] a maioria desses países contou com três fatores impulsionadores de desenvolvimento notáveis: 1. um Estado proativo no domínio do desenvolvimento; 2. a exploração de mercados mundiais; 3. uma aposta numa política social inovadora. Estes fatores não assentam em concepções abstratas sobre o processo de desenvolvimento na prática. Pelo contrário, assentam comprovadamente em experiências de desenvolvimento transformadoras de muitos países. Na verdade, põem muitas vezes em causa abordagens preconcebidas e prescritivas: por um lado, põem de lado uma série de procedimentos coletivistas e geridos a nível central e, por outro, afastam-se da liberalização desenfreada adotada pelo Consenso de Washington<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> PNUD 2013. Disponível em: <http://www.un.cv/files/HDR2013%20Report%20Portuguese.pdf>, acesso em 29.05.2014.

<sup>3</sup> *Idem*. Nas palavras de Stiglitz: “Austeridade, privatização e liberalização dos mercados foram os três pilares do Consenso de Washington por todo os anos oitenta e noventa. (...) O problema é que muitas destas políticas se transformaram em um fim em si e não mais em um meio para obter um crescimento

O objetivo, portanto, é analisar a participação da configuração do sistema tributário de impostos e da realização dos gastos públicos na diminuição das desigualdades sociais identificadas pelas estatísticas do referido relatório. E se o objetivo é verificar de que modo o sistema tributário pode impactar na redução das desigualdades sociais, na medida que é um fator importante para a promoção do desenvolvimento econômico, deve-se ter em conta o papel desempenhado pela tributação direta e indireta em nosso sistema como um todo.

Isso porque, quando se tem a preocupação com a eficiência da economia, numa perspectiva liberal, e portanto dissociada de qualquer consideração sobre a equidade do sistema tributário, a tendência é considerar os tributos indiretos, ou incidentes sobre o consumo, como *growth-friendly*, como fez o relatório Tax Reforms in EU Member States 2013<sup>4</sup>, na medida que, de acordo com essa concepção de Estado, os melhores impostos são aqueles neutros para que não distorçam as sinalizações supostamente boas e perfeitas dos mercados. Isso porque o tributo eficiente, considerando a teoria liberal, é aquele que não gera distorções no comportamento dos agentes econômicos quanto à alocação de recursos, ou seja, ser eficiente é ser neutro em relação à decisão de alocação de recursos, de modo que um tributo que incida sobre todos os bens e serviços, proporcionalmente e em uma mesma alíquota, não altera os preços relativos, portanto, é um tributo neutro e, sob essa ótica, eficaz.

Parece claro que um tributo considerado sob essa ótica anteriormente descrita como eficiente, perde parte de sua eficiência ao visar atender à equidade. Quando se tributa mais quem tem e quem ganha mais, promove-se maior justiça tributária e reduz-se as desigualdades sociais, mas se perde a chamada eficiência e neutralidade, pois as decisões de alocação de recursos são necessariamente afetadas.

Com isso, um sistema tributário preocupado com a redução das desigualdades e com a sua função distributiva deveria priorizar a tributação sobre o patrimônio e a renda, pautada pela progressividade, ao invés da tributação do consumo, que permite a transferência do seu custo financeiro aos consumidores, por meio dos preços dos bens e serviços, indistintamente, sem qualquer consideração relacionada à classe social ou à faixa de renda.

De acordo com estudo publicado em 2010, pelo Sindifisco Nacional, denominado: “Sistema tributário: diagnóstico e elementos para mudanças. Como reduzir a carga sobre o consumo e a produção, investindo no crescimento do país”<sup>5</sup>, verifica-se que de uma carga tributária bruta total de 33,03% do PIB em 2009, a tributação do consumo tem uma participação de 54,9% dessa carga, enquanto a

---

mais igual e sustentável. Assim fazendo, estas políticas foram excessivamente impostas e forçadas em sua execução, em detrimento de outras políticas que seriam necessárias. Os efeitos foram bem diversos daqueles esperados. A austeridade fiscal levada a extremo, quando não subsistem as condições, pode portar à recessão e juros elevados podem obstaculizar o desenvolvimento de novas empresas. O FMIperseguiu com obstinação os objetivos das privatizações e das liberalizações, a um ritmo e em um modo que frequentemente impunham custos efetivos extremamente onerosos a países que não estavam em condições de suportá-los.” (tradução da autora). Ver a respeito: STIGLITZ, Joseph, E. La globalizzazione e i suoi oppositori. Torino: Giulio Einaudi editore, 2002, p. 53.

<sup>4</sup> Tax Reforms in EU Member States 2013. Disponível em: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/european\\_economy/2013/pdf/ee5\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2013/pdf/ee5_en.pdf), acesso em 10.10.2014.

