



UNIVERSIDADE  
ESTADUAL DE LONDRINA

---

JOÃO CARLOS LIMA SANTINI

**A POLÍTICA FISCAL DO ESTADO BRASILEIRO APÓS 2008:  
UMA ANÁLISE SOB A PERSPECTIVA DA CRISE DO ESTADO-  
NAÇÃO**

---

Londrina  
2016

JOÃO CARLOS LIMA SANTINI

**A POLÍTICA FISCAL DO ESTADO BRASILEIRO APÓS 2008:  
UMA ANÁLISE SOB A PERSPECTIVA DA CRISE DO ESTADO-  
NAÇÃO**

Dissertação de Mestrado apresentada ao programa de Mestrado em Direito Negocial da Universidade Estadual de Londrina, como requisito à obtenção do título de mestre.

Orientador: Prof. Dr. Elve Miguel Cenci

Londrina  
2016

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UEL

Santini, João Carlos Lima .

A política fiscal do estado brasileiro após 2008 : uma análise sob a perspectiva da crise do estado-nação / João Carlos Lima Santini. - Londrina, 2016.  
129 f. : il.

Orientador: Elve Miguel Cenci.

Dissertação (Mestrado em Direito Negocial) - Universidade Estadual de Londrina, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Programa de Pós-Graduação em Direito Negocial, 2016.

Inclui bibliografia.

1. Política tributária - Tese. 2. Crise econômica - Tese. 3. Globalização - Tese. I. Cenci, Elve Miguel . II. Universidade Estadual de Londrina. Centro de Estudos Sociais Aplicados. Programa de Pós-Graduação em Direito Negocial. III. Título.

JOÃO CARLOS LIMA SANTINI

**A POLÍTICA FISCAL DO ESTADO BRASILEIRO APÓS 2008: UMA  
ANÁLISE SOB A PERSPECTIVA DA CRISE DO ESTADO-NAÇÃO**

Dissertação de Mestrado apresentada ao programa de Mestrado em Direito Negocial da Universidade Estadual de Londrina, como requisito à obtenção do título de mestre.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Orientador: Prof. Dr. Elve Miguel Cenci  
Universidade Estadual de Londrina - UEL

---

Prof. Dr. Tarcísio Teixeira  
Universidade Estadual de Londrina - UEL

---

Prof. Dr. Gustavo Silveira Siqueira  
Universidade Estadual do Rio de Janeiro - UERJ

Londrina, 19 de agosto de 2016.

À Luisa e à Érica, minhas meninas.

## **AGRADECIMENTOS**

À Deus e seu Filho, Jesus Cristo, que tanto me estruturam na minha fé.

Às minhas meninas, pela compreensão em relação aos momentos de ausência, por serem sempre minha inspiração e por me levantarem nos momentos de fragilidade.

Aos meus pais e irmãos, por terem contribuído decisivamente na minha formação como ser humano.

Aos meus sogros e amigos, por tornarem o caminho mais alegre com sua amizade e apoio.

Ao Prof. Dr. Elve Cenci, pela paciente e dedicada atenção na confecção do presente estudo.

À Universidade Estadual de Londrina, instituição que me acolheu desde a graduação.

Matar o sonho é matarmo-nos. É mutilar a nossa alma. O sonho é o que temos de realmente nosso, de impenetravelmente e inexpugnavelmente nosso.

Fernando Pessoa

SANTINI, João Carlos Lima. **A Política Fiscal do Estado Brasileiro após 2008: Uma Análise sob a Perspectiva da Crise do Estado-nação**. 2016. 129f. Dissertação (Mestrado em Direito Negocial) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2016.

## RESUMO

Trata-se, a presente, de estudo desenvolvido a partir do cenário internacional de crise econômica eclodido no ano de 2008 que, em razão da interdependência financeira entre os agentes de mercado, bem como em face à transterritorialidade do capital, acabou por atingir não só os países desenvolvidos mas também os demais Estados, dentre eles o Brasil. A partir desse contexto, procura-se, sob a perspectiva dos elementos essenciais do Estado, confrontá-los com valores inerentes ao atual processo de globalização, como o esmorecimento do Estado enquanto nação frente aos interesses do capital, tudo a fim de entender como as políticas anticíclicas, executadas para superar a crise, são tomadas não em prol de interesses republicanos, mas sim, e principalmente, de acordo com os ânimos e interesses do mercado. Com essas premissas, enfim, partirá, a presente pesquisa, para um recorte metodológico que colocará o Brasil como principal preocupação, o que propiciará, a partir da compreensão das medidas políticas tomadas no pós crise, questionar se as decisões ali tomadas estavam alicerçadas, principalmente, sob uma ideia fundamental de legitimidade.

**Palavras-chave:** Capital. Crise. Estado-nação. Fiscalidade.

SANTINI, João Carlos Lima. **The Fiscal Policy at Brazilian state after 2008: An Analysis in the perspective of the nation-state crisis.** 2016. 129p. Dissertation (Master of Juridic Business Law) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2016.

### **ABSTRACT**

The present study is developed from the international scene hatched economic crisis in 2008 that, because of financial interdependence between market actors, and in the face of capital transterritoriality, eventually reach not only developed countries but also other states, including Brazil. From this context, it searches, from the perspective of the essential elements of the state, confront them with values inherent in the current process of globalization, as the weakening of the state as a nation face the interests of capital, all in order to understand how countercyclical policies implemented to overcome the crisis are taken not in favor of republican interests but, and mainly, according to the mood and market interests. With these premises, finally this search leaves for a methodological approach that will put Brazil as the main concern, which will provide, from the understanding of the policy measures taken in the post crisis, questioning whether the decisions taken there were underpinned mainly under a fundamental idea of legitimacy

**Keywords:** Capital. Crisis. State-Nation. Taxation.

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Interrelação entre sistema e processo orçamentário .....	65
Tabela 2 – Série Nominal do Investimento Público .....	94
Tabela 3 – Os superávits primários (em % do PIB) .....	95
Tabela 4 – Dividendos, concessões e refinanciamentos (acumulado em 12 meses em % do PIB).....	96
Tabela 5 – Participação dos dividendos de CAIXA e BNDES (em % do total) .....	96
Tabela 6 – Sumário dos Resultados das Políticas Anticíclicas .....	107

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

BCB	Banco central do Brasil
BNDES	Banco nacional do desenvolvimento
CDOs	Obrigação de dívida colateralizada
FMI	Fundo monetário internacional
GATT	Acordo geral de tarifas e comércio
NCW	Novo consenso de Washington
PIB	Produto interno bruto
PROER	Programa de estímulo à reestruturação e ao fortalecimento do sistema financeiro nacional
UNAFISCO	Sindicato nacional dos auditores fiscais da receita federal
VALOR	Jornal valor econômico

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>Introdução</b> .....	11
<b>2</b>	<b>A Crise de 2008</b> .....	15
2.1	Considerações Iniciais .....	15
2.2	Antecedentes Históricos .....	21
2.3	O Pós-crise.....	28
<b>3</b>	<b>O Estado Fiscal</b> .....	36
3.1	Noções Preliminares de Estado .....	36
3.2	O Estado Fiscal.....	44
3.3	O Estado Fiscal Brasileiro .....	57
<b>4</b>	<b>Capitalismo, Globalização e Democracia: a Crise Do Estado-Nação</b> .....	66
4.1	Contextualização e Transição Histórica .....	66
4.2	A Crise de Legitimidade Democrática e Decisória do Estado-Nação.....	74
<b>5</b>	<b>A Política Fiscal do Estado Brasileiro após 2008: uma análise sob a perspectiva da crise do Estado-Nação</b> .....	86
	<b>Conclusão</b> .....	111
	<b>Referências</b> .....	116

## 1. Introdução

O século XX trouxe significativas mudanças estruturais para o Estado-nação clássico. A globalização, principalmente sob o seu viés econômico, talvez tenha sido a principal responsável pela aceleração dessa mudança de eixo.

Esse processo de transformação, vale dizer, foi acompanhado de seguidas quebras de fronteiras, limites e paradigmas, tendo resultado em um irreversível papel de protagonismo do capital frente à autonomia decisória do Estado que, em decorrência dessa transterritorialidade financeira, passou a definir seus rumos políticos, seja no aspecto fiscal, seja no aspecto econômico, ou ainda no viés social, em razão dos interesses de mercado.

E, dentro desse cenário, torna-se natural que surjam teóricos com propósitos de efetuar uma leitura sobre as causas e consequências dessa relação entre capitalismo, Estado e democracia – este último elemento, vale o destaque, tão essencial para entender o verdadeiro limite dessa influência do capital sobre o Estado uma vez que a ideia de legitimidade começa, como não poderia deixar de ser, a ser questionada a cada novo estudo com maior intensidade e profundidade.

Essa noção preliminar e, neste ponto, superficial, da real situação verificada no atual sistema será imprescindível para se chegar entender a crise econômica de 2008, um dos alicerces do presente estudo, que pretende, a partir de um foco fiscal e econômico sobre os motivos e as consequências da referida crise, a maior desde a quebra da bolsa norte-americana em 1929, correlacionar o tema com os desdobramentos ocorridos nas estruturas do Estado que, como adiante será visto, acaba por se submeter aos interesses privados como forma de superar o caótico contexto econômico – há crise também no Estado-nação?

Dentro dessa linha de raciocínio, a proposta do presente estudo é, então, após a apresentação dessas premissas, procurar entender, a partir de um recorte metodológico jurídico-econômico, até que ponto o Estado brasileiro, sob a perspectiva fiscal, mostrou-se autônomo e independente diante das decisões estratégicas tomadas no pós-crise.

Aqui, tornar-se-á inevitável confrontar os limites dessas medidas com a questão, já acima iniciada, da crise do Estado-nação, afinal, a legitimidade democrática alcançada com a Carta de 1988 sofre, certamente, severos abalos por colocar em xeque

a real intenção republicana que deveria, ao menos em tese, nortear as decisões fiscais e econômicas tomadas pelos comandantes da pátria, afinal, tais condutas acabam por refletir diretamente na área social, que acaba por ser a maior prejudicada pela fuga de capitais, pela desregulamentação nociva de mercado e pelas decisões econômicas e fiscais indevidamente tomadas.

Sem pretender, portanto, fazer do presente estudo uma apresentação numérica de índices e valores, afinal, trata-se de ensaio jurídico em sua essência, procurar-se-á discutir “A Legitimidade da Política Fiscal do Estado brasileiro pós 2008: uma análise sob a perspectiva da crise do Estado-nação” partindo, no primeiro capítulo, da apresentação da crise econômica de 2008, onde será apresentado o quadro geral antecedente que a circundou.

Nesse ponto, será inevitável tocar na superoferta de crédito do mercado imobiliário norte-americano, bem como na cadeia de garantias que estavam por trás desses empréstimos efetivados sem qualquer lastro, tudo feito, vale dizer, sob um sistema econômico de pouca, ou nenhuma, regulação estatal.

Na sequência, o contraponto de modelos de estado será tangenciado (o aprofundamento será elaborado no capítulo 3) para, já nesse momento, propiciar o levantamento das primeiras ideias sobre o estado keynesiano, mais voltado ao controle estatal da economia, e o estado schumpeteriano, liberal, com nítida preferência pelo livre mercado.

Dessa forma, a interconexão de disciplinas fará com que, não só nesse capítulo, mas também ao longo de toda a dissertação, vários pontos de contato extrajurídicos sejam trazidos à tona, o que levará o raciocínio a ser desenvolvido socorrer-se de teóricos das ciências econômicas como forma de apresentar os antecedentes históricos que desaguaram, definitivamente, na crise de 2008.

Para fazer a transição do foco econômico dado à crise para o foco jurídico que se quer aqui adotar, será explorada a relação do Estado com a questão democrática, bem como com a crise dessas estruturas clássicas, que acabam por bater de frente com o processo de interdependência econômica e financeira do mercado.

Antes, porém, de se alcançar ao ponto de maturidade científica aqui almejado, logo no segundo capítulo serão apresentados os principais pontos que circundam o estudo do Estado em sua essência. Aqui, sem pretender fazer do estudo algo voltado para a revisão de conceitos e contextos histórico-filosóficos, será proposto um recorte para o modelo de Estado Democrático de Direito já do século XX.

Nesse ponto, o acoplamento do fator nação ao Estado será imprescindível para seguir evoluindo até o foco fiscal que se pretende aqui adotar, o que será já iniciado no segundo capítulo.

O que se pretende clarificar nesse momento é a importância do tributo para o Estado: como principal fonte de recursos do Estado, a política arrecadatória que a ele é oferecida repercute diretamente no viés econômico, o que parece ter sido notado apenas recentemente, se levado em consideração a idade secular do tributo, por conta da mudança de paradigma da funcionalidade do fenômeno tributário em razão da crise do sistema capitalista no período entre guerras.

Sobre o Estado Fiscal brasileiro, será apresentado o federalismo fiscal atualmente incidente sobre o território nacional, tanto sobre o aspecto constitucional como também sob uma perspectiva teórica. A crise de divisão e arrecadação entre os entes federativos, é bom que se alerte, não será desenvolvida, sendo tão somente citada lateralmente como forma de ressaltar que a atuação fiscal do Estado brasileiro, seja pela União ou pelas unidades federadas, passa não somente pela sua aceção de cobrador, mas também pelo seu papel de aplicador dos recursos angariados já que o Estado é, ainda, o principal responsável pela efetivação dos direitos fundamentais positivados na Constituição Federal. Ou seja, temas como planejamento e desenvolvimento também não poderão ser ignorados pela dissertação.

Já perto do ponto de maturação almejado, o último ato antes da exposição central será discutir, efetivamente, a crise do Estado sob a perspectiva da correlação dos elementos capitalismo, democracia e globalização, tudo como forma de se expor a crise de legitimidade democrática e decisória do Estado a ser feita no terceiro capítulo.

Assim, antes de enlaçar essa temática com as medidas fiscais tomadas pelo Estado brasileiro após a crise de 2008, a contextualização histórica desses elementos será essencial para compreender a submissão das condutas estatais a agentes de mercado e demais atores envolvidos na circulação do capital.

Nesse ponto, será possível de se visualizar o esfacelamento do Estado-nação diante da economia transnacional deflagrada pelo processo de globalização, relegado à um papel secundário em decorrência da engrenagem funcional independente do mercado global, o não quer dizer, vale já adiantar, que a soberania típica dos Estados tenha sucumbido totalmente.

Enfim, percorrido todo esse caminho, chegar-se-á, no quarto capítulo, à análise das decisões políticas tomadas em cenário de crise econômica sob a perspectiva da legitimidade, afinal, a justificativa de ser pautada em princípios e diretrizes constitucionais seria suficiente para legitimar uma política fiscal que se revela desastrosa ao decorrer dos anos, uma política econômica sabidamente adotada em razão de interesses do capital? A maior presença do estado nas regulações de mercado deve ser feita a qualquer preço, mesmo sob o risco de uma recessão econômica?

Nesse sentido, o que se verá não será tanto a opção pela priorização de uma determinada política fiscal anticíclica, mas sim os efeitos que a mesma, uma vez adotada de maneira equivocada, poderá significar em longo prazo, principalmente sob o aspecto econômico. Isso porque tanto a política econômica como a fiscal são plenamente interconectadas já que a decisão tomada em uma afeta diretamente na outra.

Assim, por deixar o Estado nacional de ser o único ponto focal de autoridade eis que tanto governo como mercado tendem a ser, a um só tempo, reguladores e regulados, a discussão será filtrada para compreender, finalmente, os mecanismos utilizados pelo Estado brasileiro como meio de superação da crise, sob a perspectiva da legitimidade democrática: a despeito da necessidade de agir, de se fazer presente para regular e estimular a economia, o Estado, por meio de suas ações pontuais, como, por exemplo, a manutenção artificial do superávit primário e do nível de endividamento público como pretexto de agradar o capital, adotadas sob a roupagem pública de superar a crise, está legitimado a trabalhar com irresponsabilidade fiscal e monetária, inflacionismo e intervenção nos mercados?

O limite da autonomia do Estado brasileiro frente às suas escolhas, a condição de refém do Estado em relação aos agentes do mercado, o esvaziamento da ideia de justiça via política tributária, da ideia de cidadania fiscal, de soberania e de democracia são, enfim, questões que serão levantadas na presente proposta, que não tem outra pretensão senão a de estimular a discussão como meio de conscientizar o leitor do real cenário político, jurídico e econômico a que está submetido.

## 2. A Crise de 2008

A crise de 2008, a maior desde a grande depressão de 1929, teve origem no mercado imobiliário norte-americano de hipotecas *subprime*<sup>1</sup>, tendo rapidamente se propagado, inicialmente, pelo sistema norte-americano justamente em razão das complexas relações entre os mercados de crédito e financeiro, calcadas em engenharias financeiras vulneráveis. Em um segundo momento, a crise ganhou o cenário internacional, principalmente, após a quebra do quinto maior banco de investimentos norte-americano (Lehman Brothers), ocorrida em 15 de setembro de 2008, passando, inclusive, a surtir efeitos na economia brasileira.

Em linhas rápidas, a expansão desse mercado sem lastro foi alimentada pelos vários bancos de Wall Street, que gastaram milhões com publicidades que incentivavam os norte-americanos a aumentarem suas dívidas imobiliárias. Gowan (2009) lembra que o Citigroup lançou uma campanha publicitária com o lema “viva ricamente”, que objetivava induzir os proprietários de imóveis a fazerem novas hipotecas, ampliando, assim, seus endividamentos.

Esses detalhes serão aprofundados já no próximo item.

### 2.1 Considerações Iniciais

Com um mercado de imóveis volumoso, a superoferta de crédito verificada nos Estados Unidos no início do século fez com que os preços caíssem ao ponto de implodir o sistema, afinal, além dos títulos lastreados em hipotecas *subprime* passarem a ser vistos como péssimos investimentos, a inefetividade da execução das hipotecas tornou-se algo corriqueiro, insuscetível, inclusive, de renegociações devido às engenharias financeiras existentes por trás dos empréstimos *subprime*.

Krugman (2009, p. 175-176) resume bem essa cadeia de empréstimos sem lastro ao destacar que os empréstimos *subprime* não eram concedidos por instituições bancárias verdadeiramente credoras, mas sim por agentes financeiros que subitamente repassavam os empréstimos para outras instituições que, por sua vez, mitigavam os

---

<sup>1</sup> Expressão essa que reflete o contingente de tomadores de crédito sem histórico de crédito ou sem comprovação de renda. Esses contratos, de acordo com Gontijo (2008), em que o comprador adquire um imóvel por meio de financiamento, mas sem qualquer valor de entrada e sem comprovação da capacidade de pagamento, é o que os diferencia daqueles contratos com garantias sólidas e capacidade de pagamento comprovada (prime).

riscos mediante a emissão de outros títulos vendidos a investidores, os chamados CDOS, que “traduziam obrigações de dívidas colateralizadas” (tradução nossa)<sup>2</sup>. A gestão desses CDOs ficava por conta de intermediários que não dispunham de recursos e que, diante da complexidade da engenharia financeira que os sustentava, passaram a criar obstáculos legais capazes de frear qualquer tipo de renegociação.

De todo jeito, o que se quer aqui destacar é que esse cenário caótico não foi novidade para alguns, afinal, desde meados da década de 90 que alguns economistas, como Stiglitz (2010), já alertavam para o perigo da desregulamentação verificada na liberdade quase que irrestrita concedida aos grandes bancos e agentes financeiros. Para esses, a crise de 2008 não soou como novidade, afinal, o cenário devastador que resultou em milhões de desempregados pelo mundo fora algo já por eles alarmado, até mesmo em razão da não tão longínqua semelhante crise ocorrida na Ásia Oriental em 1997, quando o desemprego chegou ao patamar de 40% na Indonésia.

Anderson (1995, p. 16) foi exatamente um desses “visionários”. Ainda em 1994, após certo tempo de efetivo neoliberalismo internacional, o autor correlacionou a ausência de investimentos estatais justamente com o papel desse capitalismo agressivo, afinal, inexistia razão aparente para o fato de a recuperação dos lucros não ter implicado na recuperação dos investimentos governamentais, vistos em menor escala ao longo da década de 80 e começo dos anos 90.

Ao procurar explicar essa questão, lembra que a desregulamentação financeira, tão importante no programa neoliberal, pode ter criado condições “muito mais propícias para a inversão especulativa do que produtiva”. Isso porque a explosão de mercado de câmbio internacional ocorrida nos anos 80 não teria significado outra coisa senão a diminuição do mercado internacional de mercadorias reais, o que significaria o fracasso do neoliberalismo já que “o peso do Estado de bem-estar não diminui muito, apesar de todas as medidas tomadas para conter gastos sociais”.

Em outras palavras, fica claro que o autor aponta que o capital produtor de juros venceu, e o Estado saiu com a conta para pagar. Apesar disso, faz uma importante ressalva ao dividir em duas as perspectivas do neoliberalismo, quais sejam, a econômica e a social: pelo viés econômico, o neoliberalismo havia fracassado, não tendo conseguido nenhuma revitalização básica do capitalismo avançado; já pelo viés social, o neoliberalismo teria conseguido muitos dos seus objetivos já que havia propiciado a

---

<sup>2</sup> Expressão original: Collateralized debt obligation.

criação de “sociedades marcadamente desiguais, embora não tão desestatizadas, como queria”<sup>3</sup>.

Ainda sob essa mesma perspectiva, Mihm e Roubini (2010, p. 12) lembram que “as crises são a norma, não somente nas economias emergentes, como também nas industrialmente avançadas”, afinal, “as crises estão fortemente ligadas ao genoma capitalista”. Ou seja, pode-se aferir, com precisão, que os autores já cravavam a possibilidade de ocorrência de crise econômica pela própria essência do sistema capitalista uma vez que “o que dá vitalidade ao capitalismo – sua capacidade de inovação e sua tolerância com os riscos – pode também possibilitar bolhas de ativos e de crédito e por fim desvalorizações catastróficas”.

Nesse sentido, o mérito dessa visão foi ter identificado que a economia moderna, calcada no mercado livre, na engenharia financeira e na desregulação<sup>4</sup> (o chamado fundamentalismo do mercado), chegaria, em algum momento, a um terrível colapso. O próprio Stiglitz (2010, p. 10) destaca essa situação afirmando que “a Grande Recessão – claramente a pior crise desde a Grande Depressão, 75 anos antes – pulverizou essas ilusões”, tendo forçado a repensar pontos de vista há muito tempo não observados.

Nesse sentido, Stiglitz (2010, p. 11) destaca que ao longo de 25 anos prevaleceram certas doutrinas do mercado livre relacionadas à eficiência da desregulação, à rápida capacidade de correção de eventuais erros, à diminuição da atuação do governo como primordial para o sucesso do capital e à independência dos bancos centrais, que deveriam apenas se concentrar em controlar a inflação em níveis baixos.

A execução dessas máximas, entretanto, revelou-se como principal motor para o surgimento da crise de 2008. Não à toa, Stiglitz (2010, p. 11) lembra que até Alan Greenspan, presidente do Banco Central americano, admite que havia uma falha nesse raciocínio de verdades neoliberais absolutas.

---

<sup>3</sup> Sobre a relação do neoliberalismo com outros fatores, Anderson (2008, p. 23) ainda aponta que “política e ideologicamente, todavia, o neoliberalismo alcançou êxito em grau com o qual seus fundadores provavelmente jamais sonharam, disseminando a simples ideia de que não há alternativas para os seus princípios, que todos, confessando ou negando, têm de adaptar-se a suas normas”. Segundo o autor, “provavelmente nenhuma sabedoria convencional conseguiu um predomínio tão abrangente desde o início do século como o neoliberal hoje”.

<sup>4</sup> Sztajn (2009, p. 145) conceitua regulação como “o conjunto de regras visando a prevenir comportamentos indesejados ou errados, em uma área da economia ou da indústria, mediante a aprovação de regras, providas do Estado, tanto no processo legislativo como de agências por delegação, a heterorregulação, como do próprio setor ou indústria, a autorregulação”.

De fato, vê-se que não faltaram alertas para a existência de riscos, até então desconhecidos em sua grande parte, para esse tipo de mercado não regulado, cuja viabilização somente foi possível de se concretizar porque além de ter havido desleixo na fiscalização, profissionais que produziam as informações ignoravam ou omitiam os riscos e os detalhes operacionais da engenharia financeira (SZTAJN, 2009, p. 168).

De qualquer forma, verificou-se que, tal como qualquer outra crise já anteriormente ocorrida, a de 2008, muito embora ainda tenha, atualmente, alguns reflexos indiretos<sup>5</sup>, passou, ainda que a profundidade dessa mudança não seja ainda possível de se visualizar<sup>6</sup>. O que se tem a fazer, em verdade, é aprender com os erros e saber lidar com a herança por ela deixada, qual seja, a desmistificação da máxima segundo a qual a desregulação é a chave do capitalismo<sup>7</sup>.

Nesse ponto, merecida é a menção à Keynes (1980), que já nas primeiras décadas do século XX sustentava o papel primordial a ser exercido pelo Estado no cenário econômico, não apenas no sentido de apagar os incêndios emergidos, mas também, e principalmente, de atuar regulando o mercado a fim de evitar fracassos como a crise de 2008.

As alternativas por ele sugeridas são de conhecimento internacional, valendo o destaque para a que propõe uma institucionalização da coordenação monetária internacional por meio da “Proposta de uma União Internacional de Compensação” (tradução nossa)<sup>8</sup>, que, posteriormente, seria a base britânica para

---

<sup>5</sup> No Brasil, por exemplo, nem a crise global de 2008 assustou tanto a indústria como nesse momento, afinal, os indicadores industriais recém divulgados coincidem na avaliação de que o setor continua em declínio acentuado e a situação já é pior do que a verificada nos meses que se seguiram à crise global decorrente do estouro do mercado de hipotecas norte-americano. Em janeiro de 2009, o Índice de Confiança da Indústria (ICI), estimado pela Sondagem da Indústria de Transformação do Instituto Brasileiro de Economia (IBRE) da FGV, realizada com 780 empresas entre os dias 03 e 17 de agosto de 2015, apontou para 74,1 pontos – bem abaixo da linha de 100 pontos que separa os campos positivo e negativo – e neste mês chegou a 67,4 pontos, em queda quase contínua desde o fim de 2012. (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2015).

