

JUSTIÇA FISCAL: MATRIZ TRIBUTÁRIA E PROJETO DE DESENVOLVIMENTO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

THE FISCAL JUSTICE: TAX MATRIX AND DEVELOPMENT PROJECT IN THE 1988 CONSTITUTION

Matheus Felipe Castro*
Valcir Grassen**

Como citar: CASTRO, Matheus Felipe. GRASSEN, Valcir. Justiça fiscal: matriz tributária e projeto de desenvolvimento na constituição de 1988. **Revista do Instituto de Direito Constitucional e Cidadania**, Londrina, v. 3, n. 1, p. 101-125, jan/jun. 2018.

<https://doi.org/10.48159/revistadoidcc.v3n1.castro.gassen>

“O sonho é o único direito que não se pode proibir” (Glauber Rocha).

* Pós-Doutor em Direito pela Universidade de Brasília (UNB); Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC); Professor da Graduação e do Programa de Mestrado Profissional em Direito da mesma Instituição; Professor titular do Programa de Pós-graduação em Direitos Fundamentais da Universidade do Oeste de Santa Catarina (UNOESC). Advogado em Florianópolis. e-mail: matheusfelipedecastro@gmail.com.

** Doutor em Direito. Professor Adjunto da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (UnB).

Resumo: Considerando a importância prática do debate sobre Justiça Fiscal, objetiva-se identificar o perfil do projeto de desenvolvimento adotado pela Constituição de 1988, como esse projeto se articula com a realização dos direitos fundamentais nela inscritos e como essa articulação fornece a diretriz político-normativa para a formatação de uma matriz tributária predisposta à sua efetivação. Para tanto, procede-se à exposição de alguns elementos da realidade do sistema econômico brasileiro e das instabilidades financeiras estruturais que o marcam a partir do método decolonial, que tem a função de diagnosticar problemas próprios da realidade latino-americana e prognosticar soluções que beneficiem os direitos dos povos que vivem nessa região do globo. Desse modo, observa-se que o pensamento nacional sobre Justiça Fiscal ainda comete dois equívocos: a) restringir as questões de justiça ao momento arrecadatório, desvinculando-o dos momentos financeiro e orçamentário onde se efetiva o investimento conforme ou não ao projeto de desenvolvimento nacional; b) confundir crise estrutural das finanças públicas numa economia subdesenvolvida e dependente com crise conjuntural derivada de irresponsabilidade fiscal gerencial, o que permite concluir que uma Justiça Fiscal efetiva somente poderá ser implementada na medida em que a matriz tributária nacional se articule ao projeto de desenvolvimento constitucional e que se obre no sentido de superar os gargalos estruturais que marcam uma economia preponderantemente dependente da exportação de bens primários de baixo valor agregado.

Palavras-Chave: Justiça Fiscal. Desenvolvimento. Constituição de 1988. Método Decolonial.

Abstract: Considering the practical importance of the Fiscal Justice debate, it aims to identify the profile of the development project adopted by the 1988 Constitution, how this project articulates with the realization of the fundamental rights registered in it and how this articulation provides the political-normative for the format of a matrix tax predisposed to its effectiveness. Therefore, some elements of the Brazilian economic system's reality and the structural financial instabilities that mark it out of the decolonial method, which has the function of diagnosing problems specific to Latin American reality and predicting solutions that benefit the peoples living in this region of the globe. Thus, it is observed that the national thinking on Fiscal Justice still makes two mistakes: a) to restrict the issues of justice to the arrecadation moment, separating it from the financial and budgetary moments in which the investment becomes effective or not according to the national development project ; b) to confuse the structural crisis of the public finances in an underdeveloped economy and dependent with conjunctural crisis derived from managerial fiscal irresponsibility, which allows to conclude that an effective Fiscal Justice can only be implemented to the extent that the national tax matrix is articulated to the project of constitutional development and that works to overcome the structural bottlenecks that mark an economy still preponderantly dependent on the export of primary goods with low added value.

Keywords: Fiscal Justice. Development. 1988 Constitution. Decolonial Method.

INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por tema a Justiça Fiscal. Não qualquer justiça fiscal de conteúdo geral e abstrato, mas uma justiça fiscal muito particular, fundamentada num projeto concreto de sociedade estabelecido normativamente na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Dessa forma, parte-se da premissa de que a Constituição brasileira vigente estabeleceu um projeto de desenvolvimento nacional, social e econômico que visa transformar a realidade brasileira – marcada por vulnerabilidades e disparidades – para melhor, sendo que as políticas fiscais dos diversos governos devem se ater a esse objetivo maior de Estado.

Identificar o tipo de projeto de desenvolvimento existente numa constituição concreta e quais as políticas fiscais que mais se aproximam da realização de suas metas é um esforço de abstração no terreno do Direito Constitucional e, mais exatamente, no terreno do constitucionalismo econômico. Ter clareza do projeto significa ter clareza da ideologia constitucionalmente adotada e de quais os instrumentais de economia política que mais se adequem à realização dos objetivos propostos por esse conjunto de normas indicativa do caminho a percorrer.

O problema de pesquisa se concentra numa série concatenada de perguntas: é possível identificar na Constituição de 1988 um projeto de desenvolvimento nacional, social e econômico? Esse projeto está ou não a serviço da realização dos direitos humanos e fundamentais de seu povo? As políticas fiscais atualmente existentes são consentâneas com a realização desse projeto? É possível falar em uma justiça fiscal abstrata e generalizante desvinculada desse projeto constitucional? Qual seria uma pauta mínima de reformas fiscais que pudesse contribuir para a realização do plano constitucional?

A hipótese inicial é que a Constituição de 1988 estabeleceu um projeto de desenvolvimento nacional, social e econômico com um perfil ideológico bastante claro (possível de ser identificado) e que esse projeto está normativamente a serviço da realização dos direitos humanos e fundamentais do povo brasileiro. As políticas fiscais atualmente existentes estão desvinculadas desse projeto, colocando as metas de controle inflacionário acima da realização das metas de desenvolvimento social e econômico, caracterizando uma prevalência das atividades-meio sobre as atividades-fim. Embora seja possível falar em uma justiça fiscal teórica, o que se dá no terreno da filosofia do direito, o jurista compromissado com a efetividade dos direitos constitucionais deve buscar no bojo da constituição um projeto que se adeque às suas metas, sendo possível, enfim, definir uma pauta mínima de reformas fiscais para a realização do projeto constitucional.

O objetivo geral foi verificar do artigo é apontar caminhos às perguntas acima formuladas e respondidas provisória e precariamente nas hipóteses acima elencadas. Preencher de conteúdo respostas dadas de maneira formal é o trabalho que o pesquisador deve realizar para justificar a importância de seu esforço intelectual. O campo teórico da presente pesquisa é o estruturalismo latino-americano com importantes aportes do constitucionalismo e das teorias da justiça. O método utilizado foi o dedutivo, partindo do texto da própria Constituição e da literatura já existente sobre as consequências do projeto constitucional para a efetividade dos direitos humanos e fundamentais

do povo brasileiro.

1 AS TEORIAS DA JUSTIÇA E O CONTEXTO DO PODER

Sempre nos incomodaram as Teorias da Justiça de conteúdo abstrato e generalizante¹. Até porque nunca conhecemos uma que não pudesse ser referenciada a uma teoria ou proposta prática de organização do poder². Sempre nos pareceram, assim, formas ideológicas de justificação ou legitimação das estruturas de poder que lhe são subjacentes. Essa afirmação parte de uma pré-compreensão de que todas as sociedades ocidentais se estruturam de alguma maneira sobre constructos de poder e que, no máximo, o que se pode fazer é trocar uma forma organizacional de poder por outra, sem jamais aboli-lo³.

Não se trata de uma visão pessimista de mundo. Ao contrário, não se parte, aqui, de uma concepção do poder como algo *negativo*. Ele é o elemento que constrói a subjetividade humana e a objetividade da sociedade e de suas instituições. Por isso, não é tarefa menor questionar sobre quais formas de organização do poder são preferíveis a outras. Algum poder parece sempre existir na organização das sociedades ocidentais e o que aparenta estar ao alcance é lutar para prevalecer as formas que entendemos ser as mais adequadas para o seu exercício.

Nem por isso poderíamos afirmar que teorias da justiça são menos importantes ou simples *reflexos* das teorias do poder. Elas exercem um papel central na própria relação de poder, na medida em que faz parte da natureza do homo sapiens a capacidade da *abstração*, da ilusão, ou como menciona Yuval Noah Harari, de ir além da realidade objetiva e da realidade subjetiva, construindo uma realidade intersubjetiva ou simbólica que permite a essa espécie a capacidade de tecer ficções e, por isso mesmo, projetar o imaginário⁴. Isso explicaria porque na base de toda ciência moderna sempre vamos encontrar um mito originário⁵ e na base de todo exercício do poder, uma forma de ritualização da violência⁶. Daí que se o poder explica o desdobramento intersubjetivo das relações humanas, ele nem sempre é o catalizador principal dos *afetos humanos*. Não pelo menos de forma direta ou imediata.