<sup>5</sup> SINDIFISCO NACIONAL. Disponível em: [http://www.sindifisconacional.org.br/index.php?option=com\\_content&view=category&id=181%3Aestudo-sobre-sistema-t](http://www.sindifisconacional.org.br/index.php?option=com_content&view=category&id=181%3Aestudo-sobre-sistema-t), acesso em 24/02/2014.

tributação da renda e do patrimônio respondem por uma participação de 26,94% e de 3,72%, respectivamente.

Em comparação com 2000, verifica-se uma ligeira melhora na distribuição da carga tributária bruta, visto que naquele ano, a tributação do consumo respondia por uma participação de 61% da carga tributária total, enquanto a tributação da renda e do patrimônio, respondiam por 24% e 4%, respectivamente.

Veja, portanto, que a opção por uma forte tributação sobre a produção e o consumo foi sempre a tônica da política fiscal brasileira. E essa nossa experiência somente produziu pobreza e desigualdade social. Por outro lado, o aumento do crescimento econômico no Brasil coincide e se explica, de acordo com o relatório PNUD 2013, exatamente, por uma redução dessas desigualdades e uma mudança sutil nessa forma de tributação, como se percebe pelos números dos parágrafos anteriores e, majoritariamente, por uma mudança significativa na política de despesa pública com gastos sociais.

Além da injustiça e regressividade de nosso sistema tributário se justificar por ser nosso ordenamento delineado por uma forte tributação do consumo e da produção, o que é nefasto não apenas por não promover a distribuição de renda, mas também porque encarece os bens e serviços, comprimindo a demanda, com consequências negativas sobre a produção, a oferta de empregos e o crescimento econômico do país, além de reduzir a capacidade de consumo das famílias de renda média e baixa, justifica-se ainda a sua regressividade por uma injusta tributação da renda e do patrimônio, que favorece uma tributação mais grave sobre a renda daqueles que menos podem contribuir.

Isso porque, quando se fala em tributação conforme a capacidade contributiva, o que se tem em mente é que os tributos devem ser graduados em função da disponibilidade econômica dos contribuintes, de modo que quem ganha mais deve pagar mais; a alíquota deve crescer de forma progressiva em relação à base de cálculo de modo que, quanto maior a base de cálculo, maior deve ser a sua alíquota; e que o mínimo existencial deve ser minimamente tributado ou, preferencialmente, não tributado.

## **2 Relação entre crescimento econômico e diminuição das desigualdades no Brasil**

De acordo com o relatório divulgado pelo FMI, em outubro/2013, no seu World Economic Outlook, a projeção de crescimento da economia mundial é de 2,9% e 3,6%, em 2014. A taxa de incremento entre os países avançados deverá ser de 1,2% e 2% em 2013 e 2014, respectivamente, enquanto os emergentes deverão crescer 4,5% e 5,1%, respectivamente em 2013 e 2014. Por sua vez, em 2011 e 2012, o crescimento dos emergentes alcançou um percentual de 6,2% e 4,9%, respectivamente, enquanto os países avançados cresceram 1,7% e 1,5%, em um cenário de crescimento da economia mundial de 3,9% e 3,2%, em 2011 e 2012<sup>6</sup>.

Num contexto de retração de crescimento da economia mundial, o Brasil terá que encontrar os seus caminhos, inclusive de política fiscal, para manter os seus avanços no que concerne a crescimento econômico, estabilidade e redução das desigualdades.

---

<sup>6</sup> <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/02/pdf/text.pdf>, acesso em 21 de fevereiro de 2014

Hoje é indiscutível que o caminho que tornou viável o crescimento econômico no Brasil, já estabilizada a sua moeda, foi a distribuição de riqueza e a diminuição das desigualdades regionais e sociais, em especial através de gastos públicos com políticas inclusivas<sup>7</sup>.

O que viabilizou o crescimento do Brasil nos últimos anos foram as políticas públicas de transferência de renda, de valorização do salário mínimo, de estímulo ao micro crédito não apenas produtivo mas para consumo, de redução das disparidades entre as regiões do país, de geração de empregos.

Se analisarmos os índices, constata-se que a evolução do emprego com carteira assinada no setor privado entre 2003 e 2012 subiu 53,6%, enquanto a população ocupada, no mesmo período, cresceu 24%. Em 2012, o percentual de empregos no setor privado somava 84,4%, enquanto aquele do setor público respondia por 15,6%<sup>8</sup>.

Mas geração de emprego não é causa, e sim consequência. E no Brasil, foi consequência de políticas sociais, fiscais, econômicas e regionais que colocaram o Estado como indutor do desenvolvimento. Diante da crise internacional de 2008, o governo brasileiro colocou a bomba pra funcionar, concedeu crédito, incentivos, desonerou e estabeleceu uma política de despesa pública de distribuição de renda através de programas políticos de transferência real de renda.