<sup>6</sup> Os Estados Unidos, epicentro da crise de 2008, já se recuperaram, enquanto a Europa, embora ainda enfrente o desafio de fazer sua economia deslanchar, voltou a crescer. A expansão média da economia mundial deve superar 3% esse ano. A China, embora sem o mesmo vigor de antes, deve crescer mais de 6%. Já no Brasil, a perspectiva é de uma retração da ordem de 2% este ano e de 1% no ano que vem, desempenho que vai totalmente na contramão da tendência mundial. (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2015).

<sup>7</sup> Sztajn (2009, p. 139) destaca que a regulação se justifica quando existem falhas de mercado, quando trata-se de bem público ou quando as informações prestadas são inadequadas ou há externalidades negativas.

<sup>8</sup> Expressão original: Proposal for an international clearing union.

argumentar as discussões de reorganização da economia mundial ao longo da Conferência de Bretton Woods, ocorrida em 1944<sup>9</sup>.

Em síntese, Keynes (1980) afirmava que a reconstrução deveria, necessariamente, procurar circundar quatro objetivos distintos, quais sejam, a organização dos mercados em termos de comportamento e produção, distribuição e preços, os mecanismos monetário e cambial, a dinamização dos investimentos externos e a regulação da política comercial.

Em outras palavras, sua proposta fundamentava-se em estabelecer uma união monetária internacional a fim de generalizar as compensações de créditos e débitos e propiciar uma estabilidade de preços e um controle de ciclos econômicos (KEYNES, 1980, p. 191).

Faria (2009, p. 298), referindo-se ao economista, “para quem os mercados financeiros não regulados tendem a ser dominados por forças especulativas que os convertem em cassinos”, lembra que Keynes defendia a intervenção do Estado na economia para assegurar o pleno emprego, tendo chamado a atenção para a importância da demanda agregada para os níveis de produção e emprego, advertindo, ainda, “para a necessidade de os governos expandirem gastos públicos para estimular a demanda privada em situações de recessão”. Lembra, por fim, que Keynes recomendava políticas fiscal e monetária que favorecessem a propensão a consumir com mais investimentos públicos e privados.

Nesse contexto, Faria (2009, p. 298) lembra que a menção à Schumpeter, quando o assunto é o estudo da crise, é indispensável. Segundo ele, “enquanto Keynes se interessava por equilíbrio e estabilidade econômica, Schumpeter se preocupava com crescimento<sup>10</sup>, acreditando que o livre jogo de mercado produziria bem-estar, apesar de passar por fases de turbulência e destruição criadora”.

---

<sup>9</sup> “Em 22 de julho de 1944, concluiu-se em Bretton Woods, no estado norte-americano de New Hampshire, um processo iniciado quase três anos antes com a elaboração, quase simultânea e independente, dos planos elaborados nos Estados Unidos da América, por Harry Dexter White (março de 1942), e no Reino Unido, por John Maynard Keynes (setembro de 1941), para a organização do sistema monetário internacional que deveria suceder à Segunda Guerra Mundial, então em plena conflagração”. (COZENDEY, 2013, p. 13). Ainda sobre esse acordo, Frieden (2008, p. 301) lembra que, à época, havia uma atmosfera de “integração econômica aliada à preocupação dos governos com suas bases eleitorais, mercados aliados a reformas sociais, e liderança norte-americana unida à cooperação ocidental”.

<sup>10</sup> O economista fazia importante distinção entre “crescimento econômico” e “desenvolvimento econômico”: enquanto o primeiro representaria o simples aumento da renda (que poderia, ou não, ser originada de um processo de desenvolvimento), o segundo representaria um amplo cenário de transformações sociais e políticas, derivadas, essencialmente, de processos internos dos países (SCHUMPETER, 1997, p. 74).

Essa referência oportuna não é despropositada, afinal, o surgimento da crise de 2008 trouxe para o debate científico o confronto teórico entre o keynesianismo e o schumpeterismo, trazendo à tona o “velho conflito entre Estado e mercado numa luta bíblica entre o bem e o mal não muito diferente da travada por São Jorge contra o dragão” (FARIA, 2009, p. 299).

Objetivamente, portanto, a referência ao keynesianismo aponta para um Estado forte e atuante, mais próximo ao planejamento, à regulação econômica e à políticas de pleno emprego. Já o destaque para o schumpeterismo indica um Estado liberal, em que a competitividade e a abertura econômica, ao lado de ideais de desjuridificação e desregulamentação são as principais bandeiras.

Dentro desse embate, Afonso (2010, p. 10) lembra que a atuação estatal interventiva sugerida por Keynes como razão de escudo para o surgimento de crises não deveria ser cegamente executada, afinal, o próprio economista lembra, por exemplo, que a política fiscal deveria assumir papéis diferentes em conjunturas diferentes, distante daquela ideia de permanente gastos públicos em qualquer contexto. Isso porque a política fiscal expansiva somente era recomendada por Keynes quando o Estado estivesse diante de uma insuficiência de demanda efetiva. Somente nesse cenário, portanto, é que haveria a necessidade de fomento para recuperar o nível de atividade da economia.

Aliás, essa compreensão da política fiscal como importante instrumento no papel de agente incentivador e redistribuidor é essencial para o deslinde do trabalho já que “se a política fiscal for usada como um instrumento deliberado para conseguir maior igualdade na distribuição das rendas, seu efeito sobre o aumento da propensão a consumir será, naturalmente, tanto maior”, refletindo, naturalmente, de maneira positiva na circulação do capital (KEYNES, 1996, p. 117).

Ainda sob a influência do turbulento ano de 2008, Bresser-Pereira (2008, p. 2) manifestou-se lembrando que a saída para o cenário de crise passaria, necessariamente, pela atuação do Estado-nação (conceito adiante explorado), afinal, seria ele o principal agente impulsionador do desenvolvimento econômico global. Essa afirmação fora feita justamente em um momento de debate acerca da maior ou menor intervenção estatal em que o desenvolvimento somente poderia ocorrer caso os países tivessem autonomia suficientes para unilateralmente formularem uma verdadeira estratégia nacional de prevenção e repressão às variáveis do capital.

Essa opinião apenas exprimiu o que já anteriormente era possível de se visualizar segundo a experiência brasileira no pré-crise: o Estado teria sido o principal responsável pela promoção do desenvolvimento econômico. É, inclusive, o que sustentam Barbosa e Souza (2010, p. 31), para quem “o desequilíbrio e a incerteza, inerentes ao crescimento econômico, demandaram um papel indutor e regulador mais consciente do Estado”. Segundo os autores, o Estado continuaria a ser imprescindível no que tange à necessidade permanente de assumir seu papel ativo, principalmente a fim de externar sua capacidade de investir em áreas estratégicas foi, e continua a ser, imprescindível, em que pese esse protagonismo ter passado a implicar na acumulação de responsabilidades que, ao longo da recente onda neoliberal, estavam distantes de sua atuação.

Enfim, feitas essas considerações iniciais, procurar-se-á responder, na sequência, como a maior economia do mundo entrou em queda livre, e quais fatores políticos desencadearam a grande contração econômica de 2008. Acredita-se que será possível, mediante a sinalização dessas respostas, chegar-se mais próximo a um caminho que indique, senão uma saída para a crise, um mecanismo que venha evitar outra, ainda que seja uma tarefa árdua para o foco jurídico aqui pretendido<sup>11</sup>, qual seja, a busca pela compreensão do papel fiscal do Estado diante desse cenário.

## **2.2 Antecedentes Históricos**

O item anterior propiciou visualizar que a crise de 2008 iniciou-se no setor imobiliário, tendo advindo da disponibilização de créditos a juros baixos no financiamento de imóveis mediante a obtenção de recursos financeiros vinculados a hipotecas. Permitiu, ainda, compreender que, quando houve o aumento de juros, este contribuiu para o inadimplemento gerando reflexos em toda a economia, tendo atingido todos os tipos de mercados, como os de créditos, os de contratos futuros, as bolsas de valores e também as companhias seguradoras (FARIA, 2009).

Nesse ponto, serão apresentados os elementos fáticos das três últimas décadas que possibilitaram o surgimento da crise, o que permitirá observar que o

---

<sup>11</sup> Tanto é difícil a descoberta das causas que o próprio Stiglitz (2010, p. 17) afirma que “encontrar as causas básicas é como descascar uma cebola”, afinal, “cada explicação dá margem a novas perguntas em um nível mais profundo”.

processo de globalização esteve calcado não em questões comerciais, mas sim em condutas precipuamente financeiras.

Prova disso, vale dizer, está no cenário consolidado a partir do “Segundo Consenso de Washington”<sup>12</sup>, que inaugurou uma onda de políticas de liberalização financeira, inaugurada pelos Estados Unidos e pelo Reino Unido, tendo sido seguida pelos demais países sob o argumento de que estimularia o financiamento do crescimento econômico para as economias em desenvolvimento.

Piovesan (1999, p. 195) faz uma interessante leitura sobre esse cenário ao, inicialmente, corroborar com o acima afirmado (processo de globalização orientado pelas medidas do Consenso de Washington) para, na sequência, lembrar que esse processo passou a ser sinônimo de “medidas econômicas neoliberais voltadas para a reforma e a estabilização de economias emergentes”. Essas medidas foram assim por ela listadas: redução das despesas públicas, flexibilização das relações de trabalho, disciplina fiscal para eliminar o déficit público, reforma tributária e abertura do mercado para o comércio internacional.

Nesse sentido, Streeck (2012, p. 36) chama atenção para o fato de que a crise de 2008 possui laços mais que estreitos com as transformações contínuas e conflituosas da formação social estabelecidas no pós-guerra. Denominada de capitalismo democrático, afirma que as três seguidas décadas de crescimento econômico ininterrupto foram seguidas de pontuais crises nascidas do ventre do conflito endêmico entre mercados capitalistas e políticas democráticas, o que representa a normalidade esperada por esse regime, em que a ocorrência de episódios críticos se revela algo esperado e que lhe é inerente.

Ainda sobre o tema, afirma que existem vários modos de conceituar as causas dos atritos entre capitalismo e democracia. Para tanto, caracteriza o capitalismo democrático “como uma economia pautada por dois princípios ou regimes conflitantes de alocação de recursos”, em que o primeiro estaria de acordo com a produtividade marginal voltada para um livre jogo de forças de mercado, e o segundo basearia em

---

<sup>12</sup> O “Consenso de Washington” foi o nome que se deu ao resultado de um encontro ocorrido em 1989, na capital dos Estados Unidos, qual seja, um conjunto de reformas institucionais destinadas à desregulamentação e abertura das velhas economias desenvolvimentistas (FIORI, 1998, p. 121). O “Segundo Consenso de Washington” foi um fenômeno da década de 1990, caracterizando-se, sobretudo, pela liberalização dos fluxos internacionais de capitais com estratégias de crescimento com poupança externa (BRESSER-PEREIRA; NAKANO, 2003).

necessidades ou direitos sociais estabelecidos democraticamente pela coletividade (STREECK, 2012, p. 37).

É, em verdade, o que se pode efetivamente extrair dos governos ocidentais, que tendem a adotar políticas dispostas a concretizar simultaneamente tais princípios, mesmo diante de um alinhamento quase que oposto entre tais elementos. Na prática, destaca Streeck (2012, p. 37) esses governos podem até negligenciar um princípio em favor do outro por algum tempo, mas certamente sofrerão posteriormente as consequências. Nesse sentido, se deixarem, por exemplo, de atender às demandas coletivas por proteção e redistribuição certamente perderão o apoio da maioria. Por outro lado, se privilegiarem em demasia a produtividade marginal, disfunções econômicas erigirão e se tornarão cada vez mais insustentáveis, o que, naturalmente, também acabará por implicar em um eventualmente esmorecimento de apoio político.

Esse raciocínio ajuda a entender o porquê da adoção de taxas de câmbio flutuantes pelas economias ocidentais no passado recente do século XX, afinal, esse tipo de conduta, ao permitir com que o câmbio sofra oscilação em função da oferta e da demanda de mercado, transferindo, assim, ao setor privado, os riscos cambiais e estimulando o mercado de câmbio e de seus derivativos (“contratos que são projetados para criar exposição ao preço de mercado a alterações em um produto subjacente” – tradução nossa)<sup>13</sup>, coloca em prática as premissas do capitalismo democrático anteriormente destacadas porquanto a economia passa a ser pautada por uma livre vontade do mercado sem que, em princípio, haja interferência na efetivação das necessidades sociais.

Segundo Bresser-Pereira (2010, p. 121), o câmbio seria a principal variável para o desenvolvimento econômico de uma nação. Baseado na premissa segundo a qual o desenvolvimento de um país deveria passar pela manutenção de um equilibrado orçamento público, de uma taxa de juros moderada e de uma taxa de câmbio competitiva, lembra que esta última seria a mais estratégica dessas políticas, pois seria “um poderoso determinante não apenas das exportações e importações, mas também dos salários, do consumo, dos investimentos e da poupança”. Assim, conclui que “uma taxa de câmbio competitiva – uma taxa de câmbio que não está nem sobrevalorizada nem depreciada – desempenha um papel importante no desenvolvimento econômico”.

---

<sup>13</sup> Texto original: contracts that are designed to create market price exposure to changes in an underlying commodity, asset or event (DODD, 2005, p. 149). Ou seja, percebe-se que o termo “derivativo”, em si, reflete exatamente como os preços dos contratos são derivados de eventos externos à sua elaboração.

Nesse contexto, Eichgreen (2000, p. 184) destaca que a transição econômica do câmbio fixo, utilizado como diretriz pelo acordo de Bretton Woods, para o variável foi mais benéfica para potências como Estados Unidos e Japão do que para economias menores e mais abertas, em especial países em desenvolvimento como a Argentina, já que o câmbio flutuante tornou-se ainda mais volátil e desestabilizador.

A matemática, aqui, revelou-se, então, uma equação esperada: a desregulamentação financeira, acompanhada pela volatilidade das taxas de juros e de câmbio, pelo nascimento de inovações financeiras e pela alta mobilidade de capitais, acabou por diminuir a capacidade das políticas macroeconômicas dos países, aumentando, assim, a fragilidade financeira do sistema.

Esse não intervencionismo estatal, principalmente o modelo norte-americano, permitiu aos seus bancos uma possibilidade de expansão geográfica que, naturalmente, acabara por influenciar diretamente nos preços praticados no mercado financeiro global. Essa expansão, vale ressaltar, iniciou-se a partir dos países exportadores de petróleo que, desejosos de fontes seguras e rentáveis para suas reservas, passaram a aplicá-las justamente nesses bancos.

Diante desse cenário, esses países passaram a destinar esses mesmos valores para os países em desenvolvimento, principalmente os da América Latina, por meio de empréstimos, configurando uma verdadeira “ditadura dos credores”, já que forçou-lhes a adoção de medidas de liberalização financeira em razão do seguido enxugamento de liquidez internacional ocasionado, principalmente, pelos choques do petróleo<sup>14</sup> (CHESNAIS, 2005, p. 49).

De qualquer forma, o que se quer deixar claro, neste ponto do estudo, é que a crescente interdependência entre os bancos e seus agentes do mercado financeiro, acompanhada da desídia regulatória, foi a receita perfeita para operações fraudulentas de todo o gênero e a consequente tragédia ocorrida em 2008, em que as bolsas mundiais acabaram perdendo mais de US\$ 4 trilhões<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> “ O primeiro choque do petróleo ocorreu em 1973, quando os países do Oriente Médio descobriram que o petróleo é um bem não-renovável e que, por isso, iria acabar algum dia. Os produtores então diminuíram a produção, elevando o preço do barril de US\$ 2,90 para US\$ 11,65 em apenas três meses” (FOLHA DE SÃO PAULO, 2015).

<sup>15</sup> Da segunda-feira (15/09/2008) até a quinta-feira da mesma semana, as bolsas mundiais perderam US\$ 4 trilhões (ÉPOCA, 2013)

Belluzzo (2010) sintetiza esse cadeia de acontecimentos destacando que o avanço da finança direta e dos mercados de capitais por meio da promoção da securitização dos créditos naturalmente acabou por abrir espaço para “as trampolinagens do *subprime*”, tendo estimulado uma engenharia financeira mal compreendida pelos clientes dos bancos, resultando, entre outras mazelas, no crescimento desproporcional de dívidas não só entre os consumidores mas também no próprio interior do sistema financeiro<sup>16</sup> uma vez bancos comerciais passaram a ser devedores de bancos de investimento que, por sua vez, tornaram-se devedores dos fundos de *hedge*<sup>17</sup>.

Nesse cenário, afirma-se que a concorrência desenfreada entre os bancos norte-americanos certamente contribuiu para o surgimento da crise, afinal, até mesmo em razão da interconexão financeira global, que leva o capital à uma transterritorialidade jamais vista, essa eufórica corrida por clientes levou o sistema bancário internacional à seguidas violações de normas relacionadas, principalmente, à uma má avaliação de créditos (BELLUZZO, 2010).

Aqui, vale destacar um pouco dessa engenharia promovida pelos bancos, não com o objetivo de aprofundá-la, mas sim com o intuito de enriquecer os bastidores da crise, avolumando o estudo que, vale lembrar, possui um recorte metodológico essencialmente jurídico.

Para tanto, oportuno se faz mencionar o destaque de Belluzzo (2010) para a reportagem do *The New York Times* às vésperas da crise de 2008:

Na edição de 24 de dezembro, duas jornalistas do “New York Times” (NYT), Gretchen Morgenson e Louise Story, revelaram ao público em geral as façanhas praticadas às vésperas do crash financeiro por um dos bancos de investimento sobreviventes, o Goldman Sachs. A centenária instituição, dizem os detratores, já apercebida do colapso da bolha imobiliária, não economizou munição para lançar ao mercado bilhões de “colateral debt obligations” (CDO) ditos

---

<sup>16</sup> Sobre sistema financeiro, uma das suas funções seria a intermediação e alocação de recursos. Além disso, poder-se-ia defini-lo como “o conjunto de instituições e de instrumentos que possibilita esta transferência de recursos entre tomadores e ofertadores, buscando compatibilizar seus desejos”. (NAJJARIAN, 2012, p. 63).

<sup>17</sup> Sobre o tema, Farhi (1999, p. 94) ensina que existem três operações no mercado de derivativos: o *hedge*, a especulação e a arbitragem. O *hedge* significa a cobertura de risco e, segundo a autora, consiste em assumir, em um momento futuro, uma posição diametralmente oposta àquela que o mercado alimenta. Assim, por exemplo, poder-se-ia negociar ações de uma determinada empresa em um ponto futuro com preço acima do praticado pelo mercado. A especulação, também segundo a autora, significa a ausência de *hedge*, ou seja, seria aplicada em operações, corrente ou futuro, sem a cobertura de uma operação oposta à do mercado. Por fim, a arbitragem é realizada quando, sob um mesmo ativo, concentram-se duas negociações contrárias.

sintéticos. Fundos de pensão, hedge funds e outros bancos, inclusive estrangeiros, “carregaram” os instrumentos de créditos sintéticos, classificados favoravelmente pelas agências de risco. Enquanto isso, sem conhecimento da clientela, o banco de investimento Goldman Sachs assumia posições “short”, ou seja, apostava na queda dos papéis. Quando a pirâmide veio abaixo e os preços despencaram, o banco abiscoitou os ganhos da posição “short” e deixou o prejuízo para os que acreditaram na qualidade dos ativos adquiridos. (...). Os desavisados foram pegos no contrapé, superalavancados, com capital e reservas insuficientes para contrabalançar as perdas. Já os atilados do Goldman Sachs trataram de safar a onça quando perceberam que as inovações celebradas por Geithner<sup>18</sup> e Summers<sup>19</sup> estavam azedando.

Faria (2009, p. 299) contribui para essa análise ao destacar o ineditismo dos mecanismos utilizados pelos bancos ao lembrar que a crise pode decorrer tanto de fatores inéditos quanto de problemas já conhecidos nos registros de turbulências bancárias desde a crise de 1929. Como exemplo desses elementos inéditos, cita, dentre outros, o crescimento descontrolado de derivativos, a multiplicação de operações não padronizadas fora de mercados regulados, a arbitragem com taxas de juros e taxas de câmbio, a fragilidade dos fundos de investimento, os conflitos de interesse de agências de classificação de risco, as políticas corporativas de remuneração e a coexistência de operações que, simultaneamente, sofrem influências de instituições regulamentadas e desregulamentadas.

Sobre a desregulamentação, tal qual anteriormente sinalizado, lembra-se que talvez tenha sido o principal ponto nevrálgico de todo esse caótico cenário, afinal, acabou por dar espaço para inovações e engenharias financeiras promovidas pelos bancos norte-americanos, que sustentaram o *boom* do mercado de hipotecas *subprime* até o limite. Quando a crise nesse segmento gerou um processo de deflação de ativos, conseqüentemente, em razão dos fluxos interligados de capitais internacionais, deflagrou-se uma forte instabilidade financeira mundial, repercutindo seriamente nos países mais vulneráveis às pressões das taxas de câmbio variáveis e no nível de confiança dos agentes dos mercados financeiros.

Faria (2009, p. 301) a propósito da desregulamentação, destaca que um dos maiores fracassos dos órgãos reguladores ocorreu com os fundos de *hedge*, que, ao contrário dos tradicionais fundos de longo prazo, desempenham as funções de

---

<sup>18</sup> Secretário do Tesouro norte-americano que afirmou, às vésperas da crise, que as inovações financeiras haviam melhorado a capacidade de avaliar e administrar riscos.

<sup>19</sup> Assessor econômico da Presidência dos Estados Unidos.

especulador. Só no final de 2006, às vésperas da eclosão da crise, atuavam no mercado norte-americano mais de 11 mil fundos de *hedge* gerindo ativos de terceiros no valor de US\$ 1,6 trilhão, com total liberdade para o estabelecimento de políticas de remuneração dos gestores, para definição de estratégias operacionais e para manutenção de posições alavancadas em derivativos, mercados de opções e vendas a descoberto.

Essa ausência de adoção de medidas prudenciais é também destacada por Dooley, Folkerts-Landau e Garber (2009, p. 5-9), para quem o fator determinante para o nascimento da crise não foi a prática contínua de oferecimento de uma taxa real de juros baixos que acabou por implicar na necessidade de assunção de riscos exagerados pelos agentes econômicos, mas sim a omissão de ações que pudessem evitar os excessos no mercado de crédito.

De fato, à época talvez não fosse interessante a adoção de qualquer medida que fizesse cessar essa desregulamentação, afinal, a euforia, tanto a individual como a do próprio sistema financeira, estava em primeiro plano. Veja:

[...]. Além de lucros sem precedentes no setor financeiro, o keynesianismo privado sustentou uma economia afluenta que se tornou alvo da inveja dos movimentos trabalhistas europeus. De fato, a política de Alan Greenspan de crédito abundante respaldando o crescente endividamento da sociedade americana foi considerada um modelo por líderes sindicais europeus, que notaram com grande entusiasmo que o Fed, diversamente do Banco Central Europeu, era obrigado por lei a promover não só estabilidade monetária como também níveis de emprego elevados. Tudo isso, é claro, terminou em 2008, quando a pirâmide creditícia internacional na qual se apoiara a prosperidade do final dos anos 1990 e do início dos anos 2000 subitamente veio abaixo (STREECK, 2012, p. 47).

Nessa mesma linha, porém com uma visão mais crítica voltada ao próprio sistema financeiro, que deveria ter agido independente da regulação estatal, Caballero (2009, p. 12-14) afirma que a crise teria se iniciado justamente pela incapacidade de criação, por esse sistema, de ativos financeiros seguros que fizessem frente à crescente demanda. Sustenta, ainda, fracassaram por completo os derivativos complexos que securitizavam (pelo menos aparentemente) e que repartiam os riscos atrelados aos ativos imobiliários. Como consequência, mas ao contrário do que alguns economistas esperavam, a demanda por instrumentos financeiros seguros aumentou, o que fez potencializar a procura pelo dólar, que sempre se mostra a moeda de reserva de valor global em momentos críticos da crise.

Ainda sob essa perspectiva, Kregel (2008, p. 11) elege a securitização como a principal causa da crise de 2008, afinal, segundo o autor, possibilitou ela a desenfreada expansão do crédito baseada em premissas que não refletiam a real capacidade futura de pagamento. Ou seja, em um primeiro momento, quando da concessão dos créditos, os bancos não estavam preocupados com a avaliação do crédito, afinal, por trás da sua liquidação havia a garantia de que outros compradores finais já haviam se comprometido com aqueles papéis. Nas suas palavras, o banqueiro não tem interesse na avaliação de crédito uma vez que o juro e o principal sobre os empréstimos originados será pago aos compradores finais dos ativos colateralizados (tradução nossa)<sup>20</sup>.

Sztajn (2009, p. 173) lembra que a securitização, como inovação financeira, após período de enorme uso acabou por cair em declínio muito em razão da iliquidez dos mercados interbancários, que teria surgido por conta de erros de desenho nos mecanismos de coordenação financeira entre intermediários e investidores, cujos resultados dificilmente apontam para a recuperação desse mercado sem ativos de boa qualidade e com ausência de transparência na informação sobre o risco.

Sintetizando, enfim, todos esses antecedentes históricos, pode-se afirmar que “a liberalização financeira compensou um era de consolidação fiscal e austeridade pública”, tendo o endividamento individual substituído a dívida pública e a demanda individual ocupado “o lugar da demanda pública gerida pelo Estado pela sustentação do emprego e dos lucros na construção civil e em outros setores” (STREECK, 2012, p. 47).

Assim, resta claro que a integração em escala internacional sujeitou as economias nacionais às consequências de decisões irresponsáveis tomadas fora de seus respectivos territórios, deflagrando um verdadeiro episódio de efeito dominó nos mais variados governos e mercados que ainda atualmente, quase oito anos após a crise, é visto como motivo que trava, ou pelo menos retarda, a recuperação da confiança econômica global.

### **2.3 O Pós-crise**

O item anterior teve a intenção de propiciar uma visão global das origens da crise de 2008. Em resumo, viu-se que, paralelamente às reiteradas práticas

---

<sup>20</sup> Texto original: Under this system, the banker has no interest in credit evaluation, since the interest and principal on the loans originated will be repaid to the final buyers of the collateralized assets.

internacionais de taxas de câmbios ajustáveis e livre movimentação do capital internacional, a instabilidade financeira mundial teve raízes na desregulamentação do mercado financeiro norte-americano iniciada na década de 80, o que foi acompanhado do surgimento de inovações financeiras praticadas pelos bancos, que serviram para expandir o cenário especulativo do mercado norte-americano de hipotecas *subprime*.