Os homens são seres de desejo⁷. O desejo é o móbil de suas ações, conscientes e

1 RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008, p. 08 opina que o objetivo das teorias da justiça é pensar “a estrutura básica da sociedade, ou, mais precisamente, o modo como as principais instituições sociais distribuem os direitos e os deveres fundamentais e determinam a divisão das vantagens decorrentes da cooperação social. Por instituições mais importantes entendo a constituição política e os arranjos econômicos e sociais mais importantes” e nisso estamos de acordo com o autor. Porém, a forma dessa elaboração, para o autor, é uma retirada mental à “posição original” (uma espécie de “estado de natureza” pré-social), tão teórica quanto abstrata e fundada na crença da possibilidade e das virtudes da escolha racional dos indivíduos vivendo em sociedade.

2 Sobre o conteúdo político da Teoria da Justiça de Aristóteles, conferir: MASCARO, Alysson Leandro. *Filosofia do Direito*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 83 e ss.

3 Essa é a opinião expressada por Foucault em: FOUCAULT, Michel & CHOMSKY, Noam. *Natureza humana: justiça versus poder: o debate entre Chomsky e Foucault*. São Paulo: Martins Fontes, 2014, especialmente p. 69.

4 HARARI, Yuval Noah. *Homo Deus: uma breve história do amanhã*. São Paulo: Companhia das Letras, 2016, pp. 150 e 156-158.

5 COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda. Introdução aos princípios gerais do direito processual penal brasileiro. In: *Revista de estudos criminais*. Ano 01, n. 01, 2001, pp. 26-27.

6 GIACOIA JUNIOR, Oswaldo. *Nietzsche: o humano como memória e como promessa*. Petrópolis: Vozes, 2013, p. 90.

7 SPINOZA, Benedictus de. *Ética*. São Paulo: EdUSP, 2015, p. 231 e ss.

inconscientes⁸. O afeto é o elemento principal que leva às paixões. Leva a situações onde os homens sacrificam a própria vida por uma causa. Só os tolos não compreendem como alguém possa dar a própria vida por uma causa pela qual esteja apaixonado. O pragmatismo de nossa sociedade de consumo não deveria ser obstáculo para essa compreensão.

Portanto, as teorias da justiça, embora possam ser referenciadas em teorias do poder, não devem ser totalmente reduzidas a um reflexo de uma esfera objetiva porque pertencentes ao reino do simbólico, ou seja, das relações que se constituem por meio da linguagem⁹. Elas exercem um papel importante na medida em que os homens produzem *mitos, deuses, religiões, metas, causas, objetivos* que justifiquem seus atos. Tem sido assim desde que a subespécie *sapiens* fundou o que convencionamos chamar de *humanidade, civilização, cultura, sociedade* ou qualquer outro nome que o valha.

Bom. Esse incômodo com teorias da justiça de ordem geral e abstrata nos levaram a pensar uma (teoria da) justiça que tivesse caráter específico e concreto. Como aqui não se parte da crença em teorias de filiação universalista, cremos que teorias da justiça devem se referenciar em situações concretas do tempo/espaço. A situação brasileira e latino-americana nos fornecem elementos muito concretos para a construção de uma forma de organização do poder latino-americano que nos induza a responder a pergunta sobre o que seria uma teoria da justiça na América Latina e, especificamente, na realidade brasileira. Naturalmente, não poderíamos partir das pré-compreensões europeias ou norte-americanas a respeito do tema porque elas não dão respostas pensadas a partir da nossa realidade.

Pensar a realidade histórica, social, econômica e política das nações que se localizam nesta porção do globo é fundamental para propor alternativas de organização societal que possam se constituir em mais que meras proposições sobre formas de organização do poder, mas que possam assumir o lugar *místico* que teorias da justiça assumem no imaginário humano. Os direitos fundamentais podem ajudar nessa tarefa se forem previamente desessencializados de toda a sua carga eurocêntrica e universalista e compreendidos por viés, que não aquele ensinado nas faculdades tradicionais de Direito.

Recuperar o elemento de luta dos direitos humanos, recuperar a sua natureza combativa para além das tentativas de transformá-los numa mera teoria de justificação das estruturas postas é um caminho fundamental se desejamos que os direitos humanos possam apontar para a construção de algo novo. Viver fora da sociedade não é uma alternativa, mas modificar as suas estruturas, as formas do “contrato social” é algo que está ao alcance e que merece respeito num momento de pragmatismo e conformismo diante das instituições postas que acabamos aceitando em servidão voluntária.

Propõe-se, então, realizar esse debate neste escrito, primeiramente através de uma metodologia *decolonizante*. O pensamento decolonial não é apenas um método de desconstrução de estruturas cristalizadas. É o pressuposto para que se possa pensar alternativas que fujam dos

⁸ Essa é a base da teoria psicanítica, pelo menos nas versões de Freud e Lacan.

⁹ LACAN, Jacques. *A verdadeira função do pai é unir um desejo à lei*. In: MILLER, Gérard (org). Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1993, p. 45.

modelos impostos pela sociedade europeia e que turvam o pensamento criativo. A decolonização não é uma negação radical de todo o pensamento europeu, mas uma *desobediência epistêmica*¹⁰ para com os postulados instrumentais que submetem os povos da periferia a interesses que não sejam especificamente os seus próprios. Por outro lado ela é *concretista*¹¹, na medida em que foge das teorizações abstratas e generalizantes que deveras deixam de lado a situação real dos povos sobre os quais falam, construindo modelos teóricos elegantes, mas que não encontram qualquer respaldo ou aderência na realidade dos povos sobre os quais pretende agir.

Como há muito tempo trabalhamos na perspectiva da intersecção da Economia Política, do Orçamento Público e dos Direitos Fundamentais¹², o problema que se colocou neste estudo foi: qual seria a relação existente entre esses dois elementos? Por que eles não são relacionados diretamente pelas teorias tradicionais dos direitos fundamentais? Seria possível articulá-los numa teoria não eurocêntrica? Seria possível pensar e estruturar uma prática dos direitos fundamentais que fosse uma via de emancipação para povos subjugados pela fome, pela miséria, pela violência, pelo subdesenvolvimento e pela dependência? Como poderíamos fazer a relação de tudo isso com a situação concreta dos povos latino-americanos? Como as crises fiscais recorrentes nos países subdesenvolvidos afetam os direitos fundamentais de todas as ordens? Como a desigualdade estrutural na região colabora para a manutenção das estruturas de poder que se cristalizaram desde os tempos da colonização e irradiam sua lógica até os dias atuais?

Como se percebe, aqui está implícita o desejo de romper com a visão eurocêntrica dos direitos humanos, recuperando a sua natureza transformadora, mas com os pés fincados no chão da realidade concreta que se desenha nas sociedades localizadas na periferia de um sistema capitalista altamente financeirizado e com lógicas de dominação e controle muito específicas e que não permitiriam realizar meros devaneios teóricos sobre a natureza do justo e do que seria correto fazer sem uma referência concreta a essas estruturas.

Daí que considere que o pensamento não deva partir de especializações. O conhecimento é algo fantástico na medida em que as múltiplas sinapses que ele proporciona permitem entender a totalidade dos problemas e alcançar soluções que às vezes estão muito próximas. A junção da economia política (avaliação concreta da organização econômica das sociedades latino-americanas) com os direitos fundamentais (numa visão *desessencializada* e instrumentalizadora das lutas e conquistas dos povos) permite realizar uma síntese sem apego a padrões teóricos pré-determinados por qualquer referencial previamente dado.

Diagnóstico da realidade, verificação das formas estruturais das sociedades latino-americanas e proposição de caminhos factíveis para essas sociedades a partir dos dados recolhidas daquela observação, sem recurso a generalizações desnecessárias, sem recurso a modelos teóricos elaborados para conjunturas diferentes. Esse foi o caminho encontrado para tornar uma teoria da justiça um plano de ações concretas e acessíveis aos homens e mulheres comuns que desejam romper

10 MIGNOLO, Walter D. Desobediência epistêmica: a opção decolonial e o significado de identidade em política. In: *Cadernos de letras da UFF: dossiê literatura, língua e identidade*. N. 34, 2008, pp. 287-324.

11 KOSIK, Karel. *Dialética do concreto*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

12 SCAFF, Fernando Facury. Prefácio. In: GASSEN, Valcir. *Equidade e eficiência da matriz tributária brasileira: diálogos sobre Estado, constituição e direito tributário*. Brasília: Consulex, 2012, p. 11.

com o jugo de séculos de colonialismo que geraram *disparidades internas e vulnerabilidades externas*¹³ para as nações latino-americanas que afetam diretamente o bem-estar de seus povos, seus direitos fundamentais sociais e, conseqüentemente, o exercício das suas liberdades, públicas e privadas.

Por outro lado, como a realidade humana ainda é marcada indelevelmente por duas instituições máximas que ela mesma inventou como formas organizacionais do poder, o Estado e o Mercado e, como entendemos toda teoria da justiça como uma forma de organização mental de relações de poder que aceitamos como melhores que outras, optamos por trabalhar uma teoria da justiça que atravesse essas estruturas, possibilitando ao leitor percebê-la como um plano de reformas estruturais do possível e do imediato. E essa realidade é o Estado e o Mercado¹⁴. E, quanto mais desigual é uma sociedade, mais se faz necessário um Estado de bem-estar social capaz de equalizar os seus desequilíbrios estruturais.