Não estimulou a poupança interna e a austeridade. Estimulou o consumo interno que só foi possível porque uma grande massa de excluídos, e em consequência de políticas públicas de transferência de renda, transformou-se em uma grande massa de consumidores.

Recentemente, li dois livros publicados pela editora italiana Laterza em uma coleção que parte de premissas, de ideias, de certezas estabelecidas em nossa sociedade para atribuir às mesmas o juízo de serem falsas, não verdadeiras.

O primeiro desses livros é do sociólogo Zygmunt Bauman<sup>9</sup> que na sua obra explica porque é falsa a afirmação ‘a riqueza de poucos beneficia todos’. O outro livro é de Federico Rampini<sup>10</sup>, correspondente do jornal Repubblica em Nova Iorque. Rampini, através de sua experiência vivendo em países tão diferentes como Itália, Estados Unidos e China, questiona e nega a atual ideia corrente de que ‘não podemos mais permitir um Estado Social’.

Ambas as obras tratam de temas que dizem respeito à preocupação com a globalização, que traz em si intrínseca uma ideia de competição e rivalidade, e consequentemente tende a agravar as desigualdades sociais sobretudo transformando os mais ricos em ainda mais ricos, e os mais pobres em ainda mais pobres.

É certo que não teríamos um problema se o progresso econômico transformasse todos em mais ricos. Ocorre o problema quando as vantagens desse progresso econômico são destinadas a um número restrito de pessoas que já têm um nível de renda elevado, que é o que acontece hoje em dia quando a linha que divide as sociedades mais ricas e mais desenvolvidas não passa mais de um nível alto, para um nível médio e

---

<sup>7</sup> Conforme referido em A Década Inclusiva (2001 a 2011): Desigualdade, pobreza e políticas de renda. Comunicado IPEA n. 155.

<http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/comunicado/120925comunicadodoipea155v5.pdf>, acesso em 29 de maio de 2014

<sup>8</sup> [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme\\_nova/Evolucao\\_emrego\\_carreira\\_trabalho\\_assinada.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme_nova/Evolucao_emrego_carreira_trabalho_assinada.pdf), acesso em 21 de fevereiro de 2014

<sup>9</sup> BAUMAN, Zygmunt. *La ricchezza di pochi avvantaggia tutti. Falso!* Bari: Laterza, 2012.

<sup>10</sup> RAMPINI, Federico. *Non ci possiamo più permettere uno Stato sociale. Falso!*. Bari: Laterza, 2012.

outro baixo, mas divide apenas um muito estreito grupo no vértice da pirâmide e praticamente todos os outros em baixo.

Ou seja, aquilo que nós, países em desenvolvimento, mais admirávamos e encontrávamos nas sociedades desenvolvidas era a existência de uma classe média robusta e forte, e o que hoje vemos é que as recentes transformações trouxeram vantagens somente a uma minoria pequeníssima, deixando a classe média, no caso, europeia, ainda com muito boa formação, mas precisando sujeitar-se a trabalhos casuais, precários, mal remunerados e temporários. A explicação que mais escuto é que essa é a ordem natural das coisas em época de globalização<sup>11</sup>, e que a Europa vive hoje em crise por culpa do Estado de Bem Estar Social. Sinceramente, não posso acreditar que sim.

Não acredito que a desigualdade é tão somente e necessariamente uma consequência natural da globalização. Eu acredito que o problema da desigualdade é em parte criado pelas políticas fiscal e de despesa públicas implementadas nos âmbitos dos Estados, que por sua vez, podem e devem corrigir as distorções provocadas pela globalização<sup>12</sup>.

Como afirma Bauman, “os ricos se tornam mais ricos próprio porque ricos. Os pobres se tornam mais pobres próprio porque pobres. Nos dias de hoje, a desigualdade se aprofunda pela sua lógica interna e em virtude do seu próprio ímpeto”. E esse moto contínuo deve ser quebrado através da implementação de políticas públicas que consagrem a todos, em especial, o direito básico à saúde, à educação e à profissionalização<sup>13</sup>. Ainda, de acordo com Bauman<sup>14</sup>, a desigualdade sempre foi justificada com a argumentação de que as pessoas no vértice da pirâmide social dão uma maior contribuição à economia, criando postos de emprego.

Mas e quando não existe mais oferta de emprego, como se justifica a desigualdade? E não existe oferta de emprego porque o Estado Social é um luxo e por isso devem ser redimensionadas as conquistas sociais dessa parte da sociedade que já tem pouco? Eu realmente não consigo ser convencida por esse discurso.