Além de causar uma forte queda na demanda de bens de consumo duráveis, levando a atividade econômica global a recuar 1,9% em 2009, a crise de 2008 deu início a um período de recessão no sistema de crédito internacional ao provocar, além de forte depreciação cambial nos países emergentes, uma grave crise de balanço de pagamentos nos países com situação financeira mais frágil. Como já indicado, a crise atingiu tanto o mercado monetário, como o de crédito, tendo ainda atingido as bolsas de valores, as bolsas de mercadorias e as operações com opções de compra, contratos futuros e *swaps*<sup>21</sup>. (FARIA, 2009, p. 300-301).

Além disso, notadamente, houve significativa redução de créditos bancários, que coincidiu com o declínio das exportações, estimado em 25%, entre 2008 e 2009, tendo chegado a 40% no caso da Rússia e do Chile. Já no âmbito do mercado de trabalho, o impacto do desaquecimento da economia foi tão grande que aumentou o nível de desemprego nas principais regiões da economia mundial, chegando a 10% nos Estados Unidos e a 11,7% na Europa, aumentando assim o número de inadimplentes e, por tabela, gerando riscos adicionais para os bancos (FARIA, 2009, p. 300-301).

É preciso, porém, lembrar que nem todos os países sofreram com o impacto da crise, principalmente aqueles que adotaram, rapidamente, medidas de contenção sobre os efeitos incidentes sobre o consumo, o investimento e o emprego, como a Índia e a China que apresentaram, respectivamente, crescimentos de 7,4% e 9,1% em 2009 (INDEXMUNDI, 2016).

A propósito, sobre essa suscetibilidade dos governos nacionais às pressões externas, Faria (2012, p.1) aponta que o peso econômico de cada Estado é determinante para aferir o grau de sujeição e de volatilidade financeira internacional dentro do respectivo território. A fuga de capital, por exemplo, variará de acordo com o canal de interdependência econômica e com a convergência entre padrões normativos globais e leis nacionais. Veja:

---

<sup>21</sup> Acordo entre duas empresas para troca de dinheiro no futuro. Ele define as datas em que os fluxos de caixa devem ser pagos e a maneira pela qual eles serão calculados. Normalmente, o cálculo dos fluxos de caixa envolve o valor futuro de uma taxa de juros, taxa de câmbio, ou outra variável de mercado (HULL, 2012, p. 148).

O arcabouço do direito, após a crise de 2008, é de uma ordem normativa que não provém apenas da verticalidade de autoridades nacionais ou de uma autoridade mundial. Advém, igualmente, do efeito irradiador de diferentes decisões tomadas em distintos níveis e em diferentes sistemas funcionalmente diferenciados. Decorre daí a proliferação de sistemas e cadeias normativas caracterizados pela provisoriedade de suas regras, que se modificam no curso dos acontecimentos. Mesmo que os governos nacionais imponham aos bancos mais regras de capitalização, promovam nacionalizações temporárias nos moldes do Proer e adotem mecanismos de supervisão capazes de cobrir todos os agentes, sem deixar zonas cinzentas, a institucionalidade vigente não sofrerá mudanças radicais. Os bancos centrais e as agências reguladoras tendem a permanecer com suas competências normativas e seus campos de ação disciplinar. O mesmo ocorre com as formas e os mecanismos de controle direto e indireto de regulação econômica e dos mercados de crédito. A combinatória entre elas pode mudar, mas o aumento no peso dos controles diretos, com relação aos controles indiretos, não alterará a institucionalidade vigente na relação do Estado com o sistema financeiro (FARIA, 2012, p.1).

De qualquer forma, afirma-se que a deflagração da crise de 2008 colocou em xeque a confiança na economia, representada, principalmente, pela incerteza envolvendo a capacidade de recuperação dos estados nacionais, tomados por endividamentos públicos anteriormente não previstos. Não à toa, Lacerda (2015) alerta que os observadores da economia global têm destacado que os governos, principalmente por meio de suas agências reguladoras, ainda não eliminaram os mecanismos outrora utilizados na engenharia financeira de 2008, o que apenas faz alimentar a atual ilusão de resgate de confiança.

Essa visão é focada, essencialmente, no cenário nacional, em que os tributos e as taxas de juros são elevados para construir confiança em curto prazo, mas pode facilmente ser levada além das fronteiras locais para outras realidades<sup>22</sup>, afinal, o que se percebe nos países mais vulneráveis aos efeitos da crise é que a austeridade fiscal e o ajuste regulatório realmente continuam frágeis.

Bernanke (2015), no entanto, pondera que a confiança não estaria baseada apenas na atuação governamental já que a mesma seria construída “sob os tijolos de um discurso público, por natureza, sem compromisso com a verdade, mas com a capacidade de persuasão”. Isso porque a economia também teria papel primordial nessa recuperação, independente das condutas estatais.

---

<sup>22</sup> Mesmo com os estímulos, o Brasil não ficou imune à crise. O PIB nacional, que fechou o ano de 2008 em 5,2%, chegou ao final de 2009 com resultado negativo: -0,3%. Enquanto isso, a economia mundial registrava PIB de -0,6%, tendo de um lado, os Estados Unidos com a economia encolhendo -3,1% e, de outro, a China, crescendo 9,2%. (ÉPOCA, 2013).

Ainda nesse contexto, vale lembrar o discurso feito pelo então Presidente norte-americano, George W. Bush, realizado no dia 24 de setembro de 2008 com o intuito de justificar o porquê da injeção pública de US\$ 700 bilhões para socorrer os bancos:

Eu acredito muito na livre iniciativa, por isso o meu instinto natural é se opor a intervenção do governo. Eu acredito que as empresas que tomam más decisões devem sair do mercado. Em circunstâncias normais, eu teria seguido esse curso. Mas estas não são circunstâncias normais. O mercado não está funcionando corretamente. Houve uma perda generalizada de confiança, e grandes setores do sistema financeiro da América estão em risco (BALIEIRO; PIRES, 2013).

Consequentemente, o que se viu após esse discurso foi a expansão dessa intervenção governamental para outras nações acompanhada de um discurso frágil que estimulasse um retorno de confiança no mercado. Tett (2009), sobre o tema, lembra que ao mesmo tempo em que os governos buscavam novos pilares de confiança para as finanças, eles estariam intervindo para substituir as funções do mercado. Os Estados Unidos, por exemplo, a fim de aumentar a confiança dos investidores, passou a realizar “testes de estresse” nos bancos. Já no Reino Unido, viu-se o governo fornecer, aos bancos, garantias contra os ativos “tóxicos”. Ou seja, os bancos e as agências de crédito estavam, no pós-crise, ainda que tardiamente, reformulando os seus modelos.

Lupion (2011, p. 47), por oportuno, destaca uma outra percepção, segundo a qual a crise teria inaugurado um movimento chamado de desglobalização econômica, em que os governos nacionais teriam passado a adotar sérias medidas protetivas para reduzir a entrada de produtos importados que pudessem impactar negativamente nas indústrias nacionais e agravar, ainda mais, a recessão econômica interna.

Nos Estados Unidos, por exemplo, o pacote anticrise, denominado de Plano de Recuperação e Reinvestimento (tradução nossa)<sup>23</sup>, continha restrição à importação de produtos ao obrigar a aquisição de ferro, aço e concreto de empresas nacionais. Já na Argentina, a principal parceira comercial do Brasil no Mercosul, o governo passou a criar fortes restrições para importação de produtos brasileiros, como no caso dos calçados brasileiros, em que o governo argentino acabou por suspender as licenças

---

<sup>23</sup> Título original: American recovery and reinvestment act of 2009.

automáticas ao exigir, a cada embarque, que o exportador brasileiro obtivesse uma licença prévia antes de levar a mercadoria até a fronteira entre os dois países<sup>24</sup>.

Sob uma perspectiva mais genérica, Streeck (2012, p. 50) traz o “modelo padrão” de medidas políticas adotadas pelos Estados quando se viram sem saída em meio à crise de 2008:

O salto quântico da dívida pública após 2008, que desfez por completo toda consolidação fiscal porventura alcançada na década anterior, refletiu o fato de que nenhum Estado democrático se atreveu a impor a sua sociedade outra crise econômica da magnitude da Grande Depressão dos anos 1930, como punição para os excessos de um setor financeiro desregulamentado. Mais uma vez, o poder político foi chamado a colocar à disposição recursos futuros a fim de assegurar a paz social do presente, e os Estados, mais ou menos voluntariamente, assumiram a responsabilidade por uma significativa parcela da nova dívida originalmente gerada no setor privado, de modo a tranquilizar os credores privados.

Mas essa atuação impulsiva e repentina dos Estados não se apresentou como determinante para a superação desse momento traumático já que, a melhoria relativa e natural de alguns indicadores acabou por enfraquecer as reflexões sobre a necessidade de maior regulação do sistema financeiro e de uma atuação mais ampla e vigorosa de órgãos de fiscalização (FARIA, 2011, p. 43).

Nesse sentido, comparando o cenário inicialmente visualizado com o efetivamente verificado no decorrer dos acontecimentos, se os primeiros momentos apontaram para previsões insatisfatórias, sinalizando o fim da era da autonomia e supremacia dos mercados, no começo de 2010 a situação se encontrava “desanuviada em parte” já que, em vários países, a regulação econômica e a supervisão financeira continuavam delimitados, basicamente, pela natureza formal das instituições responsáveis por essas tarefas. Isso acabou por levar muitos dos gestores a continuarem encarando os problemas existentes no mercado com uma visão parcial e limitada. Imaginava-se, dessa forma, que o pior já havia ficado no passado (FARIA, 2011, p. 43-45).

---

<sup>24</sup> Essa medida representou uma forte barreira à entrada de produtos brasileiros no país vizinho e, em decorrência dessa medida protecionista, a participação dos calçados brasileiros no mercado argentino caiu de 71% em 2005 para 43% no primeiro quadrimestre de 2009 (LUPION, 2011, p. 47).

Focando os efeitos essencialmente no Estado brasileiro, muito embora seu sistema financeiro tenha sido apenas suavemente atingido quando comparado com outros estados, muito em razão da prévia existência de regulação interna, inaugurada em 1995 pelo Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER), vale o destaque para o fato de que sua economia não passou ilesa.

Além da evidente queda verificada no comércio exterior, justamente em razão da queda dos preços das *commodities*<sup>25</sup> decorrente da desaceleração da atividade econômica global, verificou-se forte contração de crédito e parcial destruição de riqueza resultante da queda nos preços de ativos financeiros, como imóveis e ações. Além disso, naturalmente percebeu-se forte deterioração das expectativas sobre a evolução futura da atividade econômica, afetando diretamente decisões de dispêndio de empresas e famílias. (LOPES, 2009, p. 20).

No que se refere à contração de crédito, os bancos públicos brasileiros tiveram importante protagonismo na alavancagem das exportações brasileiras:

Como um último elemento relativo ao comércio exterior, deve-se considerar que apesar do baixo grau de abertura da economia brasileira quando comparado com outros países, a redução das exportações contribuiu para a desaceleração da economia. Na esteira da saída de capitais, a economia brasileira também adentrou em um choque de liquidez. O maior grau de exposição do país ao mercado financeiro internacional, inclusive com bancos sediados no Brasil se financiando por meio de bancos estrangeiros, reduziu os empréstimos concedidos pelo sistema financeiro privado. Buscando compensar esses efeitos, como será discutido adiante, os bancos públicos aumentaram as operações de crédito (MOREIRA; SOARES, 2010, p. 33).

De qualquer forma, a atuação fiscal e econômica do Estado brasileiro será adiante melhor explorada, cabendo, nesse momento, ser importante destacar que a presente análise das causas e consequências da crise não pode ser tratada como algo superficial, afinal, a definição dos valores e rumos econômicos certamente repercutem também nos caminhos a serem trilhados pelos indivíduos.

---

<sup>25</sup> Como, por exemplo, carne de porco, boi gordo, açúcar, lã, madeira serrada, cobre, alumínio, ouro e estanho (HULL, 2012, p. 7).

Hayek (1990, p. 101), a propósito, lembra que o controle da economia não se trata apenas a um controle de um específico setor da vida humana. Trata-se, em verdade, de algo maior, afinal, o controle dos meios contribui, diretamente, para a realização de todos os fins. Sob essa perspectiva, quem detém o controle exclusivo dos meios também determinará quais fins serão priorizados, bem como a quais valores serão atribuídos maior ou menor importância, determinando, pois, “aquilo em que os homens deverão crer e por cuja obtenção deverão esforçar-se”.

Esse controle também é destacado por Faria (2011, p. 31-34), para quem seria necessária a adoção de condutas multilaterais coordenadas, que caminhariam além dos tradicionais acordos de cooperação intergovernamental, e novas estruturas institucionais e regulações de alcance transnacional. Isso porque a dinâmica econômica atual não pode ser mais controlada por meio dos tradicionais procedimentos e padrões construídos sob a inspiração de uma teoria jurídico-política clássica.

Enfim, sem procurar dar todas as respostas possíveis para os inúmeros desdobramentos decorrentes da crise de 2008, pode-se ao menos afirmar que políticas governamentais relativamente simples não são mais suficientes, como outrora, para resolver os problemas macroeconômicos, afinal, a realidade e o mercado são muito mais complexos.

Tanto que regulação não é sinônimo de estabilidade já que não elimina riscos e, em certos casos, os potencializa. Isso porque essa estabilidade exige boa administração e contenção de riscos, além de confiança na política monetária e na higidez do sistema, que só podem ser alcançados por meio de uma regulação que trabalhe para evitar as constantes assimetrias de informações (SZTAJN, 2009, p. 242).

E é exatamente nesse ponto que o estudo se desdobrará, preocupando-se, precipuamente, com o papel fiscal do Estado brasileiro nesse cenário pós-crise de 2008<sup>26</sup>, cujos desdobramentos indicaram, inicialmente, para uma esperada redução de receita por conta da desaceleração da economia, sujeitando-o a introduzir elementos que, muito embora tivessem permitido certa estabilidade no superávit primário corrente, indispensável à sustentabilidade do endividamento público, acabaram por colocar em xeque toda a política fiscal de curto e médio prazo.

---

<sup>26</sup> Sobre o pós-crise, Nóbrega (2011) afirmara que o risco de repetição da crise de 2008 seria baixo, pois, ao contrário daquela época, não haveria mais crise de liquidez nos países centrais, tampouco qualquer sinal de que o Tesouro norte-americano teria que, novamente, salvar os bancos, como ocorrera em 2008. Por fim, destaca que não haveria mais a alavancagem excessiva, tampouco a bolha imobiliária que caracterizava a economia norte-americana à época.

Os próximos capítulos abordarão essa temática e estarão preocupados justamente em analisar os mecanismos jurídicos utilizados pelo Estado brasileiro para conter, ou ao menos para aliviar, a crise de 2008, como, por exemplo, a busca por receitas extraordinárias advindas de outorgas de concessões de serviços públicos e a exigência dos dividendos (parcela dos lucros) derivados de sua participação acionária nas estatais.

Antes, porém, a fim de entrar na discussão da atual noção de soberania estatal, tão necessária para a compreensão da problemática do estudo, será necessário estabelecer as premissas que envolvem o papel fiscal do Estado. Isso porque essa soberania parece estar cada vez diluída em razão do crescente fluxo de interdependências e espaços globalizados, atestada pela distância entre a atuação global dos mercados financeiros e a atuação doméstica dos órgãos públicos de supervisão (FARIA, 2012).

### **3. O Estado Fiscal**

Propõe-se, nesse ponto da dissertação, até pelas seguidas metamorfoses as quais o conceito de Estado sofreu ao longo dos anos, não um estudo aprofundado acerca das suas raízes e nuances históricas como ente político-jurídico, mas, tão somente, uma revisitação das noções básicas de Teoria Geral do Estado como forma de preparar o terreno para o cerne que está por vir, qual seja, o exame do Estado Fiscal e do fenômeno tributário sob a perspectiva da relação estabelecida entre Estado, sociedade, tributação e crise, tudo isso sob um debate que envolva a consolidação dos ideais de cidadania, solidariedade fiscal e dever fundamental de pagar tributos.

#### **3.1 Noções Preliminares de Estado**

É exatamente com o norte acima indicado que se verá que apenas a partir de fins do século XVIII que o chamado Estado Fiscal, adiante conceituado e explorado a partir das características a ele incorporadas pelo Estado Democrático de Direito, passa a encontrar seu alicerce de recursos na receita proveniente do patrimônio do cidadão. Isso porque antes do Estado Moderno sequer havia a figura do tributo como se conhece hodiernamente, afinal, o mesmo surgiu apenas com a substituição da relação de vassalagem do feudalismo pelos vínculos estatais.

Ou seja, para a compreensão exata do tema, torna-se imprescindível buscar as primeiras ideias sobre Estado. Tal foco, entretanto, será centrado no seu debate pós-iluminismo, envolto, basicamente, nas discussões levantadas pela filosofia alemã acerca da relação entre Estado e sociedade civil eis que mais próximo da atual conjectura política, econômica e jurídica.

Uma ressalva, contudo, deve ser aqui formulada: as ideias embrionárias de Estado não serão aqui deixadas de lado. O que se propõe é apenas um recorte metodológico em que o profundo estudo das causas e nuances do Estado é suavizado.

Feita essa ponderação, lembra-se que enquanto Hobbes foi identificado com o Estado absoluto, Locke teve íntima ligação com a monarquia parlamentar, Montesquieu com o Estado limitado, Rosseau com a democracia e Hegel com a monarquia constitucional (BOBBIO, 2007, p. 554).

Para Hobbes (1983, p. 102-103), por exemplo, o estado deveria ser minimalista, fundado em um contrato em que um grande número de pessoas aceitaria transferir seus direitos a um poder central, principal responsável por manter a paz e a segurança coletivas. Dessa forma, o Estado não deveria intervir nas questões particulares, mas deveria legislar e cuidar da coletividade.

Rousseau (2012, p. 32) também segue a linha contratualista de Hobbes. Pondera, entretanto, aspectos mais relacionais, voltados à reflexão sobre a origem das desigualdades com a introdução da propriedade privada e a consequente necessidade de se estabelecerem instituições políticas a fim de preservar e efetivar a lei e o direito. Dessa forma, a soberania da sociedade, da vontade política coletiva, seria a essência do contrato social a ser firmado pelos indivíduos como forma de preservar a liberdade individual e, simultaneamente, garantir a segurança e o bem-estar em sociedade.

Locke (2014, p. 29-30), por sua vez, considera que o Estado deveria vincular-se a algum dos diferentes níveis de relações entre os indivíduos como meio de transformar as condições de vida. Aproxima-se, vale destacar, da ideia de Rousseau, e distancia-se do pensamento de Hobbes, que condicionava a eficácia da lei à existência de uma jurisdição comum, mais distante, portanto, da concepção de estado de natureza defendida, que deveria prevalecer diante da norma positivada.

A propósito do tema, Bobbio (1997, p. 183) distingue, exatamente nesse ponto, os pensamentos de Locke e Rousseau:

Como na concepção de Hobbes o mal é radical, o remédio deve ser igualmente radical: o estado de natureza deve ser suprimido e, em lugar da lei natural, deve vigorar a lei positiva. Na concepção de Locke, contudo, o estado de natureza deve ser pura e simplesmente corrigido e posto em condições de continuar vivendo, com todas as suas vantagens, no estado civil, mediante um aparelho executivo que tenha condições de obrigar a respeitar as leis naturais.

Ainda sob esse eixo temático, importante o destaque para a concepção hegeliana de Estado, segundo a qual haveria certa facultatividade, nos indivíduos, quanto à possibilidade de ser membro de um Estado (HEGEL, 1997, p. 217). Nesse ponto, faz pesada crítica à ideia de Rousseau:

No exame deste conceito, teve Rousseau o mérito de estabelecer, como fundamento do Estado, um princípio que, não só na sua forma (como, por exemplo, o instinto social, a autoridade divina) mas também no seu conteúdo, pertence ao pensamento, é, até, o

pensamento, pois é a vontade. Mas ao conceber a vontade apenas na forma definida da vontade individual (o que mais tarde Fichte também faz), e a vontade geral não como o racional em si e para si da vontade que resulta das vontades individuais quando conscientes - a associação dos indivíduos no Estado torna-se um contrato, cujo fundamento é, então, a vontade arbitrária, a opinião e uma adesão expressa e facultativa dos indivíduos, de onde resultam as conseqüências puramente conceituais que destroem aquele divino que em si e para si existe das absolutas autoridades e majestades do Estado (HEGEL, 1997, p. 218-219).

Essas bases históricas, no entanto, tiveram apenas características embrionárias para os estados modernos, que nasceram com características bem diferentes daquelas até então conhecidas, típicas de organizações políticas anteriores, tanto que até mesmo o adjetivo “moderno” poderia ser abandonado em razão da diametral posição entre essas instituições já que o conjunto de características atribuídas aos Estados não seria encontrado em nenhuma entidade política além daquelas que começaram a se desenvolver no início da fase moderna da história europeia. (MORRIS, 2005, p. 38).

Nesse contexto transitório, que engloba a passagem desse estado clássico do século XVIII para o estado “moderno” do século XX, inolvidável a menção à Engels (1984, p. 135-136), para quem o Estado não seria um poder que teria sido imposto à sociedade de fora para dentro, tampouco tendo sido “uma realidade da ideia moral” ou “a imagem e a realidade da razão”, como afirmava anteriormente Hegel. Isso porque o Estado seria, antes de tudo, “um produto da sociedade, quando esta chega a um determinado grau de desenvolvimento”, em uma verdadeira “confissão de que essa sociedade se enredou numa irremediável contradição com ela própria e está dívida por antagonismos irreconciliáveis que não consegue conjurar”.

Ainda nesse ponto, Marx (2007, p. 41) sustentava que o Estado nada mais seria do que uma instituição em que as diferentes classes estariam em constante conflito a fim de valer, em última instância, seus respectivos interesses. Para ambos, a burguesia, a partir do estabelecimento da grande indústria e do nascimento do mercado em escala global, havia conquistado a soberania política exclusiva no Estado representativo moderno, que seria um “comitê para gerir os negócios” comuns de toda essa classe.

A propósito dessa preocupação marxista com o papel da burguesia, pode-se encontrar na sua teoria alguns indícios dos atuais problemas encontrados no bojo da crise de 2008, em que a globalização do capital tornou-se uma das principais causas do

abismo econômico. Isso porque já antes do século XX o capital naturalmente procuraria novos mercados, o que levaria à criação de vínculos em todo o globo terrestre já que as necessidades não mais passariam a ser satisfeitas pelos produtos nacionais. Assim, até mesmo regiões mais isoladas desenvolveriam certo intercâmbio capaz de desenvolver uma interdependência entre as nações (MARX, 2007, p. 43).

Enfim, diante dessas premissas, considerando-se ter fomentado as discussões mais teóricas que alicerçam o estudo do Estado, parte-se para um olhar mais voltado ao Estado do século XX, onde se encontrarão as primeiras constituições nacionais, como a Mexicana de 1917, que começam a dar contornos mais jurídicos àquela instituição. Isso porque ali passam a ser positivados, com mais intensidade, elementos como a manutenção dos direitos individuais, a inserção de direitos sociais e a intervenção do Estado para assegurar a concretização desses direitos, independentemente da íntima motivação ideológica que lhes deram origens (PASOLD, 2003, p. 57).

Nessa toada, a fim de efetivar os direitos fundamentais os quais essas constituições passaram a positivizar, também se inaugura o olhar para a função social do Estado e para o seu dever de agir, implicando em ações que o Estado teria de executar no sentido de valorizar o indivíduo, atender o objeto e realizar o objetivo, “sempre com a prevalência do social e privilegiando os valores fundamentais do ser humano” (PASOLD, 2003, p. 92)

Não à toa, ainda hoje tem-se claramente perceptível a presença das ideias contratualistas, especialmente as de Rousseau, que reconhecia, na concepção clássica de Estado, a soberania do povo, o reconhecimento da igualdade como um dos objetivos fundamentais da sociedade, e a consciência de que existem interesses coletivos distintos dos interesses de cada membro da coletividade.

Nesse sentido, é preciso destacar que a defesa dos direitos individuais, principalmente aqueles voltados às garantias de liberdade e propriedade, passou a ser uma exigência absoluta dentre as novas constituições, consolidando, assim, o ideal de Estado de Direito.

Sobre este, Canotilho (1999, p. 4) lembra que essa expressão aponta para algumas ideias fundamentais já anteriormente veiculadas na Inglaterra, Estados Unidos e França, acrescentando-lhes, porém, outras dimensões, afinal, o Estado de Direito seria juridicamente vinculado em nome da autonomia individual, devendo-se assumir como um verdadeiro Estado liberal de direito, diametralmente oposto à ideia de um Estado de

polícia “que tudo regula a ponto de assumir como tarefa própria a felicidade dos súditos”.

Esse viés liberal, contudo, não lhe atrai a ideia de Estado sem limites. Pelo contrário, quer-se expressar um Estado em que os limites são essencialmente observados, principalmente no tocante à defesa da ordem e segurança públicas. Por sua vez, os direitos fundamentais liberais, como a liberdade e a propriedade, que decorrem do respeito à esfera de liberdade individual e não de uma declaração de limites fixada pela vontade política da nação, impõem que qualquer intervenção autoritária a ser sobre eles exercida deveria se submeter, excepcionalmente, à existência de uma lei do parlamento (CANOTILHO, 1999, p. 4).

Sob essa óptica, todas essas premissas básicas que passaram a desenhar o conceito de Estado devem ser vistas sob o olhar do crescente fenômeno da globalização, tão marcante e poderoso a partir de meados do século XX. E é justamente nesse ponto que se começa a desenvolver a ideia de Estado-nação, cuja leitura passa a ter relação indissociável ao fenômeno da globalização.