2 A ECONOMIA POLÍTICA E OS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Quando falamos em direitos fundamentais é comum pensar: 1) na transposição de direitos humanos nacional e internacionalmente reconhecidos no texto das cartas constitucionais¹⁵; 2) nos mecanismos eficaciais que o Poder Judiciário possui para a implementação desses direitos nos casos concretos que lhe são submetidos¹⁶; 3) nos conflitos que surgem formalmente entre direitos fundamentais e que levam à necessidade de uma ponderação, com vistas à decisão sobre a prevalência de uns ou outros no caso concreto¹⁷.

Todas essas perspectivas são *institucionalistas*, ou seja, pensam os direitos humanos e fundamentais a partir da perspectiva de instituições políticas nacionais ou internacionais, com grande centralidade nas instituições judiciais. Mas quando o debate em torno dos direitos fundamentais se baseia exclusivamente em questões institucionais ou judiciais a sociedade admite, implicitamente, a falência na realização dos direitos fundamentais na esfera política, ou seja, na esfera gerencial dos interesses de uma coletividade. Quando os direitos fundamentais se transformam em uma questão meramente processual, a ser debatida no Poder Judiciário, é porque eles já se transformaram em *conflitos de interesses*. E conflitos de interesses em torno de direitos fundamentais somente aparecem na medida em que a sociedade civil e o Estado falharam na sua tarefa de garantir uma sociedade menos conflituosa, mais apaziguadora e garantidora de bem-estar social geral.

Os direitos fundamentais, na perspectiva desse trabalho, não serão tratados a partir de

13 GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Desafios brasileiros na era dos gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005, pp. 259-267.

14 RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. Op. cit., p. 08: “Por instituições mais importantes entendo a constituição política e os arranjos econômicos e sociais mais importantes”.

15 Perspectiva de ALVES, José Augusto Lindgren. *Os direitos humanos como tema global*. São Paulo: Perspectiva, 2011 e de BELLI, Benoni. *A politização dos direitos humanos: o conselho de direitos humanos das Nações Unidas e as resoluções sobre países*. São Paulo: Perspectiva, 2009.

16 Perspectiva de DIMOULIS, Dimitri & LUNARDI, Soraya. *Curso de processo constitucional: controle de constitucionalidade e remédios constitucionais*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

17 Perspectiva de ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. São Paulo: Malheiros, 2008.

nenhum daqueles pontos de vista. Abundam os trabalhos que adotam a mirada institucional ou judicial estrita sobre direitos fundamentais. Para os fins deste trabalho, os direitos fundamentais serão considerados como *partes integrantes do projeto de desenvolvimento garantido nas constituições dirigentes*, como é o caso da brasileira e, portanto, como elementos globais que constituem a natureza de um tipo societário fundado num projeto de melhorias que garantam a superação de problemas coletivos e individuais derivados de disparidades e vulnerabilidades realmente existentes em sociedades concretas.

Ora, nessa perspectiva, antes de ser objeto de atenção do Poder Judiciário, os direitos fundamentais são objeto de atenção do Legislador, que os incorpora ao ordenamento jurídico, constituindo-os em *projeto de futuro*, o que fica mais claramente percebido em termos constitucionais quando o poder constituinte originário fixa o contrato social, ou seja, o *pacto elementar de uma nação*, elegendo os direitos fundamentais de todas as ordens (direitos de liberdade, de participação política, de participação social e econômica nos bens coletivos, de proteção do meio ambiente e das futuras gerações), além dos gestores públicos, que possuem o dever de administrar meios para a realização daqueles objetivos constitucionalmente traçados.

Ora, assim como o jurista que labora no Judiciário possui seus instrumentos de atuação (os procedimentos previstos nos códigos de processo), o gestor da coisa pública também possui um instrumental de atuação muito determinado. A *economia política* é o instrumental de atuação do gestor público, daquele que se preocupa com a *produção*, a *circulação* e o *financiamento* de bens materiais e simbólicos na sociedade, que garantam um mínimo de bem-estar e conforto social para o conjunto populacional. Seria primário lembrar que a estabilidade econômica de uma sociedade é elemento essencial para a estabilidade política e a paz social e que as próprias teorias econômicas são em si propostas de distribuição de riquezas na sociedade.

A importância da economia política para os juristas é esta. Ela não deve ser concebida como um instrumental *econômico* estrito senso. Sua adjetivação como *política* dá o tom de uma qualidade diversa, interligando o conceito de *desenvolvimento* ao de *interesse nacional*¹⁸. A economia política é o instrumento de que se vale o gestor e, naturalmente, o jurista que atua na esfera do Legislativo e do Executivo para a realização do projeto de desenvolvimento de uma nação e, dentro dele, da realização dos direitos fundamentais ali previstos. A criação de meios para a efetivação de direitos fundamentais como saúde, educação, cultura, lazer, segurança, emprego, qualidade de vida, bem-estar, seguridade social, previdência, são pressupostos ou meios para a realização das liberdades públicas e privadas. Não há liberdade efetiva, seja ela individual ou coletiva, sem que o direito e o Estado garantam efetivamente a criação dessa *plataforma capacitária* comum a todos os cidadãos e cidadãs que habitam o território de um Estado determinado.

Daí insistir que o primeiro destinatário dos direitos fundamentais entendidos como políticas públicas é o gestor público. E que a gestão da implementação desses direitos seja realizada através de instrumentais originados na economia política entendida como técnica de gestão dos aspectos distributivos de uma nação. Quando o gestor falha em sua tarefa surgem conflitos de interesses em

¹⁸ FURTADO, Celso. *Introdução ao desenvolvimento: enfoque histórico-estrutural*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000, p. 24.

torno de direitos fundamentais não realizados. Esses conflitos inevitavelmente são judicializados, sobrecarregando o Judiciário com demandas de insatisfação.

Quando precisamos, enfim, desenvolver técnicas dogmáticas apuradíssimas de ponderação de conflitos sobre Direitos Fundamentais para orientar decisões judiciais e acabamos, em nossas faculdades de Direito, dando mais ênfase aos aspectos judiciais ou decisórios do conflito, estamos admitindo, indiretamente, a falha do sistema em sua tarefa de administrar direitos ao conjunto populacional de forma preventiva e a necessidade da gestão judicial de uma conflituosidade que poderia – e deveria – ter sido evitada no terreno da política.

3 A TRIBUTAÇÃO, O FINANCIAMENTO E O ORÇAMENTO PÚBLICO COMO MECANISMOS EFICACIAIS À REALIZAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

Um sistema tributário nacional realmente existente pode estar desvinculado da matriz tributária escolhida pelo projeto de desenvolvimento de uma constituição porque a matriz tributária representa as escolhas feitas em um determinado momento histórico no campo da ação social¹⁹. A questão principal, nesse caso, é fazer convergir as técnicas tributárias com o projeto de desenvolvimento, de modo que a matriz tributária se torne um instrumento eficaz de direitos fundamentais.

A realização do projeto de desenvolvimento constitucionalmente estabelecido e, dentro dele, a realização de direitos fundamentais previstos para todo o contingente populacional de uma sociedade de massas como a brasileira demanda disponibilidade de recursos financeiros vultosos. Embora seja corrente e generalizada a ideia de que nenhuma pessoa “goste” de pagar tributos, o fato é que o conjunto de direitos previstos constitucionalmente possuem um preço. Mais, que a própria manutenção da ordem social que garante a sobrevivência humana com um mínimo de segurança possui um preço. É o que se convencionou chamar ultimamente de “custo dos direitos fundamentais”. Evidentemente, não são apenas os direitos fundamentais que possuem um custo. Mas toda a estrutura do Estado e todas as suas atividades que só se justificam na medida em que possam retornar à sociedade civil na forma de uma efetiva participação, como dividendos, na produção da riqueza social²⁰.

A tributação é o sistema clássico de financiamento das atividades estatais. É a forma de captação de receita junto aos cidadãos e cidadãs para a manutenção da coisa pública e das suas atividades constitucionais. Os recursos assim captados (ademais de outras formas de captação, como a securitização de títulos da dívida pública) compõem as receitas públicas que serão transformadas em orçamento. O orçamento público não é uma peça de natureza contábil como deveras se imagina. Antes disso, o orçamento público é a cristalização de uma diretriz política fundamental que tem por objetivo cumprir os fins do Estado constitucionalmente estabelecidos²¹.

19 GASSEN, Valcir. Matriz tributária brasileira: uma perspectiva para pensar o Estado, a constituição e a tributação no Brasil. In: *Equidade e eficiência da matriz tributária brasileira: diálogos sobre Estado, constituição e direito tributário*. Brasília: Consulex, 2012, p. 32.