Ao invés, acredito que, em momentos de crise, o que se requer é que sejam desenvolvidos pontos de vistas ou ideias nunca antes pensados. Os problemas não se

---

<sup>11</sup> Dorling explica melhor: “a desigualdade social nos países ricos persiste a causa da fé tenaz no dogma da injustice, e pode ser um choque para as pessoas descobrirem a um certo ponto que talvez tem alguma coisa de errado em muita parte do tecido ideológico da sociedade em que vivemos. Como aqueles cujas famílias possuíam um tempo as plantações cultivadas pelos escravos deviam considerar natural aquele tipo de propriedade ao tempo da escravidão, e como a proibição do voto às mulheres era considerada há um tempo ‘uma condição natural’, assim tantas grandes injustiças dos nossos dias são, por muitos, simplesmente parte do panorama da normalidade” (tradução da autora). Apud, Balman, 2013, p. 75.

<sup>12</sup> Para Stiglitz, “hoje, o sistema do capitalismo se encontra em uma encruzilhada, próprio como era durante a Grande Depressão. Nos anos trinta, o capitalismo foi salvo por Keynes, que estudou as políticas focadas na criação de postos de trabalho e a salvar aqueles que sofriam pela quebra da economia global. Hoje, milhões de pessoas em todo o mundo estão à espera de ver se é possível reformar a globalização para que as suas vantagens possam ser repartidas de um modo mais igual” (tradução da autora). STIGLITZ. *Op. Cit.*, p. 253.

<sup>13</sup> *Idem*, p. 13. Para Stiglitz, “o desenvolvimento não é um instrumento para ajudar poucas pessoas a enriquecerem ou para criar uma porção de inúteis setores protegidos que conferem vantagem somente a uma elite restrita; desenvolvimento não significa colocar Prada, Benetton, Ralph Lauren ou Louis Vuitton a disposição dos ricos da cidade para depois deixar em miséria os pobres do interior. (...) Desenvolvimento significa transformar as sociedades, melhorar a vida dos pobres, dar a todos uma possibilidade de sucesso e garantir a qualquer um o acesso aos serviços sanitários e à instrução” (tradução da autora) *Op. Cit.*, p. 255.

<sup>14</sup> *Idem*, p. 16.

resolvem com o modelo de pensamento que originariamente provocou-os. É preciso mudar a trajetória. Foi exatamente isso que aconteceu no Brasil. Nós fomos capazes de pensar diferente e de refutar os dogmas que justificam as desigualdades e as injustiças, e com isso mudamos a nossa trajetória.

Eu hoje não tenho dúvidas de que a fase de crescimento e estabilidade, apesar dos tempos internacionais de crise, que hoje vivemos no Brasil deve uma grande parcela de seu êxito ao reconhecimento e ao enfrentamento do problema da fome em nosso país, como uma política de Estado<sup>15</sup>.

Há dez anos atrás, o mais importante programa de política pública no Brasil era assegurar que todos os brasileiros pudessem comer três refeições ao dia, através de uma verdadeira transferência de renda. O dogma da injustiça e da desigualdade que se combateu com a implementação e com o êxito alcançado com essa política de distribuição de renda foi o de que as pessoas pobres que recebem dinheiro do Estado ficam sem querer trabalhar, se tornam preguiçosas, lenientes.

A realidade mostrou que essa crença não era verdadeira e o programa fome zero foi complementado pelo programa bolsa família, que visa manter as crianças pobres na escola, através da transferência de ajuda financeira às mães. Conforme comunicado IPEA 155, de 25/09/2012, e de acordo com a PNAD, a desigualdade de renda no Brasil vem caindo continuamente desde 2001. Entre 2001 e 2011, a renda *per capita* dos 10% mais ricos aumentou 16,6% em termos acumulados, enquanto a renda dos mais pobres cresceu notáveis 91,2%, no período. Ou seja, a do décimo mais pobre cresceu 550% mais rápido que a dos 10% mais ricos. Os ganhos de renda obtidos aumentam paulatinamente, na medida em que caminhamos do topo para a base da distribuição de renda<sup>16</sup>.

E qual a lógica dessa política? É uma lógica muito simples, mas inovadora. Distribuição de renda gera emprego que gera mais distribuição de renda que gera mais emprego. Ou seja, a crise deve ser combatida com desenvolvimento e com distribuição de renda. O nosso maior problema social que era a miséria e a pobreza passou a ser uma parte importante para a solução dos nossos problemas econômicos, pois os miseráveis se tornaram pobres, os pobres se tornaram trabalhadores, que se transformaram em consumidores e em cidadãos que são capazes de fazer a economia girar e o país crescer.

Vivemos num paraíso? Não. Muito, mas muito longe disso. Nosso povo continua pobre, com pouquíssima formação mas com emprego e em desenvolvimento. E o que me anima é que apesar de não estarmos propriamente em um momento de crescimento econômico no Brasil, mantemos uma agenda de desenvolvimento social<sup>17</sup>.