Bresser-Pereira (2007, p. 4), correlaciona ambos fenômenos ao lembrar que estados-nação e globalização não se contradizem, fazendo parte, inclusive, do mesmo cenário de capitalismo contemporâneo. Assim, enquanto a globalização seria o estágio atual do desenvolvimento capitalista, os estados-nação seriam a unidade política territorial<sup>27</sup> específica desse sistema econômico.

Nessa perspectiva, o processo denominado “globalização” seria discutível, afinal, o processo histórico teria sido muito mais de internacionalização do que de globalização propriamente dita. Dessa forma, teria implicado, em primeiro lugar, um aumento da competição entre os estados-nação para, somente depois, desaguar em mudanças no aspecto empresarial. Assim, os estados-nação seriam a forma abrangente de organização político-territorial nas sociedades capitalistas industriais, como eram,

---

<sup>27</sup> Em relação ao estudo da territorialidade dentro do Estado-nação, Badie (1995, p. 17) afirma que a gênese do controle histórico territorial seria difícil de compreender porquanto ela se confundiria, para muitos, com a história do próprio Estado-nação: “este faz derivar o seu sinal distintivo de sua competência territorial, da institucionalização da fronteira que desenha os contornos da sua soberania e, sobretudo, de um princípio que exclui qualquer cruzamento ou qualquer sobreposição de territórios que solicitem conjuntamente a lealdade de um mesmo indivíduo”. Ainda sobre essa construção histórica, lembra que nenhuma transformação observada ao longo do tempo foi linear, sendo que o Estado-nação jamais teria abolido totalmente as formas de estados anteriormente vistas (império, feudalismo, ...), afinal, “alguns de seus parâmetros pesaram e continuam a pesar sobre o princípio da territorialidade, enquanto outros causam instabilidade e fragilidade à sua prática”.

por exemplo, os impérios nas sociedades pré-capitalistas (BRESSER-PEREIRA, 2007, p. 4).

A propósito desse aspecto histórico, Toffler (1980, p. 91) relaciona a formação do Estado-nação sob a perspectiva de autoridade política forte e economia integrada com a Revolução Industrial. Isso porque os mercados em formação nos séculos XVIII e XIX precisavam se integrar em torno de uma organização central caso intentassem se desenvolver.

Especificamente sobre o termo “estado-nação”, Carvalho (2003, p. 397), afirma que estado-nação, com duzentos anos de existência, já começa “a dar sinais claros de esclerose”, afinal, outros formatos de convivência social e política passaram a ser reformulados ou até mesmo inventados. Nesse sentido, a originalidade dessa expressão, que se confunde com a própria essência histórica dessa instituição política, estaria no acoplamento da nação ao estado, o que não quer dizer que cada uma das partes teria perdido sua especificidade, não podendo, portanto, ser analisada à parte.

Com efeito, existem estados que englobam várias nações, ou mesmo nações com mais de um Estado. Ou seja, a relação entre os dois assume diversas formas: ora o Estado cria a nação, ora o oposto é que ocorre, ora, por fim, os dois se criam mutuamente (CARVALHO, 2003, p. 397).

Em outras palavras, o que se pode perceber é que o fator “nação” passa, definitivamente, a ser observado conjuntamente ao conceito de Estado, isso como meio, inclusive, de sobrevivência no capitalismo global, o que pode ser visto no contexto dos países asiáticos, cujo sucesso no atual cenário econômico pode ser atribuído ao aproveitamento eficaz do conceito de nação como forma de sobreviver, com êxito, no capitalismo globalizado (BRESSER-PEREIRA, 2007, p. 21).

Nesse sentido, não apenas o fator nacionalismo, mas também a necessidade de conservar e aprofundar o conceito de nação<sup>28</sup>, seriam, portanto, elementos condicionantes de êxito no capitalismo global, afinal a ausência de uma estratégia nacional de competição certamente mitigaria as possibilidades de real desenvolvimento econômico, tornando-as pequenas ou até mesmo nulas. As nações asiáticas dinâmicas

---

<sup>28</sup> Ainda sobre a questão histórica, Ortiz (1999, p. 78) destaca que, “diferentemente da noção de Estado (muito antiga na história dos homens)”, a nação seria fruto do século XIX. Ela, inclusive, “pressupõe que no âmbito de um determinado território ocorra um movimento de integração econômica (emergência de um mercado nacional) e social (educação de todos os cidadãos)”, além de outros elementos indispensáveis, como a integração “política (advento do ideal democrático como elemento ordenador das relações dos partidos e das classes sociais) e cultural (unificação linguística e simbólica de seus habitantes)”.

compreenderam bem este fato, não sendo por outro motivo que, “a partir da Segunda Guerra Mundial, depois que se libertaram de 150 anos de imperialismo industrial, foram capazes de aos poucos formular estratégias nacionais de desenvolvimento bem sucedidas”. (BRESSER-PEREIRA, 2007, p. 21-22).

Aprofundando o cenário dessas nações, destaca-se que estas não aceitaram a globalização financeira e a conseqüente abertura de suas contas de capital sob o fundamento de que esse caminho as levaria a perder o controle da taxa de câmbio. Com efeito, as nações asiáticas “perceberam que essa abertura acoplada com a política de crescimento com poupança externa proposta pela ortodoxia convencional neutralizaria sua vantagem competitiva derivada da mão-de-obra barata” (BRESSER-PEREIRA, 2007, p. 21-22).

Com essa doutrina, essas nações passaram a alcançar níveis de desenvolvimento de países ricos, muito em razão desse viés nacionalista que adotaram quanto tomaram decisões de acordo com seus interesses, não tendo seguido “as diretivas das organizações financeiras internacionais ou os preceitos de economistas locais treinados em PhDs no exterior, como aconteceu na América Latina (BRESSER-PEREIRA, 2007, p. 21-22).

Ainda sobre o estudo em torno do Estado-nação, Tilly (1996, p. 46) lembra que ao longo da maior parte da história, os estados nacionais (“aqueles que governam múltiplas regiões adjacentes e as suas cidades por intermédio de estruturas centralizadas, diferenciadas e autônomas”) surgiram muito raramente. Isso porque a maioria deles, segundo o autor, eram “estados não-nacionais”, mais próximos a “impérios, cidades-estado ou algo semelhante”. Essa noção se faz extremamente oportuna nesse ponto do presente estudo para alertar que “o termo ‘estado nacional’ não significa necessariamente Estado-nação”, ou seja, um estado “cujo povo compartilha uma forte identidade linguística, religiosa e simbólica” (ou seja, um conceito notadamente antropológico).

Em relação ao nacionalismo, Hobsbawn (2000, pp. 272-273) lembra que o mesmo trata-se de um projeto político que, em termos históricos, seria bastante recente, que acabaria por se tornar vazio caso os grupos definidos como verdadeiras nações não formassem estados territoriais. Dessa forma, para evitar esse esvaziamento, sua concretização passaria, necessariamente, pelo exercício de um “controle soberano sobre uma faixa territorial tão contínua quanto possível, com fronteiras claramente definidas e

habitadas por uma população homogênea, que compõe seu corpo essencial de cidadãos”.

Nessa perspectiva, Hobsbawn (2000, p. 215) lembra que o fenômeno nação já não se encontra mais em seu apogeu:

Como sugeri, nação e nacionalismo não são mais termos adequados para descrever as entidades políticas descritas como tais, e muito menos para analisar sentimentos que foram descritos, uma vez, por essas palavras.

Apesar de tudo, o próprio fato de que historiadores estão ao menos fazendo alguns progressos no estudo e análise das nações e do nacionalismo sugere que, como é frequente, o fenômeno já passou do seu apogeu. A coruja de Minerva que traz sabedoria, disse Hegel, voa no crepúsculo. É um bom sinal que agora está circundando ao redor das nações e do nacionalismo.

Ainda dentro desse contexto, inobstante o aprofundamento do tema executado no próximo capítulo, a discussão em torno do conceito e dos limites que circundam o estudo da soberania merece certa atenção eis que intimamente ligado à essência primeira que gira em torno do Estado.

Em relação à sua perspectiva histórica, tem-se que a acepção do termo soberania coincide com o desenvolvimento do sistema político na Idade Média, que sofrera verdadeiro colapso oriundo de seguidas revoltas camponesas, que romperam com o vínculo de servidão que unia os trabalhadores às terras dos senhores feudais. Além disso, as fortes epidemias despovoaram diversas regiões da Europa, o que acabou também por enfraquecer o poder da Igreja e desaguar na ascensão da burguesia, classe social ligada fortemente às atividades mercantis e financeiras que propiciou elevar o nível de autonomias dos entrepostos comerciais espalhados pelo continente, como, por exemplo, as cidades portuárias de Veneza, Gênova e Marselha, ou, ainda, cidades geograficamente estratégicas, como Pisa, Colônia e Frankfurt (LEWANDOWSKI, 1997, p. 233).

No que tange à sua conceituação, Krasner (2001, p. 14) apresenta quatro diferentes perspectivas, quais sejam, a soberania legal internacional, a soberania westfaliana, soberania interna e a soberania interdependente. Sem a pretensão de esgotar o tema, essas noções são apresentadas a seguir: a primeira se refere às práticas que se relacionam com o reconhecimento mútuo entre independência jurídica formal; a segunda diz respeito à organizações políticas baseadas na exclusão de protagonistas

externos nas estruturas de autoridade de um determinado território; a terceira forma “se refere à organização formal da autoridade política dentro do Estado bem como à capacidade dessa autoridade em exercer um efetivo controle dentro das fronteiras territoriais do seu próprio Estado” (tradução nossa)<sup>29</sup>; por fim, em relação à soberania interdependente, esta diz respeito com a capacidade das autoridades públicas de regular o fluxo de informações, ideias, pessoas e capitais por meio das fronteiras do Estado.

Diante dessas premissas, Habermas (2002, p. 130-131), a partir da noção da influência da globalização no desenho deste novo Estado dominado pelo capital (tema que também será explorado no próximo capítulo), lembra que somente seria soberano o Estado que poderia manter a calma e a ordem no interior e defender efetivamente as fronteiras externas. Melhor explicando, enquanto a soberania interna pressuporia a capacidade de imposição da ordem jurídica estatal, a soberania externa estaria voltada para “a capacidade de auto-afirmação em meio à concorrência ‘anárquica’ pelo poder entre os Estados”.

Semeadas, enfim, as premissas teóricas e históricas do Estado, ainda que de maneira superficial, passa-se a nortear o surgimento e a evolução do Estado Fiscal, cuja expressão, segundo Nabais (2012, p. 191) pode ser atribuída à Lorenz Von Stein na obra *Finanças Públicas* (tradução nossa)<sup>30</sup>, e a sua relação com o fenômeno tributário e a sociedade. Após, será possível discutir a interrelação existente justamente entre os limites de atuação desse Estado Fiscal frente à sua concepção de Estado-nação, dentro, vale dizer, de uma perspectiva que engloba a crise de suas estruturas básicas frente à voracidade do capital globalizado. Somente dessa forma tornar-se-á possível discutir a real extensão da legitimidade das decisões estatais tomadas, pelo governo brasileiro no contexto de uma política fiscal executada com o propósito de superar a crise de 2008, mesmo que elaborada em razão dos interesses dos agentes de mercado.

### **3.2 O Estado Fiscal**

A exposição inicial da noção de Estado tentou fixar que seria a partir da percepção de associação humana em sociedade submetida a um regime de controle

---

<sup>29</sup> Texto original: se refiere a la organización formal de la autoridad política dentro del Estado y a la capacidad de las autoridades públicas para ejercer un control efectivo dentro de las fronteras de propio Estado.

<sup>30</sup> Título original: Lehrbuch der finanzwissenschaft.

central, no caso, o Estado, que se entenderia o fenômeno tributário e, por consequência, o Estado Fiscal. Sobre esse, Godoy (1999, p. 7) lembra que suas primeiras características já eram perceptíveis na Grécia Antiga, onde havia a necessidade de arrecadação de recursos como meio de financiar as despesas cotidianas estatais com o exército, com as obras públicas, com as festas e com a assistência aos menos favorecidos.

Torres (1991, p. 14), a propósito do tema, lembra que a evolução da compreensão do “tributo” em sua noção mais moderna se deu apenas com o surgimento do Estado de Direito em contraposição ao até então existente Estado Patrimonial. Neste, as receitas fiscais confundiam-se com as rendas do príncipe, dos nobres e da igreja, afinal, o tributo ainda não havia ingressado plenamente na esfera da publicidade, somente tendo alcançado este patamar justamente com o Estado Fiscal, que “dilargou as fronteiras da liberdade humana, permitindo o desenvolvimento das iniciativas individuais e o crescimento do comércio, da indústria e dos serviços”.

Ainda sobre a mudança de paradigma do termo tributo, Torres (1991, p. 147-148) atrela o fenômeno tributário à questão da liberdade individual e da positivação ocorrida com o movimento constitucionalista do início do século XX. Veja:

[...]. Constituindo o preço dessas liberdades, por incidir sobre as vantagens auferidas pelo cidadão com base na livre iniciativa, o tributo necessitava de sua limitação em nome dessa mesma liberdade e da preservação da propriedade privada, o que se fez, pelo constitucionalismo e pelas declarações de direitos, antecipados ou contemplados pelas novas diretrizes do pensamento ético e jurídico.

Sobre essa nova perspectiva do tributo, Deodato (1949, p. 147-148), ainda no final da década de 40, lembrava que o tributo já apresentava firmes características de extrafiscalidade<sup>31</sup>, afinal, em sua essência, o tributo nunca havia sido totalmente neutro já que o pensamento segundo o qual teria também funções econômicas, sociais e políticas, datava da criação dos primeiros tributos. Sob essa perspectiva, poder-se-ia até afirmar que todos os tributos teriam função social, econômica e política porque mesmo aqueles que se aproximavam mais de uma pura fiscalidade seriam, em última razão,

---

<sup>31</sup> Segundo Corrêa (1964, p. 54), “extrafiscalidade é o fenômeno manifestado em algumas leis relativas à entrada derivada, que lhes confere características de consciente estímulo ao comportamento das pessoas e de não ter por fundamento precípua arrecadar recursos pecuniários a ente público”.

verdadeiros transferidores de riquezas de uma para outra classe, sendo, ainda, criadores de novas fontes de produção para o bem-estar social<sup>32</sup>.

Nesse sentido, também é preciso pontuar que o estudo da fiscalidade implementada por um sistema central apenas ganhou mais corpo a partir do início do século passado, afinal, foi naquele período que, aproveitando o clima de constitucionalização do direito ocidental, passou a tributação a sofrer constantes codificações. Antes, o tributo possuía, basicamente, caráter confiscatório e era cobrado de maneira esporádica e desproporcional, sem regras e finalidades definidas, podendo, inclusive, recair até mesmo sobre a própria vida das pessoas, isso mesmo diante da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, que havia positivado, no final do século XVIII, a necessidade de contribuição às despesas públicas de acordo com as possibilidades individuais de cada cidadão<sup>33</sup> (TORRES, 1991, p. 45-47).

Uma prova dessa positivação inaugurada pelo constitucionalismo do século XX pode ser visualizada na Alemanha do pós-guerra, em que, “condenada” pelo Tratado de Versalhes a indenizar as nações envolvidas na primeira Grande Guerra, viu-se obrigada a obter novas fontes de recursos como forma de adimplir o ônus que lhe foi imposto, o que acabou por lhe forçar a, internamente, promover alterações legais como forma de legitimar as novas cobranças tributárias. Essa conduta torna-se bastante significativa para a compreensão do fenômeno tributário porquanto revela a finalidade inicial da criação e da positivação dos sistemas tributários pelas nações, qual seja, a arrecadação de recursos (KENNEDY, 1989, p. 279).

Aliás, que se ressalte a relevância desse período entre guerras para a tributação, denominado de “Era da Catástrofe” por Hobsbawn (2008, p.17), em que a funcionalidade do fenômeno tributário sofreu significativa mudança de paradigma, muito em razão da crise do sistema capitalista ali observado. Segundo o historiador, “durante quarenta anos, a sociedade europeia ocidental capitalista foi de calamidade em calamidade (...) e os imensos impérios coloniais, erguidos durante a Era do Império

---

<sup>32</sup> Para Meirelles (2002, p. 509), “o bem-estar social é o bem-comum, o bem do povo em geral, expresso sob todas as formas de satisfação das necessidades comunitárias”. Segundo o autor, ao bem-estar social poderiam ser incluídas “as exigências materiais e espirituais dos indivíduos coletivamente considerados”. Em síntese, conclui que “são as necessidades vitais da comunidade, dos grupos e das classes que compõem a sociedade”.

<sup>33</sup> Art. 13º. Para a manutenção da força pública e para as despesas de administração é indispensável uma contribuição comum que deve ser dividida entre os cidadãos de acordo com suas possibilidades. Art. 14º. Todos os cidadãos têm direito de verificar, por si ou pelos seus representantes, da necessidade da contribuição pública, de consenti-la livremente, de observar o seu emprego e de lhe fixar a repartição, a coleta, a cobrança e a duração (UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, 2016).

(1875-1914) foram abalados e ruíram em pó”. Esse cenário, em que se percebia claramente a economia fragilizada, implicou no fato de as instituições da democracia liberal praticamente desaparecerem após 1917, tendo restado apenas em parte do território europeu e em alguns escassos pontos da América do Norte e Oceania.

Mas esse “tributar para arrecadar”, típico do intervencionismo e do dirigismo econômico estatal de Keynes (1996, p. 341), que enxergava na tributação direta, como no caso do imposto sobre a renda das pessoas, algo essencial para diminuir as desigualdades de riqueza e de renda, deixou de ser a única finalidade governamental com o decorrer das décadas. Isso porque outras preocupações, alimentadas talvez pela crescente evolução do constitucionalismo, começaram a ganhar campo dentre os governantes, que passaram a se preocupar também com programas assistenciais, garantias de direitos coletivos e políticas de distribuição de renda, semeando, assim, as primeiras ideais concretas acerca do Estado de bem-estar Social (tradução nossa)<sup>34</sup>.

Não à toa, esse período pós 2ª Guerra, denominado de “Era de Ouro” por Hobsbawn (2008, p. 15), foi de grande transformação social e crescimento econômico generalizado, tudo isso proporcionado por esse novo Estado Fiscal, mais liberal, já muito próximo de detalhes típicos do Estado de Direito moderno, que passou a intervir de maneira regrada e mais cuidadosa na ordem econômica e social com um nítido objetivo de atingir uma sociedade mais solidária, igualitária e justa. Veja:

Na ordem dos fatos históricos e na ordem das ideias, o tributo começa a assumir suas características atuais e passa a ocupar a posição de principal categoria de receita pública exatamente no período em que o princípio da igualdade de todos os cidadãos perante a lei é afirmado pelas vitoriosas revoluções burguesas, que estabelecem uma nova ordem jurídica, política e social da qual o tributo é ao mesmo tempo garantia (enquanto preço da liberdade individual antes negada pelo absolutismo e pelo feudalismo), consequência (a liquidação do imenso patrimônio imobiliário da igreja e da nobreza e a retirada do Estado das atividades econômicas impediam que as antigas receitas dominiais continuassem a financiar os gastos governamentais, os quais passam a contar fundamentalmente com a arrecadação tributária) e possível ameaça (na medida em que a arbitrariedade e o autoritarismo do fisco pode sufocar a liberdade dos cidadãos) (GODOI, 1999, p. 182-183).

Bercovici (2012, p. 208) lembra, dentro desse contexto, que foi somente a partir do século XX que as constituições passaram “a conter normas atribuidoras de competência para elaboração e a implementação da política econômica”, estabelecendo,

---

<sup>34</sup> Expressão original: Welfare State.

assim, “o fundamento jurídico” para que os Estados tomassem as medidas econômicas necessárias. Assim, destaca que a efetividade da política econômica passa também a ser uma “tarefa do direito”.

Enfim, é exatamente nesse contexto de necessidade estatal de arrecadação de recursos provenientes do capital privado para o custeio da atividade estatal que se passa a desenhar o fenômeno tributário, passando o tributo, então, a exercer papel fundamental para o financiamento das despesas públicas<sup>35</sup> não apenas para fazer frente a necessidades pontuais e básicas de cunho administrativo, mas também para viabilizar a efetivação das garantias constitucionalmente asseguradas, com a implementação de sua cobrança de modo permanente e proporcional, de acordo com a riqueza individual dos particulares (TORRES, 2009, p. 525).

A coexistência do fenômeno tributário com o novo Estado de Direito, portanto, propiciou maior aproximação a um ideal de isonomia tributária calcada em uma relação de troca em que o pagamento do tributo é, como antes sinalizado, a condição de liberdade, onde “cada indivíduo consente em sacrificar uma parte de sua liberdade para assegurar o resto” (TORRES, 1995, p. 111-114).

Com efeito, inaugura-se verdadeiro elo de ligação entre liberdade, o estudo do Estado Fiscal e o fenômeno tributário, afinal, a obrigação de pagar tributos passa a ser vista como o preço da liberdade, afinal, todo o imposto torna-se, para a pessoa que o paga, um verdadeiro símbolo não de escravatura, mas de liberdade. Isso porque o ato de pagamento de tributo denotaria que o contribuinte estaria sim sujeito ao Governo, mas que, pelo fato de ter alguma propriedade, ele mesmo não poderia ser propriedade de um patrão (SMITH, 1996, p. 310).

Em outras palavras, pode-se afirmar que a ligação entre tributo e liberdade passa, definitivamente, a ganhar repercussão dentre os teóricos políticos, afinal o assunto passa a interessar, definitivamente, tanto à emergente sociedade capitalista, que resistia ao gradativo aumento da tributação e à dominação estatal tradicional, como

---

<sup>35</sup> Sobre despesas públicas, Siqueira (2015, p. 61) destaca que são passíveis de ser mensuradas “nas diversas fases de execução, que inclui os atos de empenho, liquidação e pagamento, explicitamente previstos na Lei de Finanças Públicas de 1964”. Aprofundando a diferenciação, “pode-se afirmar que o empenho corresponde à reserva de dotação orçamentária para a execução da despesa e provê garantias ao fornecedor de que existe crédito orçamentário para atendê-la. A liquidação ocorre imediatamente após a entrega da mercadoria ou a conclusão do serviço, momento no qual o governo verifica os documentos que comprovam que o fornecedor cumpriu devidamente suas obrigações. (...) O pagamento, por sua vez, é a última etapa, quando ocorre a emissão da ordem bancária de pagamento ou desembolso efetivo de recursos (...) para saldar o compromisso com o credor”.

àqueles iluministas que intentavam impor um ideal de dominação racional (TORRES, 1991, p. 13-14).

Sob essa perspectiva, a ideia de Estado Fiscal de Direito passa a se correlacionar intimamente com a noção de liberdade individual, afinal, ao mesmo tempo em que o contrato social reserva um mínimo de liberdade intocável pelo imposto, garantido por meio dos mecanismos das imunidades e dos privilégios, torna-se perceptível que o Estado permite-se exercer um poder tributário sobre a parcela não excluída pelo pacto constitucional, adquirindo tal imposição a característica do preço da liberdade (TORRES, 1991, p. 109).

Em síntese, pode-se afirmar, portanto, que é nessa toada, calcada na necessidade de arrecadação de recursos como forma de custear as despesas governamentais, bem como na necessidade de sistematização do fenômeno tributário, que se passa a desenhar o Estado Fiscal.

Dessa forma, considerando essa nova relação entre tributo e liberdade, denominada de “dramática” por Torres (2012, p. 10) eis que solidificada sob uma base bipolar porquanto o tributo seria a garantia da liberdade ao mesmo tempo em que seria possuidor de extraordinária aptidão para destruí-la, passa-se, então, a se preocupar não apenas com a aplicação dos recursos arrecadados, mas também com os critérios que serão adotados na forma de tributação, com ideais, ainda que embrionários, de isonomia, capacidade contributiva, justiça e proporcionalidade fiscal, caracterizando, assim, o chamado Estado Fiscal Social, que surge com o propósito de atuar positivamente quanto à tutela dos direitos e garantias fundamentais ao mesmo tempo em que está limitado, pela perspectiva tributária, pelas liberdades individuais.

Sobre essa nova roupagem atribuída ao Estado Fiscal, Torres (2009, p. 536) destaca que o Estado seria impensável sem a dimensão fiscal, afinal, em última essência, ao mesmo tempo em que seria o responsável por assegurar as liberdades individuais frente à tributação exerceria, também, o papel de redistribuir as receitas entre os vários órgãos públicos. Além disso, essa dimensão seria o alicerce para a promoção do desenvolvimento econômico, o que deveria ser efetivado mediante respeito à capacidade contributiva dos cidadãos e à procura da justa remuneração pelo fornecimento de serviços públicos, tudo isso sem se afastar de outros objetivos essenciais, como o alcance ao pleno emprego e o combate à infração.

Bonavides (2004, p. 185) complementa essa visão ao esmiuçar os pressupostos os quais considera como essenciais para que seja configurado o chamado Estado Social:

Quando o Estado, coagido pela pressão das massas, pelas reivindicações que a impaciência do quarto estado faz ao poder político, confere, no Estado constitucional ou fora deste, os direitos do trabalho, da previdência, da educação, intervém na economia como distribuidor, dita o salário, manipula a moeda, regula os preços, combate o desemprego, protege os enfermos, dá ao trabalhador e ao burocrata a casa própria, controla profissões, compra a produção, financia as exportações, concede crédito, institui comissões de abastecimento, provê necessidades individuais, enfrenta crises econômicas, coloca na sociedade todas as classes na mais estreita dependência de seu poderio econômico, político e social, em suma, estende sua influência a quase todos os domínios que dantes pertenciam, em grande parte, à área de iniciativa individual, neste instante o Estado pode, com justiça, receber a denominação de Estado Social.

Aqui, ainda que o liberalismo de Adam Smith (1996, pp. 283-284) pouco se apresente como meio ideal para correlacionar esse novo aspecto social atribuído ao Estado, acredita-se ser oportuno lembrar que nos seus estudos talvez estejam localizadas as primeiras diretrizes de um sistema tributário moderno, mais próximo àqueles vistos no pós-constitucionalismo do início do século XX voltados, dentre outros elementos, à garantia de prévia existência de lei instituidora de tributos, à proporcionalidade da tributação de acordo com a renda do indivíduo e à vedação ao confisco de patrimônio individual. Veja:

I. Os súditos de cada Estado devem contribuir para a manutenção do governo, na medida máxima possível, proporcionalmente às suas capacidades respectivas, isto é, em proporção com a renda de que desfrutam, sob a proteção do Estado. As despesas do governo, em relação aos indivíduos de uma grande nação, são como despesas de administração em relação aos rendeiros associados de uma grande propriedade, os quais são obrigados a contribuir em proporção aos respectivos interesses que têm na propriedade. É na observância ou no não cumprimento dessa máxima consiste o que se denomina igualdade ou desigualdade da tributação.