20 Nesse sentido MURPHY, Liam & NAGEL, Thomas. *O mito da propriedade*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

21 OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 3. ed. São Paulo: RT, 2010, pp. 71 e 99.

O direito financeiro lida com essas diretrizes políticas na medida em que visões de mundo, ideologias, propostas de formas de gestão da coisa pública, uma vez aceitas pela população nas eleições regulares, para ser implementadas, deverão ser transformadas em planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e em leis orçamentárias anuais. Essas normativas, antes de se constituírem em meras peças técnico-contábeis, concentram aquelas definições políticas acima mencionadas e que definem os rumos de uma nação. Por isso que o Direito Financeiro possui o mesmo objeto da Ciência das Finanças, o primeiro no terreno normativo (política que já se fez norma) e o segundo no terreno teórico daquilo que ainda pode ser²².

Dessa forma, podemos afirmar, sem medo de erro, que tributação, financiamento e orçamento públicos são mecanismos eficazes de direitos fundamentais previstos nas constituições dirigentes, quando analisamos a realização desses direitos pela ótica do gestor, fugindo ao paradigma meramente judicial. E podemos afirmar, ainda, que esses três elementos apontados são instrumentos essenciais de qualquer política econômica definida numa constituição como projeto de desenvolvimento nacional, econômico e social com vistas à formatação de um desenho societário mais harmônico e menos conflituoso. Nenhuma política fiscal é justa em si e por si desvinculada dos fins políticos a que se propõe o Estado em sua constituição. O Direito Tributário precisa manter vínculos estreitos com a realidade social e econômica brasileira²³. Ou seja, é na política de desenvolvimento constitucionalmente definida que vamos encontrar a justiça dos fins pelos quais os instrumentos tributários, financeiros e orçamentários foram predispostos²⁴.

Nesse sentido, um dado de realidade se impõe nessa abordagem. Tem sido amplamente anunciado que o Brasil passa por uma crise fiscal, ou seja, uma crise orçamentária, uma crise de poder financeiro para patrocinar o projeto de desenvolvimento social e os direitos fundamentais previstos na Constituição de 1988. O argumento ganha relevância na medida em que, nos últimos anos, o país atravessou uma situação relativamente confortável de estabilidade econômica, que associava estabilidade monetária a crescimento econômico e pleno emprego, situações que foram abaladas repentinamente.

As notícias assim colocadas dão a legítima impressão de que a crise fiscal ora anunciada possuiria natureza conjuntural, argumento que não encontra respaldo na realidade econômica nacional, que indica antes um problema de ordem estrutural originado na própria conformação do sistema econômico brasileiro, ainda preso a padrões de divisão internacional do trabalho cristalizados no desenrolar do colonialismo e que localizam o Brasil na periferia da economia-mundo, ou seja, como uma nação produtora de bens primários, de baixo valor agregado, para os mercados dos países desenvolvidos ou produtores de inovação e tecnologia de ponta²⁵, conformando um sistema tributário qualitativamente frágil, que demanda recorrer à um tipo de

22 HARADA, Kiyoshi. *Direito financeiro e tributário*. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2016, pp. 14-15.

23 GASSEN, Valcir. *Equidade e eficiência da matriz tributária brasileira: diálogos sobre Estado, constituição e direito tributário*. Brasília: Consulex, 2012, p. 01.

24 MURPHY, Liam & NAGEL, Thomas. *O mito da propriedade*. Op. cit., pp. 53-54.

25 FURTADO, Celso. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. 4. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1971, p. 236.

*tributação absoluta ou intensiva*²⁶ ao invés de uma *tributação relativa ou distensiva*²⁷.

Portanto, pensar *tributação, financiamento e orçamento* público é pensar a gestão de direitos fundamentais a partir da ótica da economia política, que deve ser o elemento inicial dessa efetivação em qualquer sociedade antes que surjam conflitos sociais sobre os quais se terá de decidir judicialmente. Por outro lado, crises fiscais são indesejáveis porque permitem argumentos maliciosos por parte de setores sociais interessados no desmonte do projeto constitucional de desenvolvimento e que advogam, portanto, a eliminação ou restrição radical de direitos fundamentais principalmente aqueles de ordem social, que aparentemente seriam os mais dispendiosos.

Por outro lado, não é possível analisar a questão da crise fiscal somente do ponto de vista autárquico ou interno a uma nação. Qualquer país, na atualidade, está inserido num sistema-mundo onde os Estados se articulam em redes de poder e relações que mantêm o ambiente saudável ao desenvolvimento das relações de mercado. Compreender o padrão de reprodução (financeirizada) do capitalismo na atualidade; compreender como esse padrão afetou os sistemas produtivos; compreender como a afetação dos sistemas produtivos impactou na geração do pleno emprego e dos orçamentos públicos; compreender como se operam as relações entre nações do centro e da periferia do sistema capitalista e da distribuição da riqueza entre elas são elementos de economia política necessários à compreensão global e não unilateral de uma temática sensível e pouco refletida nos estudos da Ciência Jurídica.

4 O REGIME ECONÔMICO DA MODERNIDADE E O PADRÃO FINANCEIRIZADO DO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO

A modernidade construiu seu regime econômico fundado num circuito que alia *produção – circulação – financiamento* do capital. Esse circuito produziu o efeito da *acumulação abstrata do valor*, ou seja, uma lógica onde a geração de lucro torna-se um fim em si mesmo, eis que o valor de troca das coisas prevalece em detrimento do seu valor de uso, do seu proveito prático imediato.

As relações sociais e os conflitos derivados desse circuito podem assim ser caracterizados: a) *produção* = conflito entre capital e trabalho, por um lado e, por outro, conflitos derivados da produção em si e da destruição do meio ambiente; b) *circulação* = conflito entre fornecedores e consumidores e, por outro lado, conflitos internacionais entre nações cêtricas e periféricas, portanto, entre povos geograficamente localizados em porções diferentes do globo; c) *financiamento* = conflito entre capital produtivo e capital financeiro e, por outro lado, principalmente a partir do

26 Entendemos por tributação *absoluta ou intensiva* o tipo de tributação expansiva – expansão derivada da escassez de excedentes provocada ou por motivos estruturais como a conformação de modelos econômicos subdesenvolvidos e dependentes, ou conjunturais como as crises financeiras que se sucedem à explosão de bolhas especulativas – que investe na taxação indireta do conjunto populacional, sobrecarregando os fatores trabalho e consumo, com finalidades arrecadatórias ou redistributivas ascendentes.

27 Por tributação *relativa ou distensiva* entendemos o tipo de tributação que investe na taxação direta de alguns setores populacionais mais abastados, distencionando a tributação de setores sociais menos abastados, com finalidades distributivas descendentes ou de financiamento do desenvolvimento nacional. Nesse tipo de tributação, o fator capital é que sofre o maior impacto da taxação, diminuindo a possibilidade de sua transferência para trabalhadores e consumidores finais.

século XX, conflito entre mercado e Estado nos padrões de financiamento da produção e consumo. Como se observa neste quadro, a lógica própria ao capitalismo é altamente conflituosa, eis que relações econômicas são, em essência, relações sociais e políticas ou, dito de outro modo, *relações de poder que em dado momento histórico assumiram uma forma econômica*, criando as bases do que chamamos *sociedade de mercado*.

Esse padrão de comportamento econômico se desenvolveu paralelamente e em parceria com os Estados nacionais (formas políticas e formas econômicas atuam em conjunto, se retroalimentando, não podendo ser separadas como pretenderam algumas correntes teóricas, na medida em que as formas econômicas dão corpo a novas relações de poder e na medida em que as formas políticas garantem um ambiente de segurança para o desenvolvimento daquelas relações). Portanto, o padrão de desenvolvimento do capitalismo gerado pela modernidade é um padrão fundado na associação íntima de Estado e Mercado para a gestão do circuito econômico e, conseqüentemente, para a gestão do comportamento de populações inteiras, inseridas num sistema de controle que se denomina como *dependência*²⁸.

Esse padrão de desenvolvimento, que se confunde com o *crescimento econômico*, é fundado na ilusão da separação de sociedade civil e Estado, entre liberdades privadas e liberdades públicas, que caracterizam os indivíduos como *consumidores* perante as relações econômicas e *súditos* perante as relações políticas, dado o caráter restritivo das formas modernas de participação social nas decisões de Estado.

Gera, outrossim, um padrão de convivência social assimétrica que produz profundas desigualdades e que se tornou insustentável num planeta de recursos naturais escassos. Nesse modelo, até agora, o Estado tem sido visto como uma esfera externa a quem caberia garantir as condições para a geração de emprego e renda, garantindo em última instância o livre fluxo do mercado e do consumo. Esse padrão é aquele que nos EUA foi designado como *american way of life* e que se baseia numa lógica que aprofunda incessantemente os conflitos acima mencionados. Para esse tipo de modelo, a riqueza humana é medida em termos de produto interno bruto e de renda per capita, índices que teriam a finalidade de indicar o padrão médio de consumo das famílias, sem levar em consideração os extremos dessa relação.