### **3 E quando a resposta é a austeridade? - notas sobre a crise do Euro**

As discussões sobre a política tributária na Europa, hoje, não podem estar dissociadas das discussões sobre a política de austeridade coordenada pelos

---

<sup>15</sup> Ver Comunicado IPEA n. 155

<sup>16</sup> [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/120925\\_comunicadorev3\\_final.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/120925_comunicadorev3_final.pdf), acesso em 21 de fevereiro de 2014

<sup>17</sup> Cito como exemplo a Lei n. 12.858/2013, em que está definido que as receitas da União, dos Estados, Distrito federal e Municípios provenientes dos royalties do petróleo e da participação especial relativas a contratos celebrados a partir de 03.12.2012, sob os regimes de concessão, cessão onerosa e participação na produção devem ser destinados integralmente à educação, na proporção de 75% e à saúde, na proporção de 25%. E mais recentemente, a aprovação pelo Senado, do PL 6738/2013, que reserva 20% das vagas dos concursos públicos da administração federal aos negros e pardos (lei n. 12.990/2014).

organismos internacionais credores dos países europeus, quais sejam, o FMI, o Banco Central e a Comissão Europeia (TROIKA).

Isso porque não se pode dissociar o papel que as reformas fiscais desempenham para se conquistar um crescimento econômico e se alcançar um Estado fiscal sustentável. No caso da Europa, as reformas fiscais recentemente realizadas têm a ver com as decisões tomadas no âmbito dos Estados membros, e acima de tudo da própria União Europeia, do caminho que a política fiscal deve trilhar para contribuir para a superação da crise econômica e para a retomada do crescimento. E esse caminho tem sido de redução de despesas públicas e majoração de tributos, em especial sobre o consumo.

E essa crise econômica, por sua vez, nas palavras de Blity, “tem a ver com o modo como uma crise bancária demasiado grande para falir nos Estados Unidos se tornou uma crise bancária demasiado grande para resgatar na Europa, e com isso nos leva a todos pelo caminho da austeridade abaixo”<sup>18</sup>.

E a austeridade que se presencia na Europa de hoje tem a ver não apenas com o corte de despesas do Estado, mas também com o corte de direitos consagrados, como pensões e salários, e também com reformas fiscais acompanhadas de significativo aumento da carga tributária<sup>19</sup>. Ainda contextualizando o estado atual da crise europeia, e considerando a decisão política de ampla austeridade e suas consequências referidas no parágrafo anterior, vem-se dia a dia presenciando na Europa um esvaziamento do “modelo social europeu”<sup>20</sup>, o qual ganhou densidade depois da Segunda Guerra Mundial, quando os países europeus foram se livrando de suas políticas de caráter autoritário ou totalitário e construindo uma doutrina que conseguiu compatibilizar harmoniosamente o intervencionismo econômico e social com o Estado democrático e de direito, comumente denominada de teoria do Estado Social de Direito.

---

<sup>18</sup> BLYTH, Mark. *Austeridade. A história de uma ideia perigosa*. Lisboa: Quetzal Editores, 2013, p. 11.

KRUGMAN, explicando o início da crise Americana, conta a outra estória, espalhada pelos defensores do capital. Ao referir sobre o pronunciamento de Michael Bloomberg, prefeito de Nova Iorque, sobre o movimento Occupy Wall Street, o economista afirma: “com base em sua reconstrução, o crescimento do débito teria sido causado por uma esquerda de coração demasiadamente bondoso e por agências governativas, que teriam obrigado os Bancos a emprestarem dinheiro a membros da minoria que queriam comprar casa e a conceder mútuos hipotecários sem garantia. Para a direita, esta versão alternativa, que descarrega toda culpa no governo é um dogma. Para a maior parte dos republicanos, senão para todos, se trata de uma verdade indiscutível.” (tradução livre da autora) KRUGMAN, Paul. *Fuori da questa crisi, adesso!* Milano: Garzanti, 2012, p. 79.

<sup>19</sup> KRUGMAN explica: “Nos terríveis meses sucessivos à falência de Lehman Brothers, quase todos os governos afirmavam que a queda inesperada da despesa privada andava compensada e convertida em uma política fiscal expansionista– precisava gastar mais, taxar menos e ampliar fortemente a base monetária – na tentativa de limitar os danos. Assim fazendo seguiam os conselhos dos manuais clássicos e sobretudo aplicavam lições dolorosamente aprendidas da Grande Depressão. Mas em 2010 aconteceu uma coisa estranha: a elite da política mundial – composta dos banqueiros e dos responsáveis pelas finanças públicas que definem a lógica compartilhada – decidiram jogar fora os manuais e lições da história, e declararam que precisava mudar de estrada. Em outras palavras, tornou-se na moda invocar cortes em despesas, aumento de impostos e ainda aumento nas taxas de juros, não obstante a desocupação de massa”. (tradução livre da autora) Op. Cit., p. 213.