[...]

II. O imposto que cada indivíduo está obrigado a pagar deve ser fixo e não arbitrário. A data do recolhimento, a forma de recolhimento, a soma a pagar, devem ser claras e evidentes para o contribuinte e para qualquer pessoa. [...].

A indefinição da taxação estimula a insolência e favorece a corrupção de uma categoria de possas que são por natureza impopulares mesmo

quando não são insolentes nem corruptas. A certeza sobre aquilo que cada indivíduo deve pagar é, em matéria de tributação, de tal relevância que, segundo entendo e com base da experiência de todas as nações, um grau muito elevado de falta de equidade de impostos nem de longe representa um mal tão grande quanto um grau muito pequeno de incerteza ou indefinição.

III. Todo imposto deve ser recolhido no momento e de maneira que, com maior probabilidade, forem mais convenientes para o contribuinte. [...].

IV. Todo imposto deve ser planejado de tal modo, que retire e conserve fora do bolso das pessoas o mínimo possível, além da soma que ele carrega para os cofres do Estado. [...].

Essas perspectivas foram, gradativamente, sendo absorvidas pelos estados nacionais na mesma velocidade em que foram incorporando os respectivos diplomas constitucionais, tal qual se pode perceber no México (Constituição de 1917), Alemanha (Constituição de Weimar em 1929) e no Brasil (Constituição de 1934), em um nítido processo de aproximação global entre estado e sociedade que culminaria, anos mais tarde, na verdadeira configuração do Estado de Direito.

Torres (2009, p. 534) destaca esse cenário lembrando que, com o Estado Social, a integração entre Estado e sociedade seria possível de se atingir, afinal, este passaria a regular e controlar os setores mais amplos da sociedade civil, sem com ela se confundir. Com efeito, inobstante a possibilidade desse cenário poder propiciar o surgimento de certo totalitarismo, a sociedade civil, por meio, por exemplo, das associações, das entidades de classe e dos organismos econômicos que passaria a controlar o Estado, poderia criar condições que lhe faria ficar sujeito, além do controle jurisdicional, ao das agências não-governamentais.

Assim, o poder de tributar passaria a ter, definitivamente, legitimidade, seja porque teria lastro constitucional, seja porque positivaria o direito subjetivo de cobrança do Estado, seja, enfim, porque os indivíduos passariam a ser tributados com base em princípios e normativos que colocariam limites da atividade tributária do Estado ao mesmo tempo em que lhes garantiriam a segurança de arbitrariedades e aberrações por parte do ente estatal, noção esta, vale destacar, que já fora inclusive motivo de preocupação pelos liberais clássicos, como Locke (2014, p. 87), que defendia a impossibilidade das leis lançarem impostos sobre as propriedades sem o consentimento do povo ou sem a intermediação do Parlamento.

Apenas a título de lembrança, sobre “princípios”, Silva (2001, p. 192) lembra que “a ideia de princípio deriva da linguagem de geometria, onde designa as verdades primeiras”. Isso porque teriam, os princípios, “de um lado, servido de critério de inspiração às leis ou normas concretas desse Direito Positivo, e doutro, de normas obtidas ‘mediante um processo de generalização e decantação dessas leis’”.

Nesse ponto, vale lembrar a lição de Alexy (1997, p. 86), que atribui uma roupagem mais normativa aos princípios uma vez que teriam um viés voltado a ordenar que algo viesse a ser realizado, na maior medida possível, dentro das possibilidades jurídicas e reais existentes. Por isso seriam mandados de otimização, caracterizados não apenas pelo fato de que poderiam ser cumpridos em diferentes graus, mas também na medida em que seu cumprimento dependeria tanto de possibilidades reais como de jurídicas.

E, essencialmente, sobre “princípio jurídico”, oportuna ainda é a menção à Carraza (2005, p. 39), para quem este seria “um enunciado lógico, implícito ou explícito, que por sua grande generalidade, ocupa posição de preeminência nos vastos quadrantes do Direito“. Por isso mesmo, o princípio jurídico vincularia, “de modo inexorável, o entendimento e a aplicação das normas jurídicas que com ele se conectam”.

Retornando o foco para o viés tributário, percebe-se que as constituições passaram a contemplar não somente o princípio da capacidade individual de contribuição como limite material de alcance da norma tributária, mas também o princípio da legalidade como limite formal de sua produção, convertendo o Estado no titular de um direito subjetivo tributário (VILLEGAS, 2009, p. 253).

Essa perspectiva normativa principiológica, porém, não se restringe apenas à perspectiva tributária, afinal, estende-se também a outras frentes de garantias e direitos fundamentais. Isso porque as cláusulas constitucionais passam não somente a limitar diretamente o poder tributário mediante preceitos especificamente referidos a tributos, mas também “o fazem de forma indireta e quando garantem outros direitos”, como por exemplo, dentre outros, “o da propriedade, o de exercer comércios ou indústrias lícitas”, bem como o de transitar livremente pelo território do país (VILLEGAS, 2009, p. 254).

Objetivamente, o que se quer deixar clarividente é que a mudança de paradigma do tributo, seja em relação ao indivíduo, seja em relação ao Estado, inaugurou, definitivamente, uma nova era de sua subordinação ao ordenamento jurídico, fazendo nascer, à luz do novo Estado de Direito, a criação de uma relação jurídica

impositiva, consistente, por um lado, de limites formais e matérias do credor estatal, e por outro, de deveres dos indivíduos, que passam a ser submetidos, legalmente, ao poder de exigência do ente estatal sob uma ótica de prestação jurídica patrimonial, associado, inclusive, a um direito de “cooperar com a liquidação”, permitindo-lhe, assim, “salvaguardar seus interesses e influenciar na fixação de sua dívida tributária” (BUJANDA, 1985, p. 29-30).

Ainda sobre o tema, Ávila (2008, p. 72) destaca que essa limitação possui três vertentes: uma de aspecto negativo, de abstenção estatal, como, por exemplo, a vedação ao confisco e à retroatividade; outra, de aspecto positivo, de ação estatal, como, a observância ao princípio da dignidade da pessoa humana, em que o Estado deveria garantir ao menos uma vida digna ao contribuinte; e, por fim, uma última voltada para a composição de interesses entre estado e contribuinte, de caráter neutro.

E é sob as bases desse raciocínio que se destaca que as limitações não se resumem à atuação, ou abstenção, estatal. Isso porque o destinatário dessas também seria o contribuinte, chamado a exercer uma cidadania fiscal calcada em uma equidade tributária e também em um consentimento ao pagamento de tributo. Veja:

Além de conter a força estatal, as limitações também servem de instrumento para conter forças econômicas e sociais. Setores poderosos da economia e regiões politicamente fortalecidas constituem forças que, por vezes, também restringem direitos fundamentais que podem ser protegidos pelas próprias limitações ao poder de tributar. O repasse do custo econômico dos tributos para o consumidor final, a ausência de destaque nas notas fiscais do tributo anteriormente pago, a inexistência de apresentação de informações relativas a obrigações tributárias que afetam terceiros são exemplos de problemas que podem ser protegidos por princípios tributários (ÁVILA, 2008, p. 73-74).

Aliás, esses novos componentes da limitação reservada aos indivíduos não poderiam passar despercebidos da exploração do tema, afinal, o Estado Fiscal deve ser observado não apenas pela ótica governamental e legal, mas também pela esfera do próprio indivíduo. E, para tanto, o debate em torno da cidadania fiscal e do consentimento ao pagamento de tributo merecem ser explorados.

Nesse sentido, em relação à cidadania fiscal, importa, antes de enfrentar propriamente esse termo, destacar a noção primeira de cidadania, definida por Nabais (2012, p. 35) como a qualidade dos indivíduos que, enquanto membros ativos e passivos de um Estado-nação, seriam titulares ou destinatários de um determinado número de

direitos e deveres universais, e, por conseguinte, detentores de um específico nível de igualdade.

Bittar (2009, p. 217) relaciona a fragilidade da cidadania brasileira ao recente processo de democratização o qual passou o Estado brasileiro. Nesse ponto, a in experiência democrática seria a principal causa de uma vivência ambígua de direitos na realidade brasileira na medida em que fatores econômicos, culturais e sociais de base seriam o principal fator de carências elementares para a estruturação de uma cidadania plena.

A discussão em torno desse tema não deverá ser resumida a um conceito específico. A ideia acima exposta representa apenas uma síntese dessa noção tão ampla e histórica<sup>36</sup>, possuidora de perspectivas inúmeras, suscetíveis, portanto, de definições e análises múltiplas.

Feita essa ressalva a fim de fixar-se que a exploração do assunto não é prioridade na presente dissertação, pode-se afirmar que as várias facetas desse termo concordam com as noções voltadas à participação cívica e republicana e à proteção aos direitos fundamentais, notadamente em momento posterior à Revolução Francesa, cujos elementos constitutivos poderiam assim ser fixados: titularidade de um determinado número de direitos e deveres numa sociedade específica; pertença a uma determinada comunidade política, em geral vinculada à ideia de nacionalidade; e possibilidade de contribuir para a vida pública dessa comunidade por meio da participação (NABAIS, 2005, p. 93).

Sob essa perspectiva, as diretrizes acima apontadas podem ser direcionadas para o viés fiscal, “trazido a ribalta da literatura jurídica fiscal com intuitos de, por um lado, ‘dourar’ a pílula da sujeição aos impostos daqueles que efetivamente os pagam e, de outro lado, ‘zurzir’ a falta de civismo dos fugitivos fiscais” (NABAIS, 2005, p. 96).

Essa atribuição específica da cidadania está inegavelmente voltada para um conjunto de direitos e deveres dos cidadãos frente ao Estado Fiscal, relacionados à uma noção bilateral, onde, de um lado, o cidadão cumpre com seu dever de contribuir para o

---

<sup>36</sup> Quanto à noção histórica, vale lembrar que a amplitude do exercício da cidadania sempre sofreu discriminação, tanto pelos ordenamentos jurídicos como também pelos Estados Nacionais. Dallari (2001, p. 198) lembra, por exemplo, que a partir da Constituição Francesa de 1791, a condição de cidadão foi reservada às pessoas do sexo masculino que tivessem uma renda mínima anual. Nesse sentido, a “exclusão não se limitou aos direitos eleitorais, atingindo também o direito de participar de quase todas as atividades da Administração Pública”. Tais restrições, inclusive, “chegaram aos nossos dias através da manipulação do conceito de cidadania. Segundo orientação generalizada desde o início do século XIX, só é cidadão aquele que preenche os requisitos fixados em lei para atingir tal categoria, e os próprios direitos da cidadania foram estritamente indicados em lei”.

funcionamento da máquina pública e, de outro, o Estado administra e executa os recursos angariados, noção essa, vale dizer, lembrada por Torres (1999, p. 470-471), para quem a cidadania fiscal, que envolve os direitos humanos, os políticos, os sociais e econômicos e os difusos, compreende também os deveres correspondentes.

E justamente por também compreender a noção do “dever” é que acepção do termo é merecedora de instrumentos eficientes que possam dar concretude à parte teórica aqui explanada, exercendo a sua dimensão processual papel extremamente relevante porquanto envolve processos jurídicos os quais permitirão a implementação dos direitos e deveres. Não por outra razão, a cidadania fiscal, conseqüentemente, passa a ter uma característica multidimensional. (TORRES, 1999, p. 310).

Estando, portanto, diretamente ligada à noção do dever fundamental de pagar tributos, a cidadania fiscal atrela-se também à ideia de justiça tributária, o que traz à tona, novamente, aquela preocupação exteriorizada por Adam Smith, anteriormente reproduzida, relacionada aos princípios que norteariam o exercício da tributação pelo Estado.

Essa ideia, contudo, não pode ser isoladamente considerada sob uma visão restrita à perspectiva da proporcionalidade e justiça de pagamento, afinal, não se pode deixar de lado que o produto do tributo é justamente o instrumento de efetivação de direitos e garantias fundamentais de toda a sociedade.

Aliás, sobre o ideal de justiça, oportuna é a menção aos estudos de Rawls (2000, p. 58), que desenvolve o tema a partir do foco nas instituições, entendidas como um “sistema público de regras que define cargos e posições com seus direitos e deveres, poderes e imunidades”, que deveriam ser consideradas sob duas vertentes, sendo a primeira, como um objeto abstrato, ou seja, como uma forma possível de conduta expressa por um sistema de regras, e a segunda, como a realização de ações especificadas por essas regras no pensamento e na conduta de certas pessoas em uma dada época e lugar.

Não à toa, Rawls (2000, p. 7) entende que o objeto principal da justiça seria a estrutura básica da sociedade, ou, mais precisamente, o modo como as principais instituições sociais distribuiriam os direitos e os deveres fundamentais e determinariam a divisão das vantagens decorrentes da cooperação social.

Essa “justiça distributiva”, vale destacar, é a roupagem mais recente das ideias de Adam Smith acima apresentadas, afinal, a leitura social é desenvolvida a partir da concepção segundo a qual “todos os valores sociais – liberdade e oportunidade, renda

e riqueza, e as bases sociais do auto-respeito – devem ser distribuídos de forma igual”. Nesse ponto, o próprio Rawls (2000, p. 66) alerta para a exceção, qual seja, o verificado quando “a distribuição desigual de um ou de todos estes valores seja vantajosa para todos”.

Aliás, apenas a título de ilustração, importante, para o presente estudo, citar a teoria da tributação ótima, que relaciona a justiça tributária com o atributo da equidade entre os agentes econômicos da sociedade, o que poderia, inclusive, resultar em um único imposto, mais próximo à realidade do indivíduo no tocante à sua capacidade de consumo e auferimento de renda.

Ainda segundo essa teoria, a justiça social estaria associada ao bem-estar da sociedade como uma função de utilidades individuais. Isso porque um dos principais problemas do fenômeno tributário, inequivocamente, é a diferença existente entre os indivíduos, especialmente no tocante à dotação de recursos e suas preferências. Essas, conseqüentemente, deveriam ser prontamente consideradas para a determinação dos tributos, não apenas pelo Estado, mas também pelos agentes econômicos (BARBOSA; SIQUEIRA, 2001, p. 4).

Nesse sentido, um imposto de montante fixo (tradução nossa)<sup>37</sup> poderia ser utilizado pelo governo caso a observação das características pessoais de cada indivíduo fosse passível de visualização pelos agentes de mercado. Isso não implicaria na ineficiência de alocação de recursos da economia, mas sim dotaria de eficiência o produto de sua arrecadação eis que não dependeria do comportamento do agente econômico. Dessa forma, dependendo das características do indivíduo que, em princípio, não podem ser abruptamente alteradas, haveria certo equilíbrio entre, de um lado, os ideais de justiça fiscal e justiça distributiva e, de outro, a política arrecadatória (BARBOSA; SIQUEIRA, 2001, p. 4).

Tal teoria, contudo, não seria capaz de oferecer um resultado geral sobre o grau apropriado de seletividade dos impostos sobre consumo, uma vez que este depende de especificidades de cada caso considerado, o que poderia, inclusive, repercutir na necessidade de subsídios estatais como forma de efetivação dos direitos fundamentais e demais despesas necessárias à sua própria manutenção de infraestrutura:

---

<sup>37</sup> Expressão original: Lump sum tax.

Em particular, a estrutura ótima de alíquotas depende crucialmente do conjunto de instrumentos à disposição do governo para consecução de seus objetivos arrecadatórios e redistributivos, e da forma como os consumidores diferem entre si. No caso do Brasil, supondo que os impostos sobre consumo são os únicos instrumentos disponíveis, os resultados empíricos mostram que a estrutura ótima dos impostos sobre o consumo é caracterizada pela seletividade de alíquotas. Mais especificamente, quando há uma forte preocupação com equidade, as estimativas sugerem um subsídio para as categorias de bens consumidos em maior proporção pelas classes de renda mais baixa (BARBOSA; SIQUEIRA, 2001, p. 45).

Ainda dentro desse contexto, interessante é o contraponto levantado por O'Connor (1977, p. 213-214), que, voltado a um estudo mais próximo da perspectiva social do tributo, lembra que o sistema tributário forçaria os trabalhadores a continuarem sendo, exatamente, trabalhadores, obrigando-os a ficar cada vez mais dependente do capital e do Estado, afinal, esta seria a essência, contraditória é bem verdade, do próprio sistema tributário: apesar do aumento das despesas estatais implicarem, em princípio, em elevação da carga tributária, essa, em última instância, resultaria em lucros para o capital monopolista porquanto os tributos das empresas seriam transferidos, efetivamente, aos próprios consumidores sob a forma de preços mais elevados. Assim, se, por um lado, o fardo dos impostos recairia sobre a classe trabalhadora, por outro essa mesma classe exigiria “cada vez mais despesas (de consumo social e correntes de caráter social) exatamente porque tem o status de classe trabalhadora”.

Feitas, enfim, todas essas ponderações, permite-se caminhar nesta exposição para direcionar o estudo para o Estado fiscal brasileiro como supedâneo da futura análise dos mecanismos jurídicos e políticos utilizados para fazer frente à crise de 2008, os quais vêm a colocar em xeque até mesmo a autonomia da gestão estatal frente às demais variáveis provenientes do mercado.

### **3.3 O Estado Fiscal brasileiro**

Sabidamente, o Estado brasileiro é financiado, em grande parte, pela arrecadação tributária incidente sobre toda a sociedade, independente da natureza jurídica do contribuinte, seja ele pessoa física, seja ele pessoa jurídica.

Esse Estado fiscal nasce, segundo Torres (1991, p. 151), com a Constituição Fiscal de 1824, fundando-se no relacionamento “entre liberdade e tributo, em que este é o preço da autolimitação daquela, transfigurando-se a liberdade em fiscalidade”.

Essa atuação fiscal, vale destacar, não ocorre sem alicerce jurídico, devendo toda e qualquer conduta ativa tributária perpetrada pelo Estado fiscal brasileiro ser balizada pelo princípio da legalidade tributária, previsto e positivado no art. 150, inciso I<sup>38</sup>, da Constituição Federal de 1988, e consagrado no inciso II do art. 5º<sup>39</sup>, também da Carta Magna, sendo este o principal garantidor<sup>40</sup> de inexistência de abusos a que o contribuinte possa estar sujeito, afinal, nada, tampouco ninguém, pode obrigá-lo a qualquer comportamento, senão em virtude de lei.

Carvalho (2013, p. 224), preocupado com a extensão do termo lei, alerta que a sua utilização não pode resultar na aplicação de instrumentos secundários, como convênios, decretos regulamentares e instruções normativas, para criar obrigações tributárias. Nesse sentido, a lei e outros estatutos normativos que teriam força de lei seriam os únicos veículos credenciados a promover o ingresso de regras inaugurais no universo jurídico brasileiro, não por outra razão sendo designados de instrumentos primários.

Em outras palavras, tem-se que qualquer tipo de obrigação tributária ou de dever instrumental que viesse a ser instituído pela classe de instrumentos normativos secundários, sem fundamento de validade naquelas normas primárias, seria, inequivocamente, incompatível com o ordenamento jurídico, devendo, pois, ter sua invalidade reconhecida pelos órgãos competentes da Administração Pública ou do Poder Judiciário (CARVALHO, 2013, p. 225).

Por oportuno, destaca-se que toda e qualquer interpretação feita mediante um único método de interpretação e que leve, por consequência, ao afastamento dessa garantia constitucional destinada aos cidadãos, estará fadada ao fracasso. Nesse sentido,

---

<sup>38</sup> Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: I - exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça [...].

<sup>39</sup> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei [...].

<sup>40</sup> Outros limitadores ao poder de tributar podem ser aqui lembrados, como a irretroatividade, a anterioridade e as imunidades, todos previstos ao longo da Seção II (“Das Limitações ao Poder de Tributar”) do Capítulo I (“Do Sistema Tributário Nacional”) do Título VI (“Da Tributação e do Orçamento”) da Constituição Federal.

não seria difícil distribuir os métodos de interpretação pelas três plataformas de investigação linguística, quais sejam, os métodos literal e lógico, que estariam no plano sintático, e o histórico e o teleológico, que atuam tanto no nível semântico quanto no pragmático (CARVALHO, 1991, p. 76).

Esse raciocínio, vale dizer, não poderá evoluir sem se olvidar do princípio da unidade da Constituição, assim destacado por Canotilho (1991, p. 232):

[...] ganha relevo autônomo como princípio interpretativo quando com ele se quer significar que o Direito Constitucional deve ser interpretado de forma a evitar contradições (antinomias, antagonismos) entre as suas normas, e, sobretudo, entre os princípios jurídico-políticos constitucionalmente estruturantes.

Em outras palavras, o que se quer deixar explícito é que o atual Estado fiscal brasileiro foi desenhado com as mesmas diretrizes observadas nos outros estados nacionais ocidentais, em que os interesses dos governantes, em princípio, estão a serviço do Estado, afinal, o cidadão não é um simples instrumento do poder, mas sim a origem do poder (ENTERRÍA, 1989, p. 12).

A propósito, para que dúvidas não parem, lembra-se que o Estado Fiscal brasileiro está alicerçado em um federalismo consagrado como cláusula pétrea, prevista no parágrafo 4º do inciso I do artigo 60<sup>41</sup> da Constituição, que outorga, às unidades federativas, competências tributárias para também exercerem os respectivos poderes de tributar<sup>42</sup>, funcionando o sistema em uma engrenagem próxima àquela desenhada por Mello (1948, p. 17), ainda sob a égide da Carta de 1937, imposta por Getúlio Vargas, qual seja, a existência de três características distintas, a saber: “a) o processo de repartição das competências entre a União e os Estados federados; b) a autonomia dos Estados federados; e c) a participação dos Estados federados nas decisões da União”.

---

<sup>41</sup> Art. 60. [...]. § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado. [...].

<sup>42</sup> Falando-se de impostos, à União foram tutelados os impostos sobre importação de produtos estrangeiros; exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados; renda e proventos de qualquer natureza; produtos industrializados; operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários; propriedade territorial rural; e grandes fortunas, nos termos de lei complementar. Aos Estados, foram reservados os impostos sobre transmissão *causa mortis* e doação, de quaisquer bens ou direitos; operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior; e propriedade de veículos automotores. Finalmente, aos Municípios, foram destinados os impostos sobre propriedade predial e territorial urbana; transmissão entre vivos, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição; e serviços de qualquer natureza.

Sobre o tema, observa-se uma clara e profunda complexidade de organização entre os entes federativos, calcada em repartições de competências privativas, políticas e administrativas, em que, não raras vezes, emanam conflitos entre as unidades federativas, todos, vale dizer, com “remédios” previamente prescritos pelo texto constitucional, elaborado pelo constituinte de modo a “observar princípios técnicos na estatuição das regras de repartição, sem o que não seria possível partir e ordenar harmonicamente o poder de tributar, originariamente uno” (COELHO, 1993, p. 2).

Ou seja, sob essa perspectiva, torna-se clara a ideia segundo a qual o federalismo fiscal denota partilha de tributos pelos entes federativos como meio de assegurar-lhes meios para atendimento de seus fins. Não à toa, tem-se como verdadeiramente essencial que haja fonte de renda a fim de que as unidades cumpram com seus encargos, pois do contrário, a autonomia política se tornaria apenas nominal. Isso porque, para agir com independência, a disponibilização de recursos próprios é imprescindível (DALLARI, 2003, p. 259).

Nesse ponto, lembra-se que a Constituição divide as competências e reparte as receitas não somente em razão da arrecadação tributária eis que os ingressos financeiros nos cofres públicos também são provenientes de receitas não tributárias, como as decorrentes da exploração de seu patrimônio.

Essa repartição, como adiante destacado, não é harmônica, afinal, é acompanhada de conflitos que chegam, inclusive, a beirar o que se conhece hodiernamente como “guerra fiscal”, originada basicamente em razão do desequilíbrio do pacto fiscal bem como em razão da natural conduta individualizada dos entes federativos que, por conta própria, caminham visando o aumento da respectiva arrecadação tributária mediante a concessão de incentivos fiscais à iniciativa privada.

Nesse cenário, não é demais reiterar que a atuação das unidades federativas também está submetida às diretrizes tributárias espaiadas ao longo da Constituição, já que qualquer das pessoas políticas de direito constitucional interno não poderá impor obrigações aos particulares senão mediante a expedição de lei anterior que descreve o fato (CARVALHO; MARTINS, 2014, p. 34).

De qualquer forma, quer-se ressaltar que a atuação fiscal do estado brasileiro, seja pela União ou pelas unidades federadas, não passa apenas pela sua sujeição ativa, mas também, e principalmente, pelo papel de aplicador dos recursos

angariados, afinal, não por outras razões, o Estado ainda é o principal responsável pela efetivação dos direitos fundamentais positivados na constituição federal.

E, nesse sentido, o que merece ser destacado é a forma pela qual o Estado Fiscal gasta e aplica os recursos que lhes são disponibilizados, que passa, necessariamente, por um planejamento legal que venha a atender às necessidades públicas.

Nos países capitalistas, essa ideia de planejamento surgiu da necessidade de alcançar objetivos econômicos e sociais, principalmente após a crise de 1929, além de ter raízes no esforço de reconstrução do pós-guerra, na década de 1950, geralmente levando em conta os objetivos lançados pelo Novo Acordo norte-americano (tradução nossa)<sup>43</sup>.

Aliás, sobre esse grande dilema intervencionista estatal sob a perspectiva liberal, Baleeiro (1984, p. 77), antes mesmo da Carta Constitucional de 1988, já colocava lembrava que o Estado, inevitavelmente, estaria a intervir na economia sempre que o viés tributário fosse modificado, aumentando ou diminuindo tributos. Assim, quando se pretende uma intervenção por meio de processos tributários, o Estado, por vezes, deveria se utilizar dos efeitos drásticos que uma imposição produz sobre os preços e o valor; já por outras, deveria afastar esses efeitos mediante a adoção de imunidades e isenções, discriminando, para esse fim, as coisas, fatos ou atividades, que desejasse preservar ou encorajar.