5 A INSTABILIDADE PRÓPRIA AO REGIME FINANCEIRIZADO

Não bastassem os conflitos próprios ao regime econômico acima traçado, a transição do século XX para o século XXI inaugurou uma nova fase no interior daquelas relações, caracterizadas pela financeirização do capital e o correlato enfraquecimento dos Estados Nacionais frente à fluidez dos capitais libertos da produção. Esse regime “financeirizado” do capital tomou proporções gigantescas, criando um paradoxo que merece atenção: a possibilidade de acumulação de riquezas abstratas em índices superiores à produção, o que parece um contrassenso, na medida em que o

²⁸ A dependência é citada aqui na perspectiva de: SANTOS, Theotonio dos. *Teoria da dependência: balanço e perspectivas*. Florianópolis: Insular, 2015 e BAMBIRRA, Vânia. *O capitalismo dependente latino-americano*. Florianópolis: Insular, 2012.

lócus natural da criação do mais valor é a produção, sendo o financiamento uma espécie de sócio com cotas de participação no lucro gerado.

Essa “libertação” que os capitais financeiros adquiriram frente aos capitais produtivos, subverteu o sistema econômico, fazendo com que os Estados nacionais também perdessem relativamente o controle que mantinham sobre a gestão da riqueza no interior de seus territórios. O fluxo e refluxo de capitais especulativos, tornados padrão comportamental do sistema (em contraposição ao anterior modelo industrial e territorializado) inaugurou uma era de instabilidades sistêmicas que já não serão um “efeito colateral” do sistema capitalista, mas sua regra geral²⁹, ocasionando impactos profundos no sistema de direitos adquiridos por populações inteiras através de lutas históricas por participação nos dividendos sociais gerais.

Os Estados nacionais, que no século XIX avançaram em termos de reconhecimento de direitos de representação na sua estrutura decisória e em termos de garantias de liberdades individuais, no século XX, avançaram significativamente no reconhecimento de direitos de participação nos benefícios sociais gerados por toda a comunidade. A propriedade privada deixou de ser um fim em si mesma como forma de geração de riqueza individual e passou por um profundo processo de funcionalização, que representou a submissão da propriedade à gestão social e em função das suas necessidades.

O setor que mais sofreu com os impactos dessas alterações internas ao regime econômico foi sem dúvida o *orçamento público*. Na medida em que os Estados nacionais do século XX se constituíram em estruturas social-redistributivas, foram construídos sistemas de gestão do orçamento mais qualificados, eis que o orçamento público deixou de ser apenas uma reserva para a manutenção da estrutura de Estado, para se torna centro da gestão e distribuição de direitos e benefícios sociais para toda a comunidade. Daí que, muitas vezes avaliado como uma mera questão contábil, o sistema orçamentário sempre foi um ponto sensível das políticas governamentais.

Variando entre receita e despesa, entre arrecadação e investimento, o sistema tributário de arrecadação direta não foi capaz de garantir, por si só, o financiamento de toda a atividade assumida pelo Estado frente aos seus cidadãos. Essa realidade ficou ainda mais clara em países da periferia do sistema capitalista, onde a formação econômica subdesenvolvida e dependente determina escassez de receita tributária e instabilidade financeira constante, marcada, no caso brasileiro, por curtos períodos de estabilidade.

6 O ESGOTAMENTO DO MODELO ACIMA DESCRITO E AS PERSPECTIVAS DE FUTURO

O quadro acima traçado revela contradições que não serão resolvidas com um sonhado retorno às origens, um ideal retorno aos velhos tempos perdidos. O regime capitalista jamais voltará a ser o que foi no passado e o seu desdobramento futuro guardará surpresas não pensadas pelos teóricos.

²⁹ Essa conclusão é de MINSKY, Hyman. *Estabilizando uma economia instável: a inclinação natural das economias de mercado, complexas e globais, em direção à instabilidade*. Osasco, São Paulo: Novo Século, 2013.

A natureza está esgotada e o ritmo do crescimento necessário para manter os padrões de consumo da Europa, Estados Unidos e das classes médias dos países periféricos levará ao colapso do meio ambiente, afetando a todos e a todas, indistintamente. O *american way of life* se revelou uma forma altamente destrutiva das formas de vida no Planeta Terra.

Diversas alternativas a esse sistema predatório vem sendo pensadas desde o advento do próprio capitalismo. Em curto prazo, o problema que se coloca é: seria possível, no interior do Modo Capitalista de Produção, de um tipo de organização que fosse capaz de garantir um mínimo de vida digna a um conjunto populacional determinado? Seria possível um tipo de organização que pudesse se constituir num dispositivo de redistribuição dos bens sociais, materiais e simbólicos, de maneira a garantir acesso equitativo para um conjunto maior da população, evitando os inconvenientes da concentração de riqueza e pobreza nos extremos?

Embora a sociedade de mercado já tenha se constituído numa sociedade global, onde os fluxos e refluxos do capital alcançaram grande liberdade frente às fronteiras nacionais, o fato é que as relações internacionais ainda são marcadas pelos Estados como sujeitos que compõem o sistema-mundo, garantidores de última instância da segurança para que o capital possa circular livremente. Portanto, abrindo mão temporariamente de um horizonte mais longínquo onde a humanidade encontraria outros modelos de organização social que prescindissem das formas econômicas atuais, a meta aqui e agora seria gestionar modelos que dessem conta de dar respostas imediatas à pobreza, à fome, à miséria e outros problemas que afligem as populações.

Diante da impossibilidade de um retorno aos tempos dourados e de um “salto à frente” em curto prazo, os Estados nacionais ainda parecem ser locais onde conjuntos populacionais inteiros podem travar lutas pela manutenção de direitos já conquistados ou a conquistar. Mas longe de um sonho utópico-democrático, de uma sociedade política ideal, preocupa imediatamente a organização tributário-orçamentária-redistributiva que possa constituir, pragmaticamente, um instrumento de garantia dos direitos aqui mencionados.

A constituição de um Estado-redistribuidor, que se organize ao modelo *previdenciário*³⁰ é um dos caminhos que podem garantir uma existência minimamente digna num planeta em colapso ambiental. Um tipo de organização política muito semelhante a uma *sociedade anônima* ou condomínio, onde todos contribuem com seus esforços comuns e recebem os dividendos desse investimento em forma de bens materiais e simbólicos. Um sistema tributário capaz de garantir uma justa participação de todos na coisa comum.

Essa observação parte da constatação de que é impossível aos Estados, no atual quadro de financeirização da economia mundial (e, portanto, de instabilidade sistêmica), realizar o seu papel constitucional de garantidor em última instancia de direitos, se o padrão de desenvolvimento por ele assumido continuar a ser o padrão do crescimento econômico do produto interno bruto via industrialização desenfreada e desordenada (via do aquecimento da oferta) ou mesmo pela via do patrocínio ao consumo (via do aquecimento da demanda).

O tipo de desenvolvimento aqui mencionado não se confunde com o crescimento. Este

30 COMPARATO, Fábio Konder. Função social da propriedade dos bens de produção. In: *Direito empresarial: estudos e pareceres*. São Paulo: Saraiva, 1990, pp. 27-37.

último é um modelo estritamente econômico, enquanto o primeiro é um modelo de tipo político e social. Visa desenvolver uma sociedade rumo à constituição de condições que, na América Latina, devemos chamar de “Bem Viver”³¹ e que é uma forma alternativa de vida digna numa sociedade onde já admitimos que o esgotamento dos recursos naturais não permite mais que *todos* possam consumir nos padrões até agora adotados pelas elites dos países cêntricos e exportado para as elites dos países periféricos. O problema da fome se coloca com a força de uma violência extrema para as populações de todo o mundo atual.

A necessidade de uma nova comunhão entre os homens e entre eles e a natureza coloca a necessidade do equilíbrio. E o atual modelo não é equilibrado. A ideologia do *desenvolvimento sustentável* não é capaz de fornecer instrumentos para a solução dos problemas aqui colocados, porque os países onde essa ideologia foi disseminada vivem em condições de *subdesenvolvimento insustentável*. É preciso ir além e as formas meramente econômicas de pensar já não podem dar soluções concretas para os problemas que estamos enfrentando. É chegada a hora de dar um salto além da economia e retornar à política e ao direito como formas de pensar o futuro das sociedades.

7 O ESTADO-GRANDE E A AMÉRICA LATINA

Ainda não é possível romper com a lógica econômica gerenciada no centro do capitalismo e imposta à periferia. Pelo menos não de forma global, geral e emancipatória. Mas alguns elementos de mudança podem ser sugeridos e acionados. Esses elementos passam pela própria constituição das nações latino-americanas e da lógica que as presidem e que nos possibilitam pensar para além do velho esquema colonial construído há 500 anos e que ainda hoje determina a nossa forma de pensar (nossa *epistême*), a nossa forma de organizar (nossa *institucionalidade*), a nossa forma de agir (nossa *ação* política). A América Latina, sua cultura, sua formação histórica e as relações de poder que aqui se estabeleceram se constitui, portanto, no “referencial” de análise, para além de qualquer teoria, autor ou grupo de autores específicos.