<sup>20</sup> Na avaliação de HABERMAS, “o que mais me preocupa é a escandalosa injustiça social que os grupos sociais mais vulneráveis terão que suportar em razão do golpe pelos custos socializados da quebra do mercado. A massa daqueles que não estão em nenhum caso entre os ganhadores da globalização terá agora que pagar a conta pelos impactos sobre a economia real das previsíveis disfunções do sistema financeiro. Diferentemente dos acionistas, eles não pagarão em dinheiro mas na dura moeda de sua existência diária.” (tradução livre da autora) HABERMAS, Jürgen. *The crisis of the European Union. A response*. Cambridge: Polity Press, 2012, p. 103.

E essa doutrina expandida na Europa a partir da segunda metade do século XX, nas palavras de Casalta Nabais, estabeleceu a construção de um Estado com base na ideia do direito como uma ‘ordem jurídica justa’, ou seja, um direito que “obriga o Estado a reconhecer e consagrar um conjunto de direitos ‘niveladores e uniformizantes’, tidos como a medida da ‘igual liberdade’, que apetrecham os cidadãos com um mínimo existencial, pressuposto necessário da existência de uma efectiva liberdade”<sup>21</sup>.

E todos nós sabemos que garantir direitos traz custos. E para pagar esses custos, regra geral, os Estados se valem das receitas de tributos e também de recurso ao crédito, que se converteu rapidamente em um importante segmento das receitas públicas. Nesse ponto, Casalta Nabais refere que, em relação a esse segmento das receitas públicas “o controlo dos parlamentos, quando não mesmo dos próprios Estados, acabou por nunca ser o que deveria ser, designadamente em termos de salvaguardar a “regra de ouro das finanças públicas”, segundo a qual o valor do défice orçamental não deve ser superior ao valor das despesas de investimentos aptas a gerar no futuro receitas fiscais suficientes para fazer face aos empréstimos contraídos. O que impunha o recurso ao crédito apenas para as despesas com o investimento, segundo a regra que na Alemanha vem sendo referida por *junctim* recurso ao crédito/investimento”<sup>22</sup>.

Desse modo, aos Estados membros, em especial aqueles participantes da União Económica e Monetária, que já não dispõem de qualquer instrumento de política monetária, monopolizada pelo Banco Central Europeu, e sujeitos a um Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) que estabelece limites ao défice e dívida públicos, de 3% e 60% do PIB, respectivamente, restou a imposição das alternativas de aumentar a receita proveniente de tributos e diminuir as despesas públicas, seguindo uma contínua política de rigorosa austeridade.

A situação vivenciada em países, como Portugal por exemplo, é hoje tão grave que os teóricos jurídicos fazem referência à necessidade de discussão da construção de um conceito de “Estado de Necessidade Económico-Financeiro”, na medida que, para Casalta Nabais, trata-se “de afirmar que o Estado não pode nem deve assumir integralmente o risco financeiro associado à realização de projectos de interesse público”, quando “a alteração das circunstâncias” é externa às opções de política nacional”<sup>23</sup>.

Para Suzana Tavares da Silva,

[...] não se afigura (ainda!) sensato propor um recorte dogmático do conceito de agressão efectiva ou iminente por forças estrangeiras que permita aí incluir a especulação financeira sobre a dívida pública por parte das forças económicas internacionais. Um exercício que poderia deparar-se com uma dificuldade – estas “forças” são muitas vezes anónimas – e até com perplexidade – essas “forças económicas” revelaram-se afinal nacionais. Como também não parece (ainda!) viável considerar que se assiste a uma ameaça ou perturbação da ordem constitucional democrática por força das medidas de retrocesso social que vêm sendo aprovadas e que terão de continuar a sê-lo até que se alcance uma situação de estabilização económico-financeira a nível

<sup>21</sup> NABAIS, José Casalta. Da sustentabilidade do Estado Fiscal. In. *Sustentabilidade fiscal em tempos de crise*. NABAIS, José Casalta e SILVA, Suzana Tavares da. Coimbra: Almedina, 2011, p. 20.

<sup>22</sup> *Idem*, p. 32.

<sup>23</sup> *Idem*, p. 33-34.

nacional coincidente com as directrizes decorrentes do princípio da sustentabilidade financeira<sup>24</sup>.

Ciente desse contexto desesperador vivenciado na prática por muitos europeus, em especial dos países europeus periféricos, Blyth anota que a distribuição da riqueza e do rendimento das sociedades abaladas pela crise financeira tornou-se, já nos últimos trinta anos, extremamente distorcida. Afirma, ainda, ser “a favor de que ‘toda gente aperte o cinto’- desde que usemos todos as mesmas calças (...) Gastámos demais, dizem os do topo, ignorando alegremente o facto de essa ‘despesa’ ter sido o custo de salvar os seus ativos com o erário público. Entretanto, pessoas que usam calças muito mais largas e mostram pouco interesse em contribuir para a limpeza dizem aos da base que ‘apertem os cintos’”<sup>25</sup>.