Em harmonia com essa visão, Gouvêa (2006, p. 279) lembra que o manejo da instrumentalidade tributária a serviço do Estado tem, necessariamente, que ser planejada sob o viés econômico sociocultural, não podendo ser feito à revelia desses fatores tão imprescindíveis para a sua sustentação. Essa deveria ser a real essência da extrafiscalidade fiscal<sup>44</sup>.

Dessa forma, para justificar a constitucionalidade de uma norma, a mera alegação de extrafiscalidade não deveria bastar, devendo coincidir com o objetivo constitucionalmente previsto a fim de que se dê legitimidade à norma extrafiscal.

---

<sup>43</sup> Expressão original: New Deal.

<sup>44</sup> Ainda sob a égide da Carta de 1967, Ataliba (1968, p. 156) já destacava a real extensão da extrafiscalidade como instrumento de intervenção na economia: “lembramos que hoje não há tributo que, de certa forma, não se preste a alguma finalidade extrafiscal. Na verdade, não é mais possível discernir, principalmente quanto aos impostos, até onde e quando vão os institutos fiscais e até onde os ordinatórios, do legislador (...)”

Para tanto, a instrumentalização dos mecanismos constitucionais tributários deveria levar em consideração fatores como, o desenvolvimento econômico, que detalha na acumulação de capital; a busca pelo pleno emprego; a distribuição da renda e riqueza; a geração de tecnologia; a preservação do meio ambiente; o desenvolvimento urbano; o desenvolvimento rural e a reforma agrária. Acrescenta-se, ainda, o desenvolvimento sociocultural, representado pela proteção da família, pela promoção da seguridade social e pelo incentivo à cultura, à educação, e ao desporto (GOUVÊA, 2006, p. 280).

No Estado Fiscal brasileiro, esse planejamento não é feito de maneira desarrazoada pois possui alguns instrumentos normativos que impõem o norte a ser trilhados pelos governantes, como a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000)<sup>45</sup>, a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que elenca as normas gerais de Direito Financeiro para a elaboração e controle de orçamentos públicos, e o próprio texto constitucional, que fixa os princípios de direito financeiro e orçamentário a serem obedecidos.

Esses instrumentos devem funcionar como verdadeiros balizadores das diretrizes orçamentárias, indicando os rumos da aplicação dos recursos arrecadados via política fiscal. Devem, entretanto, ser utilizados de maneira ponderada e útil, pois a sua má aplicação poderá gerar efeitos danosos à sociedade como um todos, afinal, da mesma forma esta pode desejar encorajar a utilização de certos recursos e prover subsídios para realizá-la, pode também desencorajar outros usos e impor penalidades para coibi-los (MUSGRAVE, 1973, p. 228).

Esse alerta deve ser visto na medida em que há sempre certo custo social por trás das escolhas de políticas públicas, principalmente no tocante ao viés tributário, em que elementos essenciais da razão de ser da tributação são, por vezes, deixados de lado, como, por exemplo, a equidade tributária que, não raramente, aparece derrotada por conta dos planejamentos feitos em detrimento exclusivamente de particulares. A

---

<sup>45</sup> Giuberti (2012, p. 151) lembra dos antecedentes históricos, orçamentários, políticos e econômicos, que acabaram por culminar na promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Segundo a autora, “o atual processo orçamentário e sistema de planejamento foram instituídos em um ambiente marcado pela crise fiscal, alta inflação e baixo crescimento da economia. E por toda a década de 1990 a 2000, o equacionamento das contas públicas esteve sempre no cenário político e econômico do país. A abertura financeira da economia brasileira ao longo dos anos de 1990, o acordo do FMI e a crise cambial, entre fins de 1998 e início de 1999 e, em seguida, a adoção do sistema de metas de inflação reforçaram ainda mais a necessidade de equilíbrio das contas públicas e do controle da trajetória da dívida, em consonância com as exigências do capitalismo financeiro e com os preceitos da teoria macroeconômica dominante. É neste contexto que o consenso político em torno da disciplina fiscal foi alcançado e a LRF aprovada”.

ausência de regulamentação do imposto sobre grandes fortunas, previsto pelo constituinte em 1988<sup>46</sup>, é um exemplo dessa quebra de diretrizes.

Ou seja, há certa imprescindibilidade no correto estudo do planejamento estratégico para o Estado Fiscal, que será determinante para o Poder Público, nos termos do art. 174 da Constituição Federal<sup>47</sup>, no tocante à escolha de instrumentos de intervenção econômica, de previsão e de gestão dos recursos públicos.

Sobre esses, a propósito, importante destacar a relevância do orçamento na execução desse planejamento. Isso porque, no Estado Fiscal brasileiro, toda e qualquer previsão de arrecadação e custos deve possuir lastro em três principais leis orçamentárias que, obrigatoriamente, devem acompanhar a atuação do gestor público.

Uma decorre do planejamento inserido em outra, de modo que haja uma perfeita coesão entre a previsão mais abstrata (Plano Plurianual), a transição entre o planejado e futuramente executado (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e a efetivação dos gastos (Lei Orçamentária Anual). Vê-se, portanto, que parte, o planejamento, do Plano Plurianual, que traça planos gerais de médio prazo os quais servirão de base para a execução dos gastos, elencando metas e objetivos que servirão de base para a atuação do governante.

Paludo (2013, p. 81) o define como um verdadeiro instrumento legal de planejamento de maior alcance no estabelecimento das prioridades e no direcionamento das ações governamentais uma vez que, simultaneamente, traduz o compromisso com os objetivos e a visão do futuro, assim como a previsão de alocação dos recursos orçamentários nas funções de Estado e nos programas governamentais. É o Plano Plurianual, inclusive, que explicita à comunidade política quais as linhas de atuação do ente federativo, afinal, ali constam os planos, as metas e os objetivos a serem perseguidos.

Explorando-o ainda mais, destaca-se dois princípios norteadores a serem observados pelo Plano Plurianual:

---

<sup>46</sup> Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre: [...] VII - grandes fortunas, nos termos de lei complementar.

<sup>47</sup> Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

1. A ideia do processo contínuo e pouco disruptivo: garantia que o primeiro ano de gestão de determinado presidente tivesse sempre de executar – programática e financeiramente – o último ano de planejamento previsto e orçado no PPA formulado pelo governante/governo imediatamente antecessor;
2. A ideia de junção entre orçamento e orçamentação do plano (recursos financeiros) e sua execução e gestão propriamente ditas (metas físicas): isto seria feito por meio de um detalhamento e desdobramento do plano geral em programas e ações setorialmente organizados e coordenados (CARDOSO JÚNIOR; GIMENEZ, 2011, p. 350).

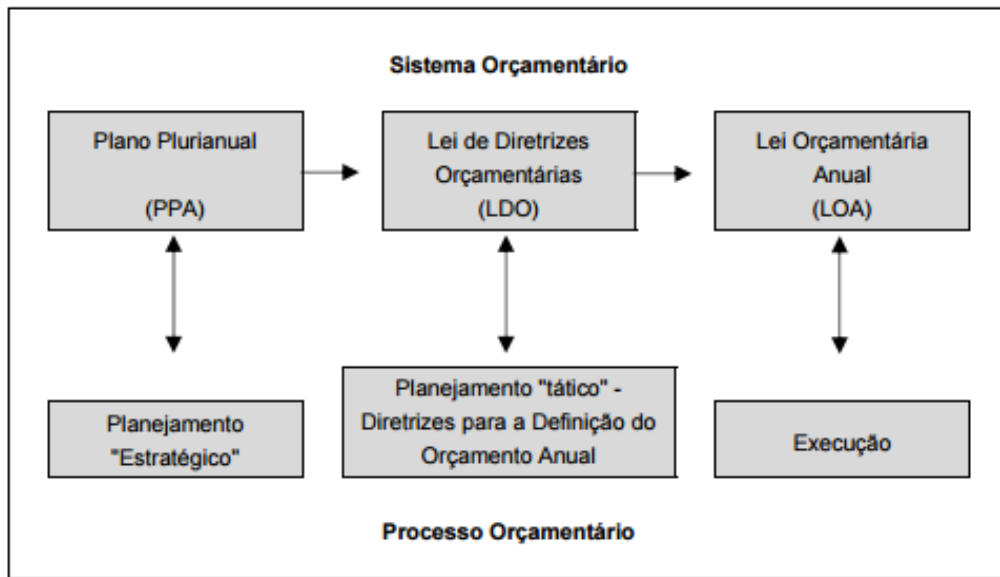
Sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias, Paludo (2013, p. 73) a define como instrumento norteador da elaboração da Lei Orçamentária Anual, selecionando os programas do Plano Plurianual que deverão ser contemplados com dotações previstas justamente da Lei Orçamentária Anual.

Giacomoni (2010, p. 224-225) destaca, ainda, que deverão integrar a Lei de Diretrizes Orçamentárias os Anexos de Metas Fiscais e o de Riscos Fiscais, sendo o primeiro correspondente, dentre outras, à avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior, ao demonstrativo das metas anuais, à evolução do patrimônio líquido e à avaliação da situação financeira e atuarial; e o segundo referente “à avaliação sobre os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas caso se concretizem”.

Destacando, enfim, a Lei Orçamentária Anual, esta pode ser entendida como o produto final do processo orçamentário, podendo, ainda, ser vista sob a perspectiva de um documento legal guardião da previsão de receitas e autorização de despesas a serem realizadas no exercício financeiro (PALUDO, 2013, p. 53).

A fim de facilitar a compreensão do tema, Oliveira (2013, p. 35) apresenta representação gráfica via fluxograma como meio de visualização do procedimento normativo orçamentário no Estado Fiscal brasileiro:

**Tabela 1 – Interrelação entre sistema e processo orçamentário**



Com essas razões, quer-se apresentar o panorama geral do Estado Fiscal brasileiro, alicerçado fortemente na legalidade estrita tanto para arrecadar recursos como para executá-los por meio de programas e ações que devem seguir um planejamento calcado em leis orçamentárias.

A correlação entre a crise econômica de 2008 e a atuação do Estado brasileiro, bem como o aparente xeque dos mercados sob o qual a gestão governamental foi submetida são as próximas preocupações desta dissertação.

#### **4. Capitalismo, Globalização e Democracia: a Crise do Estado-Nação**

Como compreender o Estado Fiscal brasileiro pós-crise de 2008, principalmente as suas políticas de recuperação, focadas, essencialmente, na base fiscal, na econômica e na creditícia, sem, ao mesmo, alicerçar o debate com os elementos que permitirão uma análise crítica das mesmas? Como entender a submissão dessas decisões sem a compreensão do contexto global e da sua transformação, balizada no papel em que os agentes de mercado acabam por influenciar nas transformações dos conceitos tradicionais de capitalismo, globalização e democracia?

O presente capítulo, portanto, pretende formar a base conceitual que permitirá a incidência de um olhar crítico e mais profundo sobre a política fiscal e econômica adotada pelo Estado Fiscal brasileiro no pós-crise, executada com o fim primeiro de privilegiar o ânimo do capital mediante a manutenção do superávit primário e a consequente estabilidade do endividamento público.

##### **4.1 Contextualização e Transição Histórica**

Antes de começar a compreender o contexto o qual o Estado brasileiro se viu envolto no pós-crise, importante destacar um dos cerne do presente estudo, qual seja, a política fiscal, entendida esta como um conjunto de medidas pelas quais o Estado extrai renda do setor produtivo e realiza despesas visando alcançar a estabilização macroeconômica, a alocação de recursos e a redistribuição de renda (SIQUEIRA, 2015, p. 38-40).

Esse viés de função estabilizadora da política fiscal se caracterizaria pela sustentação da renda mediante baixo nível de desemprego e estabilidade de preços. Em outras palavras, seria a tentativa de induzir a economia a um cenário em houvesse estabilidade relativa de preços, mediante controle de inflações e eventuais deflações, além de conduzi-la de forma a chegar a um estado próximo ao pleno emprego, com uma taxa de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) condizente com as condições macroeconômicas. (SIQUEIRA, 2015, p. 38-40).

Sobre as outras perspectivas acima ressaltadas, quais sejam, a alocação de recursos e a redistribuição de renda, deve-se compreender o escopo alocativo enquanto disponibilização eficiente de bens e serviços públicos a fim de compensar as eventuais

falhas de mercado. Já a compreensão da redistribuição de renda não seria cercada de segredos justamente porque visaria assegurar a distribuição equitativa da renda. (SIQUEIRA, 2015, p. 38-40).

Dito isto, localizando o Estado brasileiro no curso da história, toma-se, inicialmente como referência, o “breve século XX”, iniciado, segundo Hobsbawn (1995, p. 15), em 1901 (ou figurativamente, em 1914, com a Primeira Grande Guerra), e finalizado em 1991 com a extinção da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS).

Nele, após turbulento período de recessão econômica e conflitos armados, seguiu-se a “era de ouro”, composta de seguidos crescimentos das economias internas e intensificação das trocas comerciais e financeiras. Após, a estabilidade esperada ficou de lado, e novo período crítico veio à tona. Veja:

[...] A uma Era de Catástrofe, que se estendeu de 1914 até depois da Segunda Guerra Mundial seguiram-se cerca de 25 ou trinta anos de extraordinário crescimento econômico e transformação social, anos que provavelmente mudaram de maneira mais profunda a sociedade humana que qualquer outro período de brevidade comparável. Retrospectivamente, podemos ver esse período como uma espécie de Era de Ouro, e assim ele foi visto quase imediatamente depois que acabou, no início da década de 1970. A última parte do século foi uma nova era de decomposição, incerteza e crise – e, com efeito, para grandes áreas do mundo, como a África, a ex-URSS e as partes anteriormente socialistas da Europa, de catástrofe (HOBSBAWN, 1995, p. 15).

Percebe-se, portanto, de todo o contexto já aqui apresentado, que não houve calmaria após essa crise política do final do século XX. Tanto o é que o começo do novo milênio foi também acompanhado de uma crise “não menos radical do que aquela pela qual o mundo passou há quatro séculos, quando nasceu, na Europa, o Estado moderno e a comunidade internacional dos Estados soberanos” (FERRAJOLI, 2002, p. 46).

Nesse período, pôde-se observar a junção de inúmeros fatores que levaram à essa compreensão. Dentre eles, destaca-se o verdadeiro poder destrutivo das armas nucleares, as seguidas agressões ao meio ambiente, o aumento das desigualdades e da miséria e a explosão dos conflitos étnicos e intranacionais dentro dos próprios Estados (FERRAJOLI, 2002, p. 46).

As consequências foram passíveis de visualização no desequilíbrio internacional ali verificado, o que não significou, vale o alerta, uma tomada de rumo para um caminho de “desglobalização” econômica, afinal, ao mesmo tempo em que se viu a derrocada dos blocos socialistas, a crescente interdependência econômica, política, ecológica e cultural propiciaram nítida transformação no planeta (FERRAJOLI, 2002, p. 46-47).

Essa contextualização torna-se importante para a proposta aqui desenvolvida, qual seja, discutir a política fiscal e econômica do Estado brasileiro no pós-crise de 2008, porquanto percebe-se que é no âmago desse cenário turbulento do século XX que surgem os primeiros indícios de submissão de condutas estatais a agentes de mercado envolvidos na circulação do capital<sup>48</sup>.

Quem faz esse alerta é Hobsbawn (1995, p. 19), para quem “à medida que a década de 1980 passava para a de 1990, foi ficando evidente que a crise mundial não era geral apenas no sentido econômico, mas também no político”. A relação tumultuada entre política estatal e o capital foi assim retratada pelo autor:

As tensões das economias em dificuldades minaram os sistemas políticos das democracias liberais, parlamentares ou presidenciais, que desde a Segunda Guerra Mundial vinham funcionando tão bem nos países capitalistas, assim como minaram todos os sistemas políticos vigentes no Terceiro Mundo. As próprias unidades básicas da política, os Estado-nação territoriais, soberanos e independentes, inclusive os mais antigos e estáveis, viram-se esfacelados pelas forças de uma economia supranacional ou transnacional e pelas forças infranacionais de regiões e grupos étnicos secessionistas, alguns dos quais – tal é a ironia da História – exigiram para si o status anacrônico e irreal de “Estados-nação” em miniatura. O futuro da política era obscuro, mas sua crise, no final do Breve Século, patente (HOBSBAWN, 1995, p. 19-20).

Cenci (2005, p. 64-65), a propósito, lembra que foi a partir dos anos 1980 que se iniciou um processo de implantação de princípios neoliberais na economia e na concepção de Estado, impactando diretamente na intensificação da desregulamentação dos mercados, na redução de impostos, no encolhimento do Estado com privatizações e

---

<sup>48</sup> Ainda sobre a visão histórica da tensa relação entre Estado e capitalismo, importante são os estudos de Arrighi (2000, p. 32) que defende que o capitalismo somente pôde florescer porque “a economia mundial teve dentro de seus limites, não um, mas uma multiplicidade de sistemas políticos”. Lembra, ainda, que “a ascensão e a expansão do moderno sistema interestatal foi tanto a principal causa quanto um efeito da interminável acumulação de capital”.

na redução do investimento em políticas sociais, deixando o Estado de mãos atadas no oferecimento de atrativos para atrair o capital, tão escassos diante desse contexto.

O que parece restar claro, enfim, é que o Estado nacional, tradicionalmente estabelecido com suas instituições, passa a ser definitivamente bombardeado pelo capital, aumentando essa intensidade na mesma medida em que a globalização da economia é acelerada.

Não à toa, Ohmae (1996, p. 20) lembra que o Estado passa a ter papel secundário frente aos interesses do capital<sup>49</sup> uma vez que a função tradicional de intermediação dos Estados-nações passa a ser cada vez mais desnecessária porquanto “os mercados globais de todos os ‘I’s’ (investimento, indústria, informação e consumidores individuais)” evoluem de modo a funcionar perfeitamente por conta própria.

Sob essa perspectiva, o Estado-nação já não precisaria mais exercer um papel de reformador e interventor do mercado já que, de fato, partindo da premissa que teria consideráveis problemas internos, na maioria das vezes ele acabaria atrapalhando o regular funcionamento de mercado. Tanto que, uma vez permitido o exercício desse papel, o caminho do capital certamente fluiria justamente para os locais onde haveria ausência, ou pelo menos suavização, dessas intervenções (OHMAE, 1996, p. 20).

Esse cenário está intimamente ligado à velocidade da transterritorialidade do capital e a sua facilidade de mobilidade, que é deslocado na mesma intensidade das novas restrições governamentais para o seu ingresso ou aplicação em território nacional, gerando, inclusive, uma concorrência governamental antes jamais vista.

Habermas (2000, p. 54) destaca que os governos nacionais estão na iminência de perder o poder de mobilizar todos os mecanismos de direção disponíveis das economias domésticas no que tange à estimulação do crescimento e à fixação das bases vitais que são necessárias para a sua legitimação. Em muitos países europeus, por exemplo, o fato de que os mercados têm suplantado a política interna reflete-se no círculo vicioso de desemprego crescente e nos tensos sistemas de segurança social. O Estado, assim, estaria definitivamente diante de um dilema: repor os orçamentos públicos exaustos pelo aumento dos impostos e adotar medidas para impulsionar o

---

<sup>49</sup> De igual conteúdo é a visão de Hirst e Thomson (1998, p. 271), que já no final de século XX apontavam estudos nesse direção. Segundo os autores, afirmar que a era do Estado-nação havia acabado e que a governabilidade de nível nacional seria ineficaz diante dos processos econômicos e sociais globalizados havia “virado moda”. Isso porque o quadro, segundo os autores não era outro senão o seguinte: “as políticas nacionais e as opções políticas têm sido postas de lado pelas forças do mercado mundial que seriam mais fortes, até mesmo, que os poderosos Estados”.

crescimento, ou sucumbir aos interesses do mercado com o propósito de manter o capital dentro dos limites do Estado-nação.

Nesse mesmo sentido é a visão de Faria (2004, p. 62), para quem a fragilidade do Estado frente ao capital passaria, por exemplo, por um inevitável e inédito processo de superação das restrições de espaço pela minimização das limitações de tempo, muito devido ao aumento da capacidade de tratamento instantâneo de um gigantesco volume de informações.

Outros elementos também devem ser considerados, sendo que o papel de Estado como coadjuvante também pode ser correlacionado não somente em razão dos fenômenos de interações transnacionais, onde a empresa privada progressivamente substitui o Estado como ator principal, mas também em face da dimensão alcançada pelos movimentos transnacionais de capital, especialmente o financeiro, bem como a formação, em escala global, de uma hierarquia dinâmica de acesso a trocas desiguais entre os fatores de produção FARIA (2004, p. 62).

Com efeito, definitivamente o Estado nacional havia, de fato, proporcionado um quadro de referência no qual a ideia republicana de uma comunidade que se influencia conscientemente realmente havia acontecido. Atualmente, entretanto, a globalização dessas tendências teria colocado em xeque a soberania desse Estado. Isso porque, com a internacionalização dos mercados financeiros, de capital e do trabalho, os governos nacionais teriam percebido cada vez mais a defasagem entre seu campo de ação e os imperativos que provém não das relações de comércio mundiais, mas sim das relações de produção globalmente transformadas em redes, que escapam cada vez mais às políticas intervencionistas, não apenas em relação à redistribuição monetária, mas também em face da promoção industrial, do subsídio de créditos e também da proteção tarifária (HABERMAS, 2000, p. 308).

Ainda nesse sentido, lembra Faria (2004, p. 108-110) que o sistema financeiro internacional passou, inegavelmente, a deter o poder de decisão do Estado, já que a definição das políticas fiscal e, principalmente, econômica, direcionam-se de acordo com os interesses dos grandes conglomerados empresariais. Tanto assim o é que a transferência do poder aos agentes do mercado faz nascer uma necessidade de criação de organismos próprios e supranacionais, como o GATT e o FMI, que coordenem a economia como um todo, de acordo, naturalmente, com seus interesses. Por isso que seria necessária a criação de “uma ampla e complexa estrutura jurídica de natureza

multilateral destinada a assegurar o funcionamento, sem riscos, traumas ou inseguranças, de uma ordem econômica globalizada”.

Esse cenário revela que, cada vez mais, a regulação interna por meio de normas e decisões fica submetida aos acordos multilaterais praticados no mercado internacional, referendados, é bom que se lembre, pelos próprios Estados nacionais. Ou seja, eis aqui mais um elemento de confecção e contribuição para a reflexão acerca da crise do Estado-nação:

Essa mudança radical nas formas de atuação do sistema financeiro internacional e das corporações transnacionais, viabilizando a articulação de suas decisões de investimento, produção e comercialização em escala global com exigências impostas às economias nacionais e aos seus respectivos Estados, é um dos fatores mais decisivos para o declínio das instituições, mecanismos e “senso comum” jurídicos do Estado-nação e para a consolidação das estruturas e procedimentos jurídicos surgidos no âmbito de uma economia globalizada FARIA (2004, p. 109).

Bresser-Pereira (1997, p. 15) acompanha essa visão ao afirmar que a crise do Estado foi desencadeada pela captura de interesses privados que acompanhou o crescimento da sua estrutura e também pela globalização, que acabou, como não poderia ser diferente, na redução de sua autonomia. Dessa forma, as manifestações mais evidentes dessa crise institucional, além da esperada crise fiscal, seriam o esgotamento das formas de intervenção na economia bem como a obsolescência da forma burocrática de administrar a máquina governamental.

Sobre a crise fiscal, esta pode ser sintetizada por meio da perda em maior grau de crédito público e pela incapacidade crescente do Estado de realizar uma poupança pública que lhe permita financiar políticas públicas. Já a crise do modo de intervenção manifesta-se de três formas principais, quais sejam: a crise do Estado de bem-estar social (tradução nossa)<sup>50</sup> no primeiro mundo, o esgotamento da industrialização por substituição de importações na maioria dos países em desenvolvimento e o colapso do estatismo nos países comunistas (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 15).

Por fim, sobre a vertente da crise voltada para a obsolescência da forma burocrática de administrar o Estado, correlaciona-se os custos crescentes, a baixa qualidade e a ineficiência dos serviços sociais prestados pelo Estado como fatores

---

<sup>50</sup> Expressão original: Welfare state.

determinantes para culminar nesse ponto crítico (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 15-16).

Entretanto, quer-se deixar claro que essa crise nas estruturas tradicionais do Estado não fica apenas no campo da economia. Peroni (2006, p. 14), por exemplo, lembra que as políticas sociais, consistentes na transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais que hoje o Estado presta, são, em não raras vezes, terceirizadas justamente para a sociedade, seja para o mercado, seja para a Terceira Via<sup>51</sup>.

Notadamente, vê-se que o papel do Estado para com as políticas sociais vem realmente se alterando, talvez como propósito principal de racionalizar os recursos angariados bem como de esvaziar o poder das instituições. Isso porque, além de serem consideradas improdutivas pela lógica de mercado, essas últimas seriam bastante sensíveis e permeáveis às pressões e demandas da população, o que levaria ao raciocínio segundo o qual a responsabilidade pela execução das políticas sociais gerais deveria ser repassada para a sociedade, ora para os neoliberais, por meio de estratégias de privatização (mercado), ora para a Terceira Via pelo público não-estatal mediante organismos sem fins lucrativos (PERONI, 2006, p. 14-15).

Montaño (2005, p. 260) expõe que, com a descentralização do Estado mediante o repasse de recursos (via parceria) ao setor privado, ocorre uma trivialização da questão social e uma autorresponsabilização dos sujeitos portadores de carência pelas respostas às suas próprias necessidades. Essa política acaba por facilitar a atividade das organizações da sociedade civil de interesse público, que se mobilizam atuando na gerência ou gestão das respostas às necessidades sociais pontuais e localizadas, em nítida transferência de eixo de fomento social.