As nações da América Latina foram constituídas na relação de poder centro/periferia³². Essa relação de distribuição geográfica do poder determinou uma divisão internacional do trabalho fundada na concentração do poder industrial e de inovação tecnológica nos países do centro e no extrativismo e na produção de matérias primas na periferia, o que por si só é altamente esgotador de recursos naturais e humanos, em direção às nações que produziram o regime colonial. O esquema centro/periférico provoca a divisão internacional das nações entre desenvolvidas e subdesenvolvidas, entendido o subdesenvolvimento não como uma fase ou estágio a caminho do desenvolvimento, mas uma situação existencial assimétrica cristalizada que deve assim permanecer para que o centro continue sendo centro.

Na América Latina, portanto, produziu-se pela força do poder econômico central, um sistema econômico fundado em “vantagens comparativas” que na verdade naturalizaram a situação

31 QUIJANO, Aníbal. Bien vivir: entre el desarrollo y La des/colonialidad del poder. In: QUIJANO, Aníbal (org.) *Des/colonialidad y bien vivir: um nuevo debate em América Latina*. Lima: Universidad Ricardo Palma Editorial, 2014, pp. 19-34.

32 FURTADO, Celso. *Introdução ao desenvolvimento*. Op. cit., pp. 73-80.

artificial das colônias como “produtoras de bens primários” e consumidoras de tecnologia das metrópoles. Cabe ressaltar que, antes das guerras de conquista no novo mundo, milenarmente aqui se encontravam povos que conviviam em harmonia com a natureza, com regimes de total equilíbrio ecológico e ambiental. Esses modelos de vida e sociedade foram dizimados pelo poder militar vindo das metrópoles.

Dando um salto na história, podemos refletir sobre o papel dos Estados e do poder político nas velhas colônias latino-americanas. Foi através das lutas populares, da conquista do poder político e do comando provisório do aparelho de Estado que em várias nações desta parte do globo se gestionou um mínimo (ainda que *deficiente*) desenvolvimento econômico, político e social, garantindo uma também mínima situação de conforto para alguns extratos sociais e geográficos do continente. Isso por um motivo bastante claro: as assim chamadas livres forças de mercado eram forças que advinham do norte em direção ao sul, do centro em direção à periferia, da Europa em direção às Américas (além da África) e que, portanto, pressionavam para o estabelecimento do esquema de poder centro/periférico acima mencionado.

Se as livres forças de mercado pressionavam para a realização dos interesses cêntricos, elas nunca interessaram para a realização do bem-estar das maiores populacionais latino-americanas, a não ser das porções populacionais ligadas economicamente àqueles interesses. Não é novidade teórica que no Brasil e na América Latina se formaram elites conjugadas aos interesses das metrópoles através da participação nos lucros do comércio intercontinental, as chamadas *burguesias associadas e dependentes*³³. Foram as guerras de independência, política e econômica, que garantiram um mínimo de autonomia para as nações latino-americanas e conseqüentemente, um mínimo de avanço em termos de direitos para suas populações. Através da política e do comando do Estado, essas maiorias marginalizadas puderam criar pressões e movimentos anticíclicos capazes de modificar relativamente as estruturas econômicas influenciadas pelo centro. E, nesse passo, o pejorativamente designado *populismo latino-americano* pode ter sido uma das principais ideologias práticas que se colocaram na linha da resistência às pressões subordinantes dos países centrais³⁴.

Daí que, não podendo também voltar à situação em que vivíamos há mais de 500 anos, em comunhão com a natureza, o Estado tenha se tornado nessa porção do globo um importante instrumento *contracíclico* capaz de garantir direitos e participações populares. O mercado, na era financeirizada da economia, continua exercendo as mesmas pressões que exercia anteriormente e realizando os interesses do capital que tem moradia no centro do sistema econômico mundializado. Mas agora, de forma talvez mais eficaz, porque veloz, geradora de maiores instabilidades para as nações que não comungam desse esquema. Daí que o Estado-grande³⁵ ainda seja um caminho para um mínimo de resistência em face de forças de mercado que, garantindo o livre fluxo e refluxo do capital fictício, colocam em risco conquistas populares de vulto que convencionamos chamar de direitos fundamentais.

33 FERNANDES, Florestan. *A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. 5.ed. São Paulo: Globo, 2006, p. 341.

34 Opinião verbalizada por LACLAU, Ernesto. *A razão populista*. São Paulo: Três Estrelas. 2013.

35 MINSKY, Hyman. *Estabilizando uma economia instável*. Op. cit., p. 329.

Estado-grande não deve ser confundido com Estado autoritário ou totalitário. Totalitarismos existem tanto nos regimes de Estado descontrolado quanto nos mercados desregulamentados. Ninguém cogitaria viver sob regimes de totalitarismo de Estado nem de Mercado e por isso essas duas instituições sociais devem se equilibrar³⁶. Estado-grande, como se verá, é o nome que se dá àquele modelo de Estado previdenciário acima mencionado³⁷ e que tem a função de garantir a amplos conjuntos populacionais um mínimo de bem-estar social que prescindia das soluções privadas e individuais que recorrem à propriedade privada como forma de manutenção da própria vida.

8 ESTADO, TRIBUTAÇÃO E ORÇAMENTO PÚBLICO DECOLONIZADOS

O Estado se tornou orçamentariamente insustentável não por motivos estritamente econômicos. Não se tratam de desajustes temporários derivados de incompetência gerencial orçamentária e que poderiam ser resolvidos através da edição de leis pontuais e medidas de austeridade fiscal. Não se trata, muito menos, de análises contábeis equivocadas que poderiam ser sanadas através da identificação de fatores técnicos que poderiam ser reajustados. O Estado se tornou orçamentariamente insustentável em virtude da sua própria organização político-administrativa e das metas, dos planos de desenvolvimento econômico escolhidos em suas próprias constituições. Em suma, a crise fiscal brasileira é estrutural e não conjuntural, derivada do padrão de desenvolvimento aqui adotado e que continua reproduzindo o esquema colonial do extrativismo ou da produção de produtos primários de baixo valor agregado para exportação aos países desenvolvidos.

Também os Estados latino-americanos se deixaram levar pelo erro de se constituir ao modelo vindo do centro do capitalismo. Lá, os instrumentos institucionais sempre estiveram a serviço de regular e produzir o ambiente ótimo à produção e ao consumo, fatores que, como acima mencionado, levaram ao colapso ambiental que hoje vivenciamos. Durante muito tempo, os Estados daqui estiveram predispostos ou a manter o velho esquema colonial a serviço dos interesses do centro ou, quando comandados por forças políticas interessadas na emancipação, a criar complexos de crescimento econômico similares àqueles produzidos nos países desenvolvidos. Mesmo a esquerda latino-americana, quando comandou certos Estados, acabou cometendo o erro de patrocinar políticas econômicas fundadas no fomento à sociedade de consumo (através de políticas sociais de incentivo ao consumo), ao invés de investir mais largamente na garantia de dispositivos sociais básicos que pudessem superar aquela lógica.

Portanto, cremos que as soluções para os problemas orçamentários ora enfrentados não possuem natureza econômica *strito sensu*, mas política, na medida em que a organização institucional administrativa e jurídica dos Estados nacionais periféricos deve ser reajustada para conviver com uma situação real. Os planos de crescimento econômico baseados no produtivismo e

36 NETTO, Delfim. *O mercado e a urna: textos de economia e política*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2002.

37 CASTRO, Matheus Felipe de. *Capitalista coletivo ideal: o Estado, o mercado e o projeto de desenvolvimento na constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 338.

no consumo de modelo “classe média norte-americana” são impossíveis de ser gerados e mantidos para grandes massas populacionais por longos períodos de tempo e levam a desequilíbrios que não poderão ser administrados por Estados que nunca vivenciarão os padrões e estruturas econômicas gerados em países como EUA, Alemanha e Japão, sem consequências funestas para o meio ambiente e, conseqüentemente, para humanidade.

Daí que o retorno ao Estado-previdenciário constitui um novo pacto social (de difícil implementação, é verdade, na medida em que depende da correlação de forças e do convencimento de uma população que se acostumou com o consumo e que o entende como uma forma de bem-estar), seja um caminho latino-americano para a construção de sociedades baseadas no Bem viver. Como acima mencionado, o padrão financeirizado da economia internacional gerou reflexos desestabilizadores das economias nacionais e, por isso, dos orçamentos públicos, na medida em que o capital fictício e financeiro possibilitou a percepção de lucros imediatos desvinculados da produção do valor no circuito produtivo. Isso levou ao fenômeno ressaltado por Henry Kaufman de que a dívida pública acaba crescendo mais rapidamente do que os valores nominais do produto interno bruto o que é matematicamente insustentável e politicamente indesejável para uma sociedade de bem-estar que não se pretenda de curto prazo³⁸.

Daí que uma agenda econômica, tributária e orçamentária passe pela definição institucional de alguns pressupostos do desenvolvimento nacional que são de ordem política e que não podem ficar a mercê de definições econômicas estritas, em geral de vertente monetarista. O parâmetro para se definir essa política só pode ser um elemento normativo (porque objetivo) e esse elemento vamos encontrá-lo no *projeto de desenvolvimento nacional, social e econômico pactuado na Constituição de 1988*³⁹, fundado na ampliação de direitos a todos os cidadãos.