Para Blyth, a austeridade é mais um problema político de distribuição que um problema económico de contabilidade. Assim, resume:

[...] quando se espera que os da base paguem desproporcionalmente um problema criado pelos do topo, quando os do topo fogem ativamente a qualquer responsabilidade pelo problema, atribuindo a culpa dos seus erros ao Estado, espremer os da base não só não produzirá receitas suficientes para resolver as coisas como produzirá uma sociedade ainda mais polarizada e politizada, em que as condições para uma política sustentável de lidar com mais dívida e menos crescimento estão minadas.<sup>26</sup>

O abrandamento dessa política de austeridade já vem soando como apelo político de países membros à União Europeia, como discursou recentemente no Parlamento de Strasburgo, o presidente italiano Napolitano: “Para enfrentar a crise em que se encontra encurralada a Europa, não rege mais a política de austeridade a qualquer custo: agora são necessárias políticas que favoreçam o crescimento e a ocupação, mas sem abandonar o rigor das contas públicas” (*Corriere della Sera*, 05.02.2014, p. 2 e 3).

O presidente Napolitano, num contexto em que se desenvolviam as discussões relacionadas às eleições europeias, pede mais investimento para um crescimento qualificado e deixa clara a insatisfação e ressentimento contra a política de Bruxelas pela piora das condições de vida dos europeus. Em suas palavras, uma política que está se revelando insuficiente economicamente e contraproducente do ponto de vista político.

No mesmo sentido, e na mesma data, o *Corriere della Sera* publica reportagem dando conta do discurso do filósofo Habermas ao conclave do SPD, partido socialista

---

<sup>24</sup> SILVA, Suzana Tavares da. Sustentabilidade e solidariedade em tempos de crise. In. *Sustentabilidade Fiscal em Tempos de crise*. NABAIS, José Casalta e SILVA, Suzana Tavares da. Coimbra: Almedina, 2011, p. 66-67.

<sup>25</sup> *Idem*, p. 33-35. Para GÉNEREUX, “Para ultrapassar a crise da dívida privada provocada pelas suas próprias políticas, os governos neoliberais decidem que não serão os especuladores, os bancos, os responsáveis pela crise a pagar o seu preço, mas os assalariados. Enquanto os défices públicos explodem espontaneamente devido à recessão provocada pela crise financeira, estes governos transferem a carga das dívidas tóxicas para os Estados: transformam deliberadamente um sobre-endividamento privado em sobre-endividamento público ! Os especuladores, sempre perfeitamente livres de jogarem a sua maneira, e devidamente alertados sobre o facto de o risco de falta de pagamento não pesar mais sobre a finança privada, mas sobre a finança pública, começam então a especular contra os títulos do Tesouro”. GÉNEREUX, JACQUES. Nós podemos! Lisboa: Clube do Autor, 2011, p. 93.

<sup>26</sup> *Idem*, p. 35-36.

alemão, em que dá uma lição de europeísmo ativo aos colegas de estrada, afirmando: “Sois os continuadores do último governo, não estais fazendo nada pela Europa daquilo que haveis prometido.” A reportagem atribui ao discurso de Habermas a afirmação de que “os outros países e os cidadãos europeus são tratados por Berlim como ‘crianças retardadas’”. O objetivo do filósofo da Escola de Frankfurt é um

[...] governo econômico comum realizado com ulterior e decisivas transferências de soberania que intervenha sobre as condições de vida da população. Mas nada se pode mudar verdadeiramente sem que se firme contemporaneamente as bases de um forte controle democrático e sem se promover uma legitimação das instituições europeias para superar o método intergovernativo transformado em regra na União, de que a própria Alemanha, observou, é uma das maiores responsáveis, senão a principal”. Para Habermas, “só essa refundação pode conter as tendências anti-europeias dominantes, provocadas também e sobretudo pela imposição de míopes políticas de sacrifícios. (*Corriere della Sera*, 05.02.2014, p. 2 e 3)

As insatisfações vêm se acumulando e consequências graves, não apenas internas nos países membros, mas externas em relações da União europeia com parceiros internacionais de longa data vêm ocorrendo e, com isso, fortalecendo, lamentavelmente, o pensamento anti-europeu. Foi o que recentemente aconteceu na Suíça que, no dia 09/02/2014 promoveu um referendo com repercussões para todos os países da União Europeia, em que restou decidido, por maioria apertada, que a imigração deve estar sujeita a limites quantitativos no território suíço, contrariando, portanto, o princípio da livre circulação das pessoas, a que a Suíça aderiu através de um referendo em 2000.