Não à toa, noções como igualdade, justiça social, cidadania e nação são substituídas, no espaço de discussão política, pelos novos termos condicionantes da modernidade, quais sejam, consumidor, mercado, produtividade, eficiência e qualidade. Essa percepção revela a forte tendência de se transformar a nação em um mercado: historicamente constituída de cidadãos, que têm uma história comum de solidariedade, de lutas e de conquista de direitos, a nação passa a ser apenas um mercado, constituído de consumidores que possuem condutas definidas pela competitividade e pelo

---

<sup>51</sup> Para Giddens (2001, p. 36), a Terceira Via se refere a uma estrutura de pensamento e de prática política que visa a adaptar a social democracia a um mundo que se transformou fundamentalmente ao longo das últimas duas ou três décadas. É uma Terceira Via no sentido de que é uma tentativa de transcender tanto a social democracia do velho estilo quanto o Neoliberalismo.

individualismo, onde não há história social, tampouco solidarismo ou identidade de classe. Nesses termos, o sujeito político, que se define por sua história, identidade social e ação coletiva, transforma-se em mero agente econômico individual. (GROS, 2003, p. 88).

A visão liberal, claramente perceptível nesse cenário, não pode também ser levada ao extremo, como salientado por Thoreau (1849), para quem “o melhor governo é o que absolutamente não governa” (apud KIRK, 2008, p. 39), sob pena justamente de levar a desregulamentação a um caótico cenário como visto em 2008.

Nesse mesmo caminho, porém de maneira mais branda, Hayek (1991, p. 86-87) lembra que o controle econômico não seria apenas o controle de um setor da vida humana, mas sim o controle dos meios que deve contribuir para a realização de todos os fins. Afirma isso destacando que uma eventual economia planificada poderia implicar até mesmo no extermínio da democracia, tão útil para “salvaguardar a paz interna e a liberdade individual”.

A propósito desse embate em torno do grau de liberalismo e intervenção a ser observado pelo Estado, Friedman (1984, p. 58) lembra que “o liberal consistente não é um anarquista”, afinal, na falta de ordem o próprio mercado estaria sujeito ao caos. Essa ponderação indica que o Estado deveria atuar apenas no essencial, mantendo a lei e a ordem, definindo os direitos de propriedade, resolvendo as controvérsias relativas à aplicação das leis, assegurando os contratos, promovendo a competição, propiciando um marco monetário e dedicando-se a contrapor os monopólios técnicos.

Ao que tudo indica, entretanto, parece evidente que, apesar de muitos vaticinarem o fim da soberania e até mesmo do Estado, nada aponta que isso realmente deva ocorrer num futuro próximo. Isso porque, muito embora os Estados possam ter eventualmente a autonomia cerceada em alguns aspectos, a sua soberania, ao menos no que ela tem de essencial, não se vê afetada, afinal, na realidade, jamais um Estado, por mais poderoso que venha a se tornar, logra subtrair-se integralmente aos condicionamentos de natureza jurídica ou de ordem fática. A ideia de uma soberania sem limites, em verdade, jamais existiu, ainda mais nos dias atuais, sobretudo porque as transformações históricas pelas quais os Estados passaram fizeram com que ela acabasse ficando mais flexível do que a tradicional noção de seu termo. (LEWANDOWSKI, 2004, p. 300).

Com efeito, evidente que o capitalismo competitivo configura-se, cada vez mais, como um sistema de liberdade econômica que deve desaguar em um papel mínimo de intervenção pelo Estado, responsável, isso sim, por organizar condições mínimas para a sua efetivação, providenciando, por exemplo, a manutenção da lei e da ordem para evitar a coerção de um indivíduo por outro, “a execução dos contratos voluntariamente estabelecidos”, bem como “a definição do significado de direitos de propriedade, a sua interpretação e sua execução” (FRIEDMAN, 1984, p. 33).

#### **4.2 A Crise de Legitimidade Democrática e Decisória do Estado-Nação**

Do até aqui exposto, pôde-se perceber certo esvaziamento do poder político estatal no controle e na decisão de suas escolhas eis que submetido aos interesses da economia de mercado. Por certo, a depender do grau de envolvimento do país com o capitalismo globalizado, isso ocorrerá com maior ou menor frequência.

Quais, portanto, seriam, definitivamente, as consequências desse cenário para o Estado e, conseqüentemente, para o exercício da cidadania? Wood (2003, p. 23), ao afirmar que “o capitalismo gera, entre outras coisas, novas formas de dominação e de coerção fora do alcance dos instrumentos criados para controlar as formas tradicionais de poder político”, reduzindo, por isso, a ênfase na cidadania e o alcance da responsabilização democrática, parece indicar certa coesão à temática porquanto evidente que isso acaba por, naturalmente, implicar em mudanças na compreensão da democracia e de suas possibilidades de expansão.

Com essa premissa, permite-se discutir a extensão desse aparente embate visualizado, de um lado, entre liberalismo econômico e diminuição do Estado, e, de outro, o exercício da democracia. Trata-se, em verdade, de uma constante dialética em que BOBBIO (2006, p. 62), sob a perspectiva de ação desses elementos na atuação do Estado, separa em liberdade positiva e liberdade negativa. Nesse sentido, o pensamento liberal seria geralmente relacionado àqueles que ocupam os postos mais altos da sociedade, preferindo, portanto, a primeira das liberdades e, ao contrário, os democratas, ocupantes de camadas mais inferiores, prefeririam a maior presença do Estado na política e nas suas decisões.

Dessa forma, de um ponto de vista de teoria política geral, ficaria ainda mais nítida a contraposição entre a exigência dos liberais de um Estado que governe o menos possível, e aquela sustentada pelos democratas de um Estado que governe da maneira

mais próxima possível aos seus cidadãos. Isso acaba por indicar o modo pelo qual cada grupo visualiza e aplica a liberdade, acima destacada, já que sua acepção varia conforme o posto que cada um ocupa na sociedade (BOBBIO, 2006, p. 62).

Nessa tensão constante de teorias e pensamentos, Bresser-Pereira (2011, p. 6) leva em consideração as definições clássicas conhecidas de capitalismo, bem como aquelas concepções mais modernas, como o capitalismo de mercado ou o capitalismo socialdemocrata, para inverter a óptica tradicionalmente considerada, definindo, assim, o Estado de acordo com um critério de classificação do modelo de capitalismo, e não em razão da estrutura interna das empresas ou, ainda, das formas de relação de trabalho.

Com isso, assinalando o caráter político dessa visão, destaca-se que o Estado, mesmo aquele distante da democracia, seria sempre uma construção política. Em outras palavras, a natureza do Estado seria sempre uma decisão da sociedade, que legitimaria, por consequência, as decisões proferidas. Nesse sentido, na medida em que a democracia melhoraria de qualidade, intensificando-se os mecanismos de participação decisória, o caráter deliberado dessa construção ficaria ainda mais forte (BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 7).

Essa parece ser, inclusive, a tendência a ser encontrada dentro de um verdadeiro Estado Democrático de Direito, em que a sociedade apresenta-se atuante nos meios de participação plena no processo decisório como forma de efetivamente aferir o interesse público. Dessa forma, este tende a ser fruto de um processo contínuo de cotejamento de valores ou princípios que se confrontam na realidade fática, o que deverá levar o Estado a atuar, simultaneamente, como mediador de interesses sociais e como implementador de interesses metaindividuais (MARQUES, 2002, p. 145-146).

No que interessa ao Brasil, caracterizado por elevado grau de desigualdade, percebe-se que ao desenvolver, de forma compensatória, um amplo sistema de proteção social, este estaria sim legitimado a tomar não só decisões no próprio campo social, mas também a adotar condutas envolvendo questões fiscais e econômicas, como aquelas adiante apresentadas voltadas às medidas anticíclicas como forma de superar a crise de 2008, afinal, inequívoco que o elemento democrático sempre esteve presente nas últimas duas décadas e meia (BRESSER-PEREIRA, 2011, p. 7).

De fato, não há como negar que os atos oficiais praticados pelos representantes do povo estarão, dentro de uma normalidade constitucional, legitimados pela própria Carta Magna, havendo, portanto, presunção jurídica da vontade popular,

afinal, o critério de validação das decisões do governo e, conseqüentemente, da legitimação da representação e também da definição de prioridades seria, e aqui não há qualquer novidade, o voto.

Essa é, vale dizer, a linha de raciocínio desenvolvida por Habermas (2002, p. 275), para quem a política seria uma luta por posições que permitiriam o acesso ao poder administrativo. Isso porque, ao votar, os eleitores expressariam, naturalmente, suas respectivas opiniões, sendo que essas decisões individuais teriam a mesma estrutura “que os atos eletivos dos participantes do mercado voltados à conquista de êxito”. Ou seja, seriam os eleitores que licenciariam “o acesso a posições de poder pelas quais os partidos políticos lutam, em uma mesma atitude que se orienta pela busca de sucesso”.

Com ressalvas, Bittar (2009, p. 191) lembra que há uma “crise de eficácia” democrática porquanto a execução dos meios de participação popular na democracia brasileira não seria suficiente para refletir a realidade social no ordenamento jurídico e também as decisões políticas tomadas. Essa crise seria, assim, “um ponto de comprometimento da própria existência e sobrevivência do contrato social, na medida em que a ausência ou inoperância prática das instituições conduz a um profundo abismo entre a legalidade e a faticidade das regras jurídicas”.

Urbinati (2006, p. 198) ressalta exatamente esse ponto ao lembrar que o atual modelo jurídico configuraria uma relação entre representado e representante conforme as linhas de “uma lógica individualista e não-política”, na medida em que passaria a supor que os eleitores julgam as qualidades pessoais dos candidatos ao invés de suas ideias políticas e projetos. Desta forma, a representação não seria e não poderia ser um processo, tampouco podendo ser uma matéria política que implicasse, por exemplo, uma demanda por representatividade ou representação justa. Isso porque a representação seria, em sua própria essência, “qualquer coisa feita após o tipo correto de autorização e dentro de seus limites”.

Aqui a questão envolvendo o conceito e os limites da legitimidade deve ser aprofundado. Para tanto, Müller (2003, p. 49-51) destaca que esta possuiria alicerce na figura do povo como “ícone”, já que a iconização unificaria, no termo “povo”, as várias diferenças existentes entre seus indivíduos, desde questões culturais até mesmo questões de gênero e classe. Haveria, sob essa perspectiva, uma fictícia uniformização da população no termo “povo” como forma de legitimar as ações e decisões do Estado.

Em outras palavras, o que se quer ressaltar é que essa gama de características individuais que compõem a população, e aqui está a crítica, está espelhada na ilusão de que o poder constituinte do povo, fixado nas constituições modernas, reflete uma unidade populacional frágil e inexistente uma vez que essa heterogeneidade é unificada, ou “iconizada”, em benefício de alguns poucos privilegiados. Ou seja, a invocação do povo, como mandatário do poder, seria apenas “icônica”. Veja:

Diante de tal configuração não se trata nem do “povo” ativo nem também apenas do “povo” de atribuição; e muito menos aí o povo está exercendo a dominação real. Mas fala-se como se ele estivesse exercendo a dominação real, como se tivesse agido de forma mediada, como se legitimasse por meio de lealdade mediada por normas. Nesse caso usamos o povo como sucessor da justificativa pré-democrática, supramundana: eis o legitimismo “por obra e graça do povo”. O povo como ícone, erigido em sistema, induz a práticas extremadas. A iconização consiste em abandonar o povo a si mesmo; em desrealizar a população, em mitificá-la (naturalmente já não se trata há muito tempo dessa população), em hipostasiá-la de forma pseudo-sacral e em instituí-la assim como padroeira tutelar abstrata, tornada inofensiva para o poder-violência – “notre bon peuple” (MÜLLER, 2003, p. 67).

Para compreender essa sistemática, Faria (2011, p. 149-150) lembra que “na concepção liberal clássica de Estado de Direito, enfatizava-se ser permitido tudo o que não estivesse explicitamente proibido pelo ordenamento jurídico”, ou seja, “o que não fosse proibido pelo direito positivo estaria automaticamente permitido”. Porém, “na forma de organização e modo de funcionamento do arranjo jurídico-institucional” hodiernamente verificado, que propicia “uma sobreposição funcional e estabilizada de diferentes regimes e campos normativos semi-autônomos, a máxima é outra”:

[...] em princípio, segundo ela, tudo seria automaticamente autorizado ou permitido - com a única condição de não se ultrapassar os marcos regulatórios. Dito de outro modo, é proibido somente ultrapassar o piso social e o teto econômico.

Ainda segundo Faria (2011, p. 149), hodiernamente não haveria uma posição hierárquica entre administração e administrado, mas sim uma normatividade inerente à dinâmica de mercado, criada, em verdade, pelos próprios agentes. Isso acaba por configurar, assim, “um regime regulatório policêntrico”, em que haveria uma descentralização marcada pela interdependência entre variados agentes de mercado.

Aqui, não há como dissociar toda essa temática de crise de legitimidade e de eficácia democrática com o esmorecimento do Estado de Direito, ainda que de maneira superficial. Isso se manifesta muito mais quando se percebe a insuficiência da institucionalização de princípios do Estado de direito por conta da sobrecarga da atividade do próprio Estado, tornada mais complexa ainda justamente em razão da necessária obediência a tais princípios (HABERMAS, 2003, p. 180).

Ainda que mais preocupado com o viés social da questão, Santos (1997, p. 21) partilha desse mesmo raciocínio ao indagar até que ponto a erosão seletiva do Estado-nação, imputável à intensificação da globalização, repercutiria na regulação social, afinal essa emancipação social, uma vez deslocada para o nível global, levaria ao que chama de “sociedade civil global”, de “governo global” e de “equidade global”. Apesar do nítido abismo de poderio econômico existente entre países ricos e pobres, as respectivas elites internas se comunicam profundamente, propiciando, assim a criação de fortes laços que reforçam essa sociedade civil global<sup>52</sup>.

Costurando, enfim, essa alegada erosão estatal com a discussão acerca da legitimidade, Faria (1985, p. 14), reafirmando a “iconização” de Müller (2003, p. 67), acima destacada, lembra que a legitimidade, juridicamente concebida, não implica no exercício do pleno poder pelo povo uma vez que esta teria apenas caráter formal, atuando o Estado como instituição neutra e imparcial, responsável pela vontade objetiva dos governados.

Sob esse contexto, tem-se que a questão da legitimidade “não é mais condicionada a um critério de racionalidade material, dependente do conteúdo substantivo de cada decisão, como nas sociedades tradicionais”. Em verdade, a legitimidade passa a se tornar crescentemente dependente da coerência lógico-formal do processo legislativo e das instituições de direito. Essa coerência, portanto, torna-se essencial na medida em que não haveria maneira mais objetiva e segura de “se superar o temor do arbítrio estatal por parte dos governados” (FARIA, 1985, p. 14)

---

<sup>52</sup> Segundo Santos (1997, p. 21-22), “nos países ricos, não obstante os conflitos de classe estejam sempre presentes, as elites não têm alternativa política senão estabelecer alguma aliança com o restante da sociedade porque a nação lhes é necessária”. Contudo, nos países periféricos, “ainda que a nação também seja necessária para que haja desenvolvimento econômico, é comum acontecer que suas elites se sintam mais seguras em se associar com as elites nos países dominantes”, confirmando, dessa forma, “a tese radical de que ‘o capital não reconhece fronteiras’ – uma tese pretendidamente de esquerda e na verdade falsa, mas que favorece a dominação imperial”.

Exatamente nesse ponto da dissertação chega-se, talvez, ao foco que se pretende dar à pesquisa, qual seja, o de analisar as decisões políticas tomadas em cenário de crise econômica sob a perspectiva da legitimidade, afinal, a justificativa de ser pautada em princípios e diretrizes constitucionais seria suficiente para legitimar uma política fiscal austera, uma política econômica sabidamente adotada em razão de interesses de mercado?

A discussão não é nova. Faria (1985, p. 17), ainda na década de 80, já antevia toda essa possibilidade de questionamentos:

No entanto, toda essa preocupação excessivamente formal não deixará de lado a questão social? Em que medida a ênfase ao mercado, onde os mais ricos e mais cultos têm condições substantivas de maximizar os direitos de cidadania, não perverte o princípio da igualdade? Até que ponto a reprodução contínua de um quadro de injustiças sociais não corrói gradativamente as bases de estabilidade da democracia liberal? Se o império da lei [defendido por Max Weber] transforma a legitimidade numa simples disposição generalizada para a aceitação de decisões de conteúdo ainda não definido, dentro de certos limites de tolerância, toda e qualquer ordem legal – mesmo as facistas – não poderão ser justificadas como legítimas? O que garante que o consenso em torno das regras do jogo seja obtido democraticamente, e não forjado por mecanismos de violência simbólica.

Eis a crise de legitimidade democrática. Eis a crise de representação. Eis a crise perpetrada nas reais intenções que ocultamente circundam as políticas fiscal e econômica de um país. Sabiamente, Faria (1985, p.17) lembra que essas decisões assumem caráter funcional com o escopo de estabilizar as relações sociais, mas, ao mesmo tempo, esconde o caráter ideológico e particular que está por detrás.

Por isso que as instituições jurídicas dependeriam de uma certa ambiguidade como meio de permitir que os valores e os ideais contraditórios viessem a aparecer com fundo de coerência, fazendo, dessa forma, com que a legislação passasse a ser, simultaneamente, “segura e elástica”, tudo a fim de torná-la “pretensamente justa e compassiva”, bem como “tecnicamente eficiente, porém, aparentemente equitativa, digna e soberana, mas antes de tudo funcional”, sob pena de “assumindo-se publicamente o direito como um conjunto de símbolos e ideais não coerentes”, estar-se “diante de um sério risco: o da polarização dos grupos e classes em confronto hegemônico, seguido de uma politização total – e, portanto, não controlável – dos conflitos.” (FARIA, 1985, p. 20).

À essa discussão soma-se, até pela proposta central do estudo, a relação dessas normas sob a perspectiva de intervenção do Estado na economia e a consequente influência do mercado sobre as decisões estatais<sup>53</sup>, Nesse ponto, Lorenzetti (2004, p. 29) destaca que o perigo do mal necessário de intervenção do Estado na economia com a finalidade de facilitar a transição do capital gera uma capacidade de influência nos rumos das políticas econômicas por parte dos grandes conglomerados, o que acaba por coincidir com a discussão sobre a transterritorialidade do capital já anteriormente visitada.

Habermas (2001, p. 89) segue essa mesma linha de pensamento ao destacar que a mobilidade de capital acelerada, típica do capitalismo globalizado, dificultaria a intervenção estatal nos lucros e nas fortunas, o que seria acompanhado da redução de ganhos fiscais em razão do acirramento da concorrência por posições. Ou seja, aqui se tem outra vertente da influência do capital nos rumos estatais, afinal, não por outra razão, aqui o Estado está deixando de agir, tomando uma decisão de acordo com os interesses dos agentes de mercado, afinal, a simples ameaça de emigração de capital desencadearia uma espiral de redução de custos, intimidando, ainda, os cobradores de impostos a impor a legislação vigente.

Conectando essa visão ao cenário internacional, a palavra de ordem “Estado Enxuto” não derivaria tanto da crítica correta a uma administração “letárgica que deve adquirir novas competências administrativas, mas, antes, da pressão fiscal que a globalização econômica exerceu sobre os recursos do Estado passíveis de taxaço”. (HABERMAS, 2001, p. 89).

Tal conclusão, vale dizer, é tomada levando-se em conta, dentre outros fatores, o fato de que os impostos sobre as maiores rendas, sobre capital e indústria teriam caído a tal ponto nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) que, desde o final dos anos 1980, os impostos sobre o lucro teriam diminuído de modo drástico a sua participação dentro do conjunto dos impostos quando comparada com a participação do imposto sobre o consumo e do imposto sobre os salários dos empregados comuns.

---

<sup>53</sup> Sobre a influência de fatores externos nos rumos das políticas estatais, Siqueira (2015, p. 101) lembra que “a execução dos investimentos públicos no Brasil é altamente influenciada pelo calendário eleitoral implicando em consequências para a formação do capital do país como um todo assim como para o crescimento econômico”. Nesse sentido, haveria “uma clara assimetria dos multiplicadores fiscais nos períodos antes e depois das eleições, indicando que questões políticas estão influenciando resultados econômicos em uma magnitude a nível nacional”.

A propósito do tema, a própria Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), ainda no ano de 1998, elaborou um relatório que contemplava justamente a nova lógica de arrecadação de recursos pelos estados nacionais. Ali, evidente estava a situação de mudança de paradigma: se antes a intensidade da arrecadação seguia a lógica interna decisória dos Estados, a nova economia desnacionalizada, que privilegia a interconexão financeira e a ideia de responsabilidade fiscal, tudo implementado através de um processo de desjuridificação, flexibilização do mercado de trabalho e privatização de empresas estatais, passou a mudar o eixo decisório dos estados nacionais, que passaram a se curvar, notadamente, aos interesses do capital.

Ainda sobre esse relatório, pode-se perceber o efeito cascata que apenas uma decisão fiscal tomada por um determinado Estado, notadamente algum de maior poderio econômico, pode causar nas decisões fiscais tomadas por outros países, que passam, ainda que a contragosto, a abrir mão de receitas como forma de segurar o capital. Veja:

A globalização também gerou efeitos negativos advindos da abertura econômica, o que pode ser observado nas novas formas de exploração, pelos países, de políticas voltadas ao desenvolvimento de políticas fiscais destinadas, principalmente, a desviar o capital geograficamente móvel. Estas ações são capazes de induzir potenciais distorções nos padrões de comércio e investimento e reduzir o bem-estar global. [...] Estes regimes podem corroer as bases tributárias nacionais de outros países, alterar a estrutura da tributação (deslocando parte da carga fiscal para outros fatores) e prejudicar a aplicação de preços, bem como a cobrança de imposto progressivo relacionado à renda e ao consumo. Pressões desse tipo podem resultar em mudanças nas estruturas fiscais em todos os países, que podem ser forçados, por efeitos colaterais, a modificar as suas bases tributárias. [...] Em termos mais gerais, a modificação interna dos tributos agora está mais propensa a ter repercussões sobre outras economias. Essas novas pressões sobre os sistemas tributários aplicam-se tanto à renda de negócio no setor empresarial com à renda de investimento pessoal (tradução nossa)<sup>54</sup> (ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 1998, p. 14).

---

<sup>54</sup> Texto original: Globalisation has, however, also had the negative effects of opening up new ways by which countries can exploit these new opportunities by developing tax policies aimed primarily at diverting financial and other geographically mobile capital. These actions induce potential distortions in the patterns of trade and investment and reduce global welfare. (...) These schemes can erode national tax bases of other countries, may alter the structure of taxation (by shifting part of the tax burden from mobile to relatively immobile factors and from income to consumption ) and may hamper the application of progressive tax rates and the achievement of redistributive goals. Pressure of this sort can result in changes in tax structures in which all countries may be forced by spillover effects to modify their tax bases, even though a more desirable result could have been achieved through intensifying international co-

De qualquer forma, todo esse contexto revela que há evidente diferença de objetivos e prioridades entre capitalismo e democracia, afinal, enquanto aquele está atrelado ao modo de produção econômica, esta está alinhada à maneira a qual haverá a participação popular na gestão pública (WOOD, 2003, p. 8).

Nesse sentido, poder-se-ia até afirmar que o capitalismo limitaria o poder do povo, entendido este no estrito significado político, inexistindo “um capitalismo governado pelo poder popular”. Isso porque não haveria “capitalismo que a vontade do povo tenha precedência sobre os imperativos do lucro e da acumulação”, tampouco inexistindo capitalismo “em que as exigências da maximização dos lucros não definam as condições mais básicas da vida”. (WOOD, 2003, p. 8).

Ou seja, pode-se perceber, pela leitura desse cenário, que uma eventual expansão democrática implicaria, necessariamente, na inauguração de conflitos com as liberdades econômicas clássicas do modo de produção capitalista, principalmente aquele liberal.

Sob esse prisma, parece ficar claro que, por esse raciocínio, haveria um nítido cenário antagônico entre capitalismo e democracia, afinal, aquele seria “estruturalmente antiético” à esta “não somente pela razão óbvia que nunca houve uma sociedade capitalista em que a riqueza não tivesse acesso privilegiado ao poder”, mas, também “porque a condição insuperável de existência do capitalismo” seria o fato de a mais básica das condições de vida, as exigências mais básicas de reprodução social, “ter de se submeter aos ditames da acumulação de capital e às leis de mercado”. Isso quer dizer que o capitalismo colocaria necessariamente mais e mais esferas da vida fora do alcance e da responsabilidade democrática (WOOD, 2003, p. 8-9).

Veja, portanto, que o se quer destacar, sob esse aspecto, não é outra coisa senão o fato de que toda prática humana que vem a ser transformada em mercadoria deixaria de ser acessível ao poder democrático, significando, isto, que a democratização deveria seguir, paulatinamente, com a “destransformação em mercadoria”. O problema, contudo, é que essa “destransformação” significaria o fim do capitalismo (WOOD, 2003, p. 8-9).

---

operation. More generally, tax policies in one economy are now more likely to have repercussions on other economies. These new pressures on tax systems apply both to business income in the corporate sector and to personal investment income.

Offe (1984, p. 360-361), inclusive, já alertava essa tensão na década de 80 quando afirmava que a lógica da democracia capitalista seria a da “contaminação mútua” porquanto a autoridade política se submeteria à economia por meio de uma espécie de gerenciamento da demanda global relacionada às transferências e à regulamentação, de forma que essa autoridade tenderia a cada vez mais perder seu caráter espontâneo e autorregulador. Isso poderia comprometer qualquer possibilidade de implementação de uma eventual autoridade absoluta ou, sob outro aspecto, de bem absoluto. Essas condições, sob essa óptica, seriam suficientes para configurar um tipo específico de capitalismo capaz de coexistir com a democracia.

Dentro desse contexto, poder-se-ia até mesmo trazer para a discussão o aparente confronto teórico entre o direito e a legitimidade<sup>55</sup>. Isso porque essas decisões tomadas no âmbito das políticas econômica e fiscal, necessariamente, deveriam ter como lastro, como condição de eficácia para o reconhecimento da legitimidade do direito e, conseqüentemente, dessas decisões políticas, a prévia existência de procedimentos democráticos que viessem a também a albergar minorias, configurando-se uma espécie de política deliberativa (HABERMAS, 2003, p. 122).

Em outras palavras, pode-se afirmar que a legitimidade do direito e, reitera-se, das decisões proferidas pelos representantes do povo, dependeria, inafastavelmente, de instrumentos antecedentes de comunicação e debate político, afinal, a fonte de toda legitimidade estaria no processo de legiferação, apelando esta para o princípio da soberania do povo uma vez que “o processo democrático carrega o fardo da legitimação” (HABERMAS, 2003, p. 122).