Há muito certos setores sociais vem culpando a previdência social pelo desequilíbrio do orçamento público brasileiro. Mas a média nacional de investimento na previdência tem se mantido na média dos 24 % do orçamento público nacional contra mais de 40% destinado ao pagamento de juros e amortizações de capital da dívida pública. Na perspectiva que aqui desenvolvemos, seria desejável que os valores destinados à previdência fossem majorados, o que só poderia ser feito mediante o controle efetivo do superávit primário (poupança anual para a garantia da remuneração do capital convertido em títulos da dívida pública) e deslocamento daqueles valores para outras rubricas securitárias, como previdência, saúde e educação efetivas e não apenas nominais.

Decolonizar o Estado nacional e o seu orçamento público é um caminho teórico-prático para constituir um novo projeto de desenvolvimento social que não reproduza os mesmos parâmetros de produtivismo/consumismo que tem sido utilizados até agora como estratégia para combater problemas que são derivados desses mesmos padrões comportamentais. E nesse sentido, os países periféricos dominados pelas políticas neoliberais tem procurado combater os males do subdesenvolvimento e da dependência com os mesmos instrumentais que levaram à constituição do esquema de poder que os sujeitou historicamente nesses últimos 500 anos, aprofundando as relações sociais e políticas assimétricas, além da fome, da pobreza, da miserabilização e do

38 KAUFMAN, Henry. Prólogo a MINSKY, Hyman. *Estabilizando uma economia instável*. Op. cit., pp. VII a IX.

39 CASTRO, Matheus Felipe de. *Capitalista coletivo ideal*. Op. cit., p. 173.

esgotamento dos seus recursos naturais.

9 UMA PAUTA DE REFORMAS ESTRUTURAIS QUE PASSA PELO ORDENAMENTO JURÍDICO

Como se sabe, esse debate não é novo na América Latina ou no Brasil. Nova é a abordagem que se deseja realizar desse tema. A escola estruturalista latino-americana, através dos pensadores ligados à CEPAL, como Celso Furtado e Raúl Prebisch e de seus seguidores como Maria da Conceição Tavares e Luis Carlos Bresser-Pereira, tem trazido contribuições importantes para o debate da superação do subdesenvolvimento e da dependência. Mas uma consciência ambiental mais efetiva surgida nos últimos anos e um retorno às origens latino-americanas, principalmente à cultura indígena, tem levado à constituição de movimentos ligados ao novo constitucionalismo latino-americano e aos pensadores ligados às epistemes decolonizadoras.

A decolonização nos possibilita aprender com os movimentos vindos dos países colonizantes e pensar alternativas a partir dos países colonizados⁴⁰, já que não se trata de um movimento que rejeite de forma simplista todo conhecimento produzido fora da periferia⁴¹. Entendido que as políticas econômicas dos países desenvolvidos não são políticas inocentes e que realizam seus interesses macroeconômicos; entendido que essas políticas reproduzem o padrão subdesenvolvido e dependente desta parte do globo, podemos pensar e gerir novas formas estatais e econômicas que possam romper com essa lógica, estabelecendo uma nova razão decolonizada⁴².

CONCLUSÃO

Com base na realidade latino-americanas, subdesenvolvida e dependente, marcada por vulnerabilidades externas e disparidades internas que não se reproduzem da mesma maneira que nos países do centro da economia mundial, nos autores da velha escola estruturalista, nos neodesenvolvimentistas e em alguns autores pós-keynesianos, realizamos uma síntese geral das principais tendências e necessidades que podem orientar uma política fiscal adequada para construir uma justiça fiscal do possível, que encontre respaldo nas necessidades especificamente brasileiras. Sintetiza-se, assim, o seguinte quadro de conclusões e propostas:

1. É uma ilusão a crença na solução de nossos problemas econômicos com base na livre força dos mercados. Primeiro porque essas forças não são livres, segundo porque elas realizam interesses dos países desenvolvidos, mantendo e reproduzindo nosso padrão de subdesenvolvimento e dependência. Essa é a essência da Teoria das Vantagens Comparativas, apregoada desde David Ricardo pelo liberalismo: manter os países da periferia especializados na produção de commodities enquanto os países do centro continuam inovando tecnologicamente,

40 BALLESTRIN, Luciana. América Latina e o giro decolonial. In: *Revista brasileira de ciência política*. N. 11, Brasília, maio-agosto, 2013, pp. 89-117.

41 MIGNOLO, Walter D. Desobediência epistêmica: a opção decolonial e o significado de identidade em política. Op. cit., p. 288.

42 MIGLIÉVICH-RIBEIRO, Adelia. Por uma razão decolonial: desafios ético-político-epistemológicos à cosmovisão moderna. In: *Revista Civitas*. Porto Alegre, v. 14, n. 01, 2014, pp. 66-80.

aumentando o hiato das trocas desiguais que se realizam entre essas nações e que constitui o mecanismo ou forma de funcionamento do colonialismo hodierno;

2. A força desestabilizadora que as pressões do livre mercado exercem na contemporaneidade se tornaram maiores, diante da *financeirização* da economia global, que possibilitou ao capital especulativo “produzir” lucros imediatos sem passar pelo circuito produtivo;

3. Essa força desestabilizadora se manifesta no interior dos Estados na medida em que, securitizando suas dívidas públicas, acabaram quedando vulneráveis às oscilações do capital financeiro, precisando, ainda, garantir elevados índices de *superávit primário* para o pagamento dos juros da dívida, como acontece no caso brasileiro;

4. Por outro lado, as dívidas públicas tem crescido mais rapidamente que o produto interno bruto, o que é insustentável num padrão de crescimento econômico tradicional, ou seja, marcado pelo produtivismo e pelo consumismo;

5. A crise fiscal dos países latino-americanos possui natureza *estrutural* e não somente conjuntural e se fundam nos padrões de desenvolvimento adotados pelos países desta parte do globo, padrões de desenvolvimento elaborados, gestados e impostos a esses últimos pelas antigas nações colonialistas e suas sucessoras e em seu proveito;

6. Um novo pacto social é necessário em torno da reconstrução dos projetos de desenvolvimento social para que se possa superar o atual quadro de *subdesenvolvimento insustentável* e atingir um padrão que está longe de qualquer perfeição, mas que seja efetivamente garantidor de uma cesta mínima de direitos fundamentais para todo o conjunto populacional e não apenas para parte dele;

7. Essa reestruturação não possui natureza econômica *strito sensu*, muito menos é uma questão de ajuste contábil. Possui natureza política e deve ser resolvida neste âmbito, mediante novos pactos que sejam capazes de incluir as maiorias atualmente marginalizadas nos processos decisórios e nos benefícios das cadeias produtivas;

8. O modelo de Estado-previdenciário ainda é o que melhor se adéqua à necessidade de geração de complexos de bem-estar social onde os cidadãos sejam considerados espécies de “acionistas” de uma grande sociedade anônima, contribuindo na medida de suas possibilidades e sendo beneficiados na medida dos benefícios obtidos pelo todo. Nesse modelo de Estado, a importância da propriedade individual e dos recursos naturais individualmente utilizáveis diminui, visto que o fundo público é dirigido a manter todo o conjunto populacional de forma equilibrada e justa;

9. Outra forma de pensar esse Estado-previdenciário é imaginar a situação de um condomínio onde todos contribuem e percebem em prol do bem coletivo, havendo espaços de propriedade individual, mas valorizando a porção pública que atende ao interesse geral, diante do inegável quadro de restrição da propriedade individual e dos recursos de uso individual numa sociedade de massas, como a brasileira, que já conta com mais de 200 milhões de habitantes;

10. Um Estado-grande, como dizia Minsky, é preferível a um Estado-pequeno, desde que o capitalismo se financeirizou. Ele (o Estado-Grande) é o único dispositivo que está ao alcance

para conferir estabilidade a um sistema naturalmente instável em virtude do agigantamento dos fluxos e refluxos do capital. As crises econômicas recentes, de natureza especulativa, comprovam essa tese, na medida em que foi a intervenção dos bancos centrais como *emprestadores de última instância* para as instituições financeiras do Mercado que garantiu que o sistema não entrasse em colapso;

11. Um Estado-grande previdenciário, com funções redistributivas, é o que mais se aproxima do atual ideal de democracia das sociedades contemporâneas que exigem respeito à dignidade das pessoas e à realização dos seus direitos fundamentais. Não se trata de um sistema perfeito, mas de um sistema possível nas sociedades de massa contemporâneas;

12. A política do Estado-grande deve observar as necessidades locais de cada povo, não copiando modelos de desenvolvimento baseados no *american way of life*. A geração de emprego e renda mínima e a criação de instituições que promovam não o consumo, mas o Bem viver (cultura, saúde, educação, lazer, esporte, segurança, dentre outros dispositivos importantes para o convívio social) é um caminho que rompe com a lógica que está esgotando os recursos naturais do planeta;