### **Considerações finais**

A despeito da regressividade do sistema tributário brasileiro, a efetivação de políticas públicas de maior gasto social foram capazes de provocar uma sensível diminuição nas desigualdades sociais e regionais no país. A diminuição dessas desigualdades, por sua vez, foi essencial ao Brasil para atravessar uma crise internacional de proporções gigantescas sem fazer seus cidadãos sofrerem os dilemas que vêm sendo vividos por cidadãos da Europa Continental, em especial em países como a Grécia, Portugal, Espanha e Itália, como o altíssimo nível de desemprego e o crescente corte de salários e benefícios previdenciários. Muito pelo contrário. O que se presenciou no Brasil, a partir da realidade de intervenção do Estado para diminuir desigualdades, foi um cenário de crescimento econômico que, apesar de mostrar sinais de debilidade, segue em rota ascendente e também de incremento de direitos sociais, em especial para a camada mais carente da população.

A realidade e os números oficiais mostram que, apesar de o Brasil faltar trilhar uma longa estrada para que chegue a um nível razoável de desenvolvimento social, as recentes reformas no modo de gastar o dinheiro público foram capazes de provocar uma melhoria significativa na condição de vida dos mais carentes o que, ao invés de empobrecer o país, gerou riqueza e crescimento econômico, a partir da lógica de aumento do consumo pelo incremento na produção e no contingente de consumidores internos.

## Referências

- BAUMAN, Zygmunt. *La ricchezza di pochi avvantaggia tutti. Falso!* Bari: Laterza, 2012.
- BLYTH, Mark. *Austeridade. A história de uma ideia perigosa.* Lisboa: Quetzal Editores, 2013.
- EUROPEAN COMMISSION. *Tax Reforms in EU Member States 2013: Tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability..* Disponível em [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/european\\_economy/2013/pdf/ee5\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2013/pdf/ee5_en.pdf), acesso em 10.10.2014.
- GÉNÉREUX, JACQUES. *Nós podemos!* Lisboa: Clube do Autor, 2011.
- HABERMAS, Jürgen. *The crisis of the European Union. A response.* Cambridge: Polity Press, 2012, p. 103.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Pesquisa Mensal de Emprego: Evolução do Emprego com Carteira de Trabalho Assinada 2003 – 2012.* Disponível em [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme\\_nova/Evolucao\\_emprego\\_carteira\\_trabalho\\_assinada.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme_nova/Evolucao_emprego_carteira_trabalho_assinada.pdf), acesso em 21.02. 2014
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA – IPEA. Comunicado IPEA n. 155/2012: *A Década Inclusiva (2001 a 2011): Desigualdade, pobreza e políticas de renda.* Comunicado Disponível em [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/120925\\_comunicado155rev3\\_final.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/120925_comunicado155rev3_final.pdf), acesso em 08.10.2014.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND. *World Economic Outlook: Transitions and tensions*, oct. 2013. Disponível em <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/02/pdf/text.pdf>, acesso em 21.02.2014.
- KRUGMAN, Paul. *Fuori da questa crisi, adesso!* Milano: Garzanti, 2012.
- NABAIS, José Casalta. *Da sustentabilidade do Estado Fiscal.* In. *Sustentabilidade fiscal em tempos de crise.* NABAIS, José Casalta e SILVA, Suzana Tavares da. Coimbra: Almedina, 2011.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD. *Relatório do Desenvolvimento Humano 2013: A Ascensão do Sul: Progresso Humano num Mundo Diversificado.* Disponível em <http://www.un.cv/files/HDR2013%20Report%20Portuguese.pdf>, acesso em 29.05.2014.
- RAMPINI, Federico. *Non ci possiamo più permettere uno Stato sociale. Falso!*. Bari: Laterza, 2012.
- SILVA, Suzana Tavares da. *Sustentabilidade e solidariedade em tempos de crise.* In. *Sustentabilidade Fiscal em Tempos de crise.* NABAIS, José Casalta e SILVA, Suzana Tavares da. Coimbra: Almedina, 2011.
- SINDIFISCO NACIONAL. *Sistema Tributário: Diagnóstico e elementos para mudanças.* Disponível em

[http://www.sindifisconacional.org.br/index.php?option=com\\_content&view=category&id=181%3Aestudo-sobre-sistema-t](http://www.sindifisconacional.org.br/index.php?option=com_content&view=category&id=181%3Aestudo-sobre-sistema-t), acesso em 24.02.2014.

STIGLITZ, Joseph, E. *La globalizzazione e i suoi oppositori*. Torino: Giulio Einaudi editore, 2002.

**Recebido em:** 10 de outubro de 2014.

**Aceito em:** 9 de março de 2015.