13. O equilíbrio orçamentário é importante porque ele não é uma mera peça técnica. Realiza definições e metas traçadas na política e assim deve ser entendido. Não será conquistado com ajustes fiscais de natureza monetarista, que não alteram o padrão do desenvolvimento, apenas realizando modificações cosméticas que mantêm e garantem o padrão financeirizado da economia (superávit primário elevado; política cambial de apreciação da moeda nacional e taxas de juros também elevadas). Deve deixar de ser um fim em si mesmo e ser compreendido como um meio para a geração do desenvolvimento e a realização dos objetivos do Estado traçados em sua Constituição e no desenho dos seus direitos fundamentais;

14. A tributação precisa recuperar sua capacidade clássica, principal na manutenção do orçamento. Com a securitização e as escolhas de desenvolvimento que foram realizadas a tributação se tornou quando não secundária no financiamento da estrutura pública, mera garante das políticas acima mencionadas, de remuneração excessiva do capital financeiro, não revertendo na prática em políticas redistributivas de bem-estar para a população nacional;

15. A estratégia de pleno-emprego ainda é a melhor maneira de promover o bem-estar, a redistribuição e a sustentação do sistema. Para isso, o Estado deve jogar todo o seu peso na indução de setores públicos e privados que sejam efetivamente do interesse nacional, entendido esse como interesse de realização do bem-estar do seu povo na medida da construção das bases de efetivação dos direitos fundamentais;

16. A reforma financeira é parte da reforma política e, como acentua Misnky, só será eficiente na medida em que colaborar para modelar a instabilidade do sistema. Evidentemente, o financiamento é um poderoso instrumento público para o desenvolvimento das atividades que interessam constitucionalmente, e deverá ser domado pelo Estado e devidamente funcionalizado para a realização das metas do plano de desenvolvimento social;

17. No capitalismo financeirizado, os Bancos Centrais adquirem importância fundamental no controle político dos fluxos e refluxos do capital. Não podem ser independentes

porque independência significa submissão à lógica de mercado, que só favorece os países do centro do capitalismo. Ao contrário, devem realizar funções políticas fundamentais em um projeto de desenvolvimento social;

18. A política industrial do Estado-grande deve se pautar pela produção de tecnologia de ponta, ou seja, de inovação. Mas não de qualquer tecnologia. Daquela que interesse à realização do bem-estar de um povo. Química fina, produção de medicamentos, produção de alimentos saudáveis, tecnologia da informação, tecnologia de defesa, segurança e inteligência, tecnologia de produção de água potável, de combate à seca, de extração de bens naturais de forma equilibrada, dentre tantas outras, devem ser prioridade para uma nação que tem consciência de seu projeto de desenvolvimento;

19. Política antitruste eficiente, visando equilibrar o poder das megacorporações, dos trustes, dos cartéis, dos monopólios. O capitalismo produtivo só existe onde há criação de um ambiente artificial de “concorrência equilibrada” (que é uma criação jurídica, não econômica), sendo impossível num ambiente de monopólio, que é altamente polarizante da população e criando verdadeiras castas sociais;

20. Valorização dos mercados internos, entendido o caráter do mercado não como fomento ao consumo exacerbado, altamente destrutivo do meio ambiente, mas como produção, circulação e financiamento internos independentes ou relativamente autônomos frente às pressões externas e oscilações do mercado mundializado.

Enfim, esses são alguns elementos que podem nos levar a conceber um projeto de desenvolvimento social que supere o insustentável subdesenvolvimento latino-americano e que possa permitir superar o problema estrutural da crise fiscal que se reproduz nessa porção do planeta. O fato é que outros modelos já foram concebidos e falharam. O sistema vem se tornando cada vez mais instável a despeito das soluções cada vez mais sofisticadas que são propostas. Retornar às soluções simples talvez seja um caminho que economistas, politólogos, juristas e gestores da coisa pública possam pensar e propor para o grande conjunto populacional que deverá decidir qual caminho querará seguir.

A realização dos direitos fundamentais concebidos na Constituição brasileira de 1988 nos coloca esse desafio. Sabemos que do ponto de vista do crescimento estritamente econômico, a solução liberalizante pode até gerar alguns benefícios imediatos setorizados, mas não é capaz de realizar o projeto universalizante que a carta constitucional, como pacto político ou contrato social que um povo concebeu para si. Aí estamos diante de uma encruzilhada histórica: abandonar o projeto constitucional de uma sociedade melhor, soberana, desenvolvida, democrática, plural, garantidora da dignidade, da justiça social, da eliminação da pobreza e das diferenças sociais, humanas e regionais de toda ordem, ou abraçar o projeto ali concebido e construir novos caminhos para a consecução daquele projeto. Naturalmente, a opção deste trabalho é o segundo caminho aqui apontado.

REFERÊNCIAS

- ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2008.
- ALVES, José Augusto Lindgren. **Os direitos humanos como tema global**. São Paulo: Perspectiva, 2011.
- BALLESTRIN, Luciana. América Latina e o giro decolonial. In: **Revista brasileira de ciência política**. N. 11, Brasília, maio-agosto, 2013.
- BAMBIRRA, Vânia. **O capitalismo dependente latino-americano**. Florianópolis: Insular, 2012.
- BELLI, Benoni. **A politização dos direitos humanos: o conselho de direitos humanos das Nações Unidas e as resoluções sobre países**. São Paulo: Perspectiva, 2009.
- CASTRO, Matheus Felipe de. **Capitalista coletivo ideal: o Estado, o mercado e o projeto de desenvolvimento na constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.
- COMPARATO, Fábio Konder. Função social da propriedade dos bens de produção. In: **Direito empresarial: estudos e pareceres**. São Paulo: Saraiva, 1990.
- COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda. Introdução aos princípios gerais do direito processual penal brasileiro. In: **Revista de estudos criminais**. Ano 01, n. 01, 2001.
- DIMOULIS, Dimitri & LUNARDI, Soraya. **Curso de processo constitucional: controle de constitucionalidade e remédios constitucionais**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica**. 5.ed. São Paulo: Globo, 2006.
- FOUCAULT, Michel & CHOMSKY, Noam. **Natureza humana: justiça versus poder: o debate entre Chomsky e Foucault**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.
- FURTADO, Celso. **Introdução ao desenvolvimento: enfoque histórico-estrutural**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.
- _____. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. 4. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1971.
- GASSEN, Valcir. **Equidade e eficiência da matriz tributária brasileira: diálogos sobre Estado, constituição e direito tributário**. Brasília: Consulex, 2012.
- GIACOIA JUNIOR, Oswaldo. **Nietzsche: o humano como memória e como promessa**. Petrópolis: Vozes, 2013.
- GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Desafios brasileiros na era dos gigantes**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

- HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2016.
- HARARI, Yuval Noah. **Homo dues: uma breve história do amanhã**. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.
- KOSIK, Karel. **Dialética do concreto**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.
- LACAN, Jacques. **A verdadeira função do pai é unir um desejo à lei**. In: MILLER, Gérard (org). Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1993.
- LACLAU, Ernesto. **A razão populista**. São Paulo: Três Estrelas, 2013.
- MASCARO, Alysson Leandro. **Filosofia do Direito**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- MIGLIEVICH-RIBEIRO, Adelia. Por uma razão decolonial: desafios ético-político-epistemológicos à cosmovisão moderna. In: **Revista Civitas**. Porto Alegre, v. 14, n. 01, 2014, pp. 66-80.
- MIGNOLO, Walter D. Desobediência epistêmica: a opção decolonial e o significado de identidade em política. In: **Cadernos de letras da UFF: dossiê literatura, língua e identidade**. N. 34, 2008, pp. 287-324.
- MINSKY, Hyman. **Estabilizando uma economia instável: a inclinação natural das economias de mercado, complexas e globais, em direção à instabilidade**. Osasco, São Paulo: Novo Século, 2013.
- MURPHY, Liam & NAGEL, Thomas. **O mito da propriedade**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- NETTO, Delfim. **O mercado e a urna: textos de economia e política**. Rio de Janeiro: Topbooks, 2002.
- OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 3. ed. São Paulo: RT, 2010.
- QUIJANO, Aníbal. Bien vivir: entre el desarrollo y La des/colonialidad del poder. In: QUIJANO, Aníbal (org.) **Des/colonialidad y bien vivir: um nuevo debate em América Latina**. Lima: Universidad Ricardo Palma Editorial, 2014.
- RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008.
- SANTOS, Theotonio dos. **Teoria da dependência: balanço e perspectivas**. Florianópolis: Insular, 2015.
- SCAFF, Fernando Facury. Prefácio. In: GASSEN, Valcir. **Equidade e eficiência da matriz tributária brasileira: diálogos sobre Estado, constituição e direito tributário**. Brasília: Consulex, 2012.
- SPINOZA, Benedictus de. **Ética**. São Paulo: EdUSP, 2015.

Como citar: CASTRO, Matheus Felipe. GRASSEN, Valcir. Justiça fiscal: matriz tributária e projeto de desenvolvimento na constituição de 1988. **Revista do Instituto de Direito Constitucional e Cidadania**, Londrina, v. 3, n. 1, p. 101-125, jan/jun. 2018.

Recebido em: 15/04/2018

Aprovado em: 20/05/2018