Com efeito, esse processo de legitimação, naturalmente, por assegurar tanto a autonomia privada como também a pública dos sujeitos de direito, deveria propiciar condições para que os envolvidos pudessem esclarecer, previamente, os respectivos pontos de vista que, futuramente, serviriam para tratar situações de maneira igual ou desigual. A imposição política desses direitos estaria, dessa forma, alicerçada sob a bandeira definitiva da legitimidade. O direito, nesse ponto, tentaria mostrar que “os

---

<sup>55</sup> Sob uma outra perspectiva, qual seja, a noção de legitimidade dentro do próprio mercado, Offe (1984, p. 270-271) afirma que nem todos os acontecimentos e ações estariam em condições de ter sua legitimidade sujeita a exame justamente porque estão sujeitos a “acontecimentos naturais”. Sob esse olhar, afirma que “o modo de produção capitalista institucionaliza uma esfera natural e irresponsável de relações entre mercadorias, cujos proprietários estão sujeitos, queiram ou não queiram, à dinâmica das leis de mercado”. Por isso mesmo que se existe “queda do excedente de comércio, ou se um empresário devora outro, esses fenômenos são vistos como ‘acontecimentos naturais’, isentos de qualquer responsabilidade” – ou seja, “seria um equívoco pretender confrontá-los com critérios de legitimidade”.

pressupostos comunicativos e as condições do processo de formação democrática da opinião e da vontade são a única fonte de legitimação” (HABERMAS, 2003, p. 310).

Mas não é só. Nesse ponto, justamente por existir essa correlação entre legitimidade e processo democrático é que resgata-se também o pensamento kantiano, segundo o qual a pretensão de legitimidade de uma ordem jurídica construída com direitos subjetivos apenas poderia ser efetivada por meio da força social integradora da vontade unida e consciente de todos os cidadãos livres e iguais (HABERMAS, 2003, p. 53).

Inegável, portanto, que o grau de legitimidade de uma decisão passará pela análise conjuntural dos elementos soberania, democracia e direito que, juntos, formarão o tripé inicial de análise das políticas públicas adotadas pelos estados, sejam elas voltada para a garantia dos direitos sociais, sejam, como no enfoque aqui sugerido, próximas a questões fiscais e econômicas.

Aliás, é justamente nesse sentido de coordenação de elementos que Bucci (2006, p. 44) lembra que pensar em política pública<sup>56</sup> é buscar a coordenação entre as várias pastas de atuação, tanto na esfera do Executivo, como também no Legislativo e no Judiciário, buscando, ainda, que sejam atingidos todos os níveis federativos. Dessa forma, a efetivação dessa política passaria, necessariamente, pela interação entre organismos da sociedade civil e o Estado.

Ainda no que se refere à efetiva participação dos cidadãos nas decisões públicas como forma de legitimar as decisões políticas tomadas, Faria (2003, p. 245) liga a ideia de legitimidade à ampliação dos espaços públicos de participação democrática, prática esta que vem sendo adotada tanto pelo Executivo como pelo Legislativo como forma de ampliar o grau de legitimidade de suas decisões:

Na busca de legitimidade para as suas ações tanto o Executivo quanto o Legislativo resgataram um componente importante da democracia: o debate público. Tal debate acabou conformando a ação dos representantes públicos. [...] Na medida em que influenciaram a ação dos deputados e dos administradores, tais fóruns permitiram aos cidadãos desse estado tomar parte do processo decisório. A legitimidade destes desenhos residiria exatamente aí, na ampliação de espaços efetivos onde os cidadãos têm a possibilidade de ser co-gestores da decisão pública.

---

<sup>56</sup> “Políticas públicas são programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados” (BUCCI, 2006, p. 38).

Enfim, com essas premissas, permite-se novamente trazer o estudo para as reações políticas do Estado brasileiro tomadas para superar a crise de 2008. Para tanto, a proposta é refletir sobre a legitimidade das políticas fiscal e econômica adotadas nesse período. Isso porque as decisões proferidas nessas searas teriam sido tomadas apenas em razão dos interesses do capital ao buscarem, incessantemente, a manutenção artificial do superávit primário como tentativa de manter a sustentabilidade da dívida pública e segurar o capital internacional em território nacional, ainda que a altos custos observados posteriormente.

O que se viu, vale já ressaltar, foi a continuidade de um mecanismo artificial que acabou por quebrar todo o nível de confiança construído entre o governo e o mercado nos anos anteriores, tendo gerado, ainda, certa impotência nas reações do governo, afinal, ainda que este viesse a ampliar as políticas fiscal e monetária expansionistas adotadas naquele momento para tentar compensar a redução de investimentos privados, a institucionalidade vigente não sofreria mudanças radicais (FARIA, 2011, p. 153).

É de se questionar, portanto, se esse caminhar é, sob a perspectiva da crise do Estado-nação, deveras legítimo: o arrocho fiscal e a maior presença do Estado nas regulações de mercado devem ser feitos a qualquer preço, mesmo sob o risco de uma recessão econômica?

## **5. A Política Fiscal do Estado brasileiro após 2008: uma análise sob a perspectiva da crise do Estado-nação**

Após atravessar um dos melhores ciclos de crescimento econômico desde a década de 60, a crise financeira global de 2008 atingiu o país essencialmente no que tange ao corte de concessão de crédito. Apesar de ter sido inicialmente ignorada pelas autoridades nacionais<sup>57</sup>, as consequências da crise sobre o território brasileiro, no entanto, foram mais sentidas a partir do segundo semestre de 2008, principalmente no último trimestre, tendo ensejado efeitos como a contração do crédito doméstico e mundial, a destruição de riqueza decorrente da redução do preço dos ativos, a deterioração de expectativas, a redução do comércio mundial, e também uma vertiginosa queda dos preços das *commodities* (MOREIRA; SOARES, 2010, p. 34).

Vervolet e Garcia (2009, p. 7) lembram, por exemplo, que as perdas de empresas brasileiras com derivativos cambiais chegaram a mais de US\$ 25 bilhões. Já Almeida (2010, p. 58) destaca que, com a desvalorização do real, enormes prejuízos foram gerados para grandes empresas brasileiras, como as de celulose, açúcar e álcool, tendo sido os grandes grupos nacionais os principais absorvedores das empresas em crise.

Nesse contexto, para entender as medidas de superação, que visaram mitigar os efeitos da repercussão da crise internacional, principalmente a desaceleração da economia e seus impactos no produto e no emprego, torna-se importante, inicialmente, ter em mente que a política econômica perpetrada pelo Estado Fiscal brasileiro nos últimos 15 anos tem sido alicerçada em um tripé macroeconômico composto pela fixação de um regime de metas de inflação, pela adoção de um câmbio flutuante e, por fim, pela busca pelo superávit primário.

Essa conduta, aliás, não é muito diferente daquelas observadas nos demais países em desenvolvimento que, diante do caótico cenário global de 2008, escolheram a política fiscal como verdadeiro instrumento de recuperação e conseqüente crescimento a curto e longo prazo. Prova disso é que, inobstante a queda na arrecadação de recursos, a maioria desses países aumentou seus gastos de forma exacerbada.

---

<sup>57</sup> Conforme reportagem veiculada pelo jornal O GLOBO, em 04/10/2008, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva minimizou os efeitos da crise americana no Brasil afirmando que “lá (nos EUA), ela é um tsunami; aqui, se ela chegar, vai chegar uma marolinha que não dá nem para esqui”.

O que preocupa, conforme exarado por Fernandes (2015, p. 15) não é a opção pela priorização da política fiscal, mas sim os efeitos que a mesma, uma vez adotada de maneira equivocada, pode significar a longo prazo. Nesse ponto, a síntese de prováveis efeitos estaria, dentre outros fatores, na abordagem do Novo Consenso de Washington (NCW), quando se fixou que a adoção de política fiscal expansionista levaria, ao mesmo tempo, no longo prazo, a maiores taxas de inflação e de juro real, porém sem promoção de qualquer impacto sobre a atividade real.

Fato é que a política econômica perpetrada pelo Estado brasileiro no pós- crise, que, por vezes, se confunde com a política fiscal de incentivos<sup>58</sup>, caminhou pela busca do superávit, tendo sido tomada muito em razão do que os agentes do mercado internacional (aqui incluídos não só aqueles integrantes do mercado financeiro, mas também o próprio Fundo Monetário Internacional) esperavam da sua atuação político-econômica, principalmente no tocante à sustentabilidade da dívida pública, satisfeita, geralmente, pela verificação contínua de superávit primário. Ou seja, percebe-se, já nesse momento, que a adoção de políticas fiscais pelo Estado brasileiro estava diretamente relacionada com o cenário econômico, nacional e internacional.

A propósito, sobre essas políticas adotadas como meio de superação da crise, chamadas de anticíclicas, Moreira e Soares (2010, p. 64) assim sintetizam as condutas do Estado brasileiro:

As políticas anticíclicas adotadas foram fiscais, creditícias e monetárias. A política fiscal agiu sobre alguns setores específicos da economia por meio da redução do IPI. A política creditícia foi estabelecida principalmente em bancos e instituições financeiras públicas, que supriram a falta de crédito privado, irrigando vários setores da economia, tais como o da construção civil e o automobilístico. Por fim, a política monetária foi empreendida por meio de uma expressiva redução da taxa de juros básica da economia, tendo reflexos tanto sobre a taxa nominal quanto sobre a taxa real.

---

<sup>58</sup> Como, por exemplo, para estimular as vendas de automóveis, a redução do imposto sobre produtos industrializados e do imposto sobre operações financeiras por meio dos Decretos nº 7.715/2012 e 7.726/2012, respectivamente. Ainda nesse mesmo sentido, Moraes (1969, p. 93) lembra que, ainda no governo militar, com a reforma tributária de 1966, a União passou a, definitivamente, direcionar as atividades econômicas também pela tributação, fazendo, assim, com que sua política fiscal se tornasse importante instrumento de promoção de crescimento econômico, integrando-se, de vez, os papéis das políticas fiscal e econômica. Sobre essa reforma de 1966, Varsano (apud GIUBERTI, 2012, p. 33) destaca que “o objetivo fundamental do sistema tributário foi elevar o nível de esforço da sociedade de modo que não só se alcançasse o equilíbrio orçamentário, como se dispusesse de recursos que pudessem ser dispensados, através de incentivos fiscais à acumulação de capital, para impulsionar o processo de crescimento econômico”.

Nesse contexto, as ações do Estado brasileiro no âmbito da crise podem ser divididas em três distintas frentes, quais sejam, uma voltada para um momento pré-crise, em que as opções de ação ajudaram a economia durante a crise, e continuaram sendo utilizadas mesmo após sua deflagração; outra voltada para ações emergenciais e temporárias empregadas durante a crise<sup>59</sup>; e, por fim, um último grupo que contemplou novas ações estruturais que prosseguiram mesmo após ter passado o pior momento da crise<sup>60</sup> (BARBOSA; SOUZA, 2010, p. 22).

A dúvida que surge dentre desse contexto, portanto, está relacionada aos motivos pelos quais as políticas fiscal e econômica de um país têm que ser estabelecida em razão das expectativas de entes da iniciativa privada. Não há autonomia no planejamento, tão cercado de legalidades, como acima destacado?

Uma primeira resposta pode estar no fato de que são esses entes que detém a grande parte do capital, tanto o montante já investido como aquele que ainda há de se investir. Não por outra razão, certamente os detentores do capital cessariam quaisquer investimentos em países endividados, sem perspectivas de recuperação, com política fiscal desastrosa e política econômica unilateralmente escolhida.

Especificamente sobre a política fiscal, Além e Giambiagi (2000, p. 15) lembram da sua imprescindibilidade, afirmando que seria por meio dela que o Estado poderia, por exemplo, garantir o nível de emprego na economia, em nítida referência à extrafiscalidade, já acima destacada. Isso, em um cenário de crise, seria uma ferramenta essencial à recuperação dos ânimos do mercado<sup>61</sup>.

Nesse sentido, a política fiscal poderia se manifestar, indiretamente, pela redução das alíquotas de impostos, afinal, sua consequência natural estaria na elevação da renda disponível do setor privado. Assim, em um cenário de recessão econômica, o

---

<sup>59</sup> Em relação a essas medidas emergenciais, destaca-se que “o impacto mais imediato do crash financeiro mundial de 2008 foi uma contração na oferta de crédito no Brasil”. Isso porque, “no momento da quebra do Lehman Brothers, aproximadamente 20% da oferta de crédito doméstico tinha como fonte de financiamento a captação de recursos no mercado externo”. A crise no mercado mundial, concluem, “fechou esta fonte de captação e resultou em uma queda imediata na oferta de crédito da economia ao final de 2008” (BARBOSA; SOUZA, 2010, p. 22-23).

<sup>60</sup> Como exemplo, cita-se três principais iniciativas que aqui se encaixam, quais sejam, a revisão nas alíquotas do imposto de renda sobre a pessoa física, o lançamento de um novo programa habitacional direcionado aos mais pobres e à classe média baixa e uma mudança no patamar de taxa real de juro da economia. (BARBOSA; SOUZA, 2010, p.28).

<sup>61</sup> Sobre o caráter histórico da integração entre políticas fiscal, monetária e econômica, Giuberti (2012, p. 29), porém, lembra que esse alinhamento com os preceitos da teoria macroeconômica dominante, “observado na história recente a partir do objetivo de estabilidade de preços e, consequentemente, da disciplina fiscal, não estava presente nos debates político-econômicos das décadas de 1960 e 1970”.

governo poderia reduzir as alíquotas dos impostos, aumentando, desta forma, o multiplicador de renda da economia. Já no caso da existência de um alto nível de inflação decorrente de um excesso de demanda agregada na economia, o governo poderia promover uma redução da demanda agregada por meio do aumento das alíquotas dos impostos, reduzindo, assim, a renda disponível e, conseqüentemente, o nível de consumo da economia (ALÉM, GIAMBIAGI, 2000, p. 15-16).

Entretanto, a realidade fática revela que a simplicidade desses exemplos é cercada de outros elementos essenciais para a definição das condutas políticas, afinal, “o Estado nacional deixa de ser o único *locus* de autoridade”. Isso porque o capitalismo global demonstrou implicar em crescente fragmentação, complexidade e interdependência entre os agentes econômicos e os atores políticos, tudo isso em um cenário em que as instituições governamentais e entidades e organismos não-estatais tendem a ser, a um só tempo, reguladores e regulados (FARIA, 2011, p. 58-59).

Com efeito, estabelece-se índices e sinais que orientam o mercado a fim de delimitar o grau de confiança que passa a existir perante um determinado Estado, afinal, quanto maior for a possibilidade de honrar compromissos, tão relevante será a aplicação desse capital de investimento. Por isso que as agências de *rating*<sup>62</sup> são tão importantes nesse cenário eis que, analisando o nível de endividamento de cada país e a respectiva sustentabilidade, divulgam as notas de crédito como meio de orientação econômica para o mercado.

Uma forma bem comum de correção desse rumo de política econômica é a emissão de títulos para cobrir justamente eventuais desequilíbrios entre receitas e despesas. Por meio deles, o Estado se auto financia, já que arrecada recursos em curto prazo mediante a promessa de devolução dos valores investidos em longo prazo, sempre, vale dizer, com a sombra de se alinhar a um endividamento sustentável, sob pena de levar o mercado a crer na reversão do cenário mediante a percepção da existência de sinais que comecem a implicar na insustentabilidade da dívida (REZENDE, 2001, p. 288).

---

<sup>62</sup> Os *ratings* de crédito representam uma das várias ferramentas que os investidores podem usar na tomada de decisões sobre ligações de compra e outros investimentos de renda fixa. São opiniões sobre risco de crédito e expressam a opinião de uma determinada agência sobre a capacidade e a vontade de um emitente, como uma empresa ou governo estadual ou cidade, para cumprir as suas obrigações financeiras na íntegra e em tempo. (STANDARD & POOR'S, 2016).

Nesse cenário, diante do crescimento da dívida pública, os credores passariam a desconfiar da capacidade do setor público em honrar os seus compromissos, o que implicaria, por exemplo, na redução do prazo de maturação dos empréstimos, passando o mercado a exigir taxas de juros maiores para financiar a rolagem da dívida, elevando ainda mais a dívida pública e o pagamento de juros (REZENDE, 2001, p. 288).

Esse último cenário citado resulta, inevitavelmente, na fuga do capital, dificultando, inclusive, a própria emissão de títulos públicos já que não se há mais certeza do futuro inadimplemento, e a consequência está, geralmente, no aumento da emissão de moeda, desaguando, naturalmente, no aumento da bolha inflacionária.

Nesse contexto, uma queda da arrecadação fiscal significaria uma situação caótica onde o ingresso de recursos não seria suficiente para garantir os direitos fundamentais dos cidadãos e para saldar as dívidas já consolidadas. Aliás, sobre dívida pública, importante frisar o ciclo natural que resulta no seu aumento: elevação das taxas de juros, que afeta a política monetária oficial<sup>63</sup>, obrigando-a a adotar estratégias expansionistas que poderão até resultar, em curto prazo, em redução dos juros, mas, em longo prazo, deixarão as taxas de juros reais mais altas.

Ao se chegar a esse ponto, o governo necessitaria modificar sua postura no sentido de reequilibrar o orçamento e evitar o caminho do financiamento via imposto inflacionário, o que acabaria por implicar, em alguns casos, em episódios de hiperinflação (REZENDE, 2001, p. 288).

De qualquer forma, o que se quer explorar é justamente a reação do Estado Fiscal brasileiro frente à crise internacional de 2008 a fim de compreender quais mecanismos foram utilizados bem como quais procedimentos que se desenvolveram na execução de sua política econômica e de sua política fiscal.

Na tentativa de clarificar essas questões, revive-se as premissas inicialmente colocadas no presente trabalho para lembrar que o livre jogo de mercado observado no período pré-crise passou rapidamente a dar lugar à reconstituição do Estado por meio de uma ampliação da intervenção controladora, reguladora e planejadora, com o notório objetivo de atender às demandas de equilíbrio financeiro, emprego, serviços essenciais e fortalecimento dos sistemas de proteção social (FARIA, 2009, p. 309).

---

<sup>63</sup> Sztajn (2009, p. 25) define política monetária como o conjunto de metas, estratégias e decisões da autoridade monetária relacionados à quantidade e preço da moeda na economia.

Essa maior presença da atuação estatal na intenção de aumentar sua intervenção no cenário econômico foi imediatamente observado no pós-crise:

Para enfrentar a crise financeira e voltar a crescer – eis a premissa – são necessários mais organização, mais regulação, mais direção e mais controle sobre o mercado. Em suma, é preciso um Estado forte – um Estado intervencionista, disciplinador, indutor e até produtor, cuja atuação requer, por um lado, acumulação da atividade produtiva pública com atividades administrativas de regulação e controle, e, por outro, um direito que se exprima no imperativo, sob a forma de comandos obrigatórios provenientes de uma autoridade central. Estado forte não é necessariamente um Estado autoritário – pelo contrário, pode ser um Estado de Direito submetido a uma Constituição devidamente promulgada, capaz de fazer cumprir a lei, adotar barreiras alfandegárias, implementar políticas fiscais e monetárias expansionistas, impor sistemas tributários progressivos com vistas à distribuição de renda, reconstituir a poupança pública, arbitrar a concorrência, subsidiar determinados setores industriais e intervir nos fluxos de capital especulativo. Trocando em miúdos, é um Estado capaz de recolocar na agenda política os desafios do planejamento, da programação econômica e do desenvolvimento (FARIA, 2009, 310).

Em verdade, não havia outra saída: o Estado deveria agir. Não existiam mais espaços para omissões e desregulações. A economia brasileira logo no início do período crítico de 2008 demandava pela pronta reação do governo já que o cenário era demasiadamente preocupante:

Nas últimas cinco semanas os efeitos da crise financeira internacional atingiram em cheio a economia brasileira. No final de agosto o dólar ainda era cotado em torno de R\$1,60. Acabou fechando no dia 18/10/2008 em torno de R\$2,30. Uma desvalorização de mais 30% em pouco mais de quarenta dias. Consequência do “câmbio flutuante que flutua”, diriam alguns. No entanto, ao contrário do que pensam os paladinos do regime de flutuação cambial, essa rápida e desordenada desvalorização do câmbio provocou efeitos desestabilizadores sobre a economia brasileira. Diversas empresas do setor produtivo, principalmente as empresas exportadoras, amargaram prejuízos bastante significativos com a desvalorização do real. (BASÍLIO; OREIRO, 2008, p. 59).

Nesse sentido, para retomar o desenvolvimento, uma política fiscal mais austera não poderia passar despercebida. O problema, aqui, é lidar com as diretrizes fiscais sem que isso, ao mesmo tempo, implicasse em abrupta redução na arrecadação de recursos, bem como em violações às regras orçamentárias acima destacadas.

O que se pôde observar no que tange às respostas dadas pelo governo brasileiro, especialmente no âmbito fiscal por meio da redução de tributos, é que foram positivas apenas no curto prazo, pois, em longo prazo, o que se viu, e o que se continua a observar, não é outro cenário senão a piora na recessão econômica.

Curioso, vale dizer, é que já em 1996, anos antes da crise de 2008, era possível encontrar estudos que apresentavam soluções de política fiscal a serem empreendidas no cenário econômico de recessão. SILVA (1996, p. 15-16), por exemplo, afirmava que, no combate à crise, “a ação do Estado como elemento integrante e indispensável ao bom funcionamento do sistema econômico capitalista” era mais que legítima, afinal, ao Estado caberia “eliminar a carência de demanda efetiva em momentos de recessão e desemprego” fazendo déficit orçamentário<sup>64</sup> e emitindo títulos para “extrair a renda não gasta do setor privado e com ela garantir que as máquinas ociosas voltassem a operar”.

E nesse ponto, Loyola (2016) lembra que as medidas tomadas após a crise de 2008 foram determinantes para se chegar ao atual estágio de recessão econômica, afinal, foi nessa época que o governo teria iniciado “uma feitiçaria, batizada Nova Matriz Econômica, que queria fazer a economia crescer a custas da irresponsabilidade fiscal e monetária, do inflacionismo e da intervenção nos mercados”.

Mas existe, aqui, vale a ponderação, uma certa irracionalidade, inerente ao próprio mercado, que o Estado não consegue controlar, muito em razão da aparente contrariedade de interesses entre ambos. Isso porque não são todas as ações estatais que efetivamente agradam o capital. Bresser-Pereira (2009, p. 134), logo no pós-crise, apontava e criticava a demora do mercado em responder às intervenções dos Estados nas respectivas economias.

Segundo o professor, o que não estava claro era por que os mercados estariam resistindo a recuperar a confiança apesar das medidas fortes que os governos estavam tomando em todo o mundo. A inexistência de uma resposta pronta e segura para esta questão era, justamente, a demonstração da irracionalidade do mercado (BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 134).

---

<sup>64</sup> Sobre déficit, lembra o autor que ele “pode ocorrer tanto por aumento de despesas quanto por queda de tributos. Numa situação de depressão, no entanto, só o aumento de despesas garante o aumento da demanda efetiva; queda na tributação pode gerar, simplesmente, maior demanda de ativos líquidos” (1996. pp. 15-16).

Nessa perspectiva, oportuno que se resgate, diante dessa crise política, que reúne elementos fiscais, econômicos e democráticos, os ensinamentos de Keynes (1996, p. 117), que correlaciona a questão do consumo justamente com a política fiscal de forma que a harmonia entre ambos fatores seja um dos escapes da crise. Veja:

Os impostos sobre a renda, particularmente quando gravam a renda “não ganha”, os impostos sobre lucros de capital, sobre heranças etc., são tão importantes quanto à taxa de juros, sendo mesmo possível que as modificações eventuais da política fiscal tenham, pelo menos nas expectativas, maior influência que a própria taxa de juros. Se a política fiscal for usada como um instrumento deliberado para conseguir maior igualdade na distribuição das rendas, seu efeito sobre o aumento da propensão a consumir será, naturalmente, tanto maior.

Naturalmente, a escolha da política fiscal acaba por repercutir na política econômica, afinal, passa o Estado a também desempenhar papel decisivo na determinação da escala das operações de investimento, mesmo em médio ou em longo prazo, o que não significa, alerta Keynes (1982, p. 288) que o Estado passe a assumir o controle dos meios de produção:

Eu entendo, portanto, que uma socialização algo ampla dos investimentos será o único meio de assegurar uma situação aproximada de pleno emprego, embora isso não implique a necessidade de excluir ajustes e fórmulas de toda a espécie que permitam ao Estado cooperar com a iniciativa privada. Mas, fora disso, não se vê nenhuma razão evidente que justifique um sistema de Socialismo de Estado. Não é a propriedade dos meios de produção que convém ao Estado assumir. Se o Estado for capaz de determinar o montante agregado dos recursos destinados a aumentar esses meios e a taxa básica de remuneração aos seus detentores, terá realizado o que lhe compete.

O Estado, portanto, passa a ter papel fundamental na recuperação do cenário de crise, devendo sua política fiscal e econômica passar a exercer verdadeiro papel de protagonismo, estando a manutenção da crise essencialmente ligada à uma omissão do Estado em agir, em não investir.

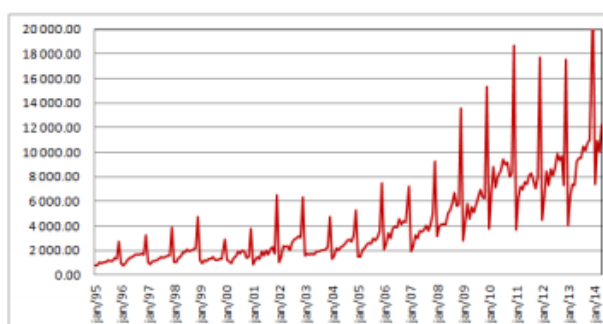
SILVA (1996, p. 15-16) destaca que fazer déficit orçamentário e emitir títulos para extrair a renda não gasta do setor privado seria um a opção de ação, o que, inclusive, afasta “o mito de que a operação do Estado se deve pautar por grande austeridade financeira, não se gastando mais do que coleta em tributos”. Dessa forma,

em circunstâncias de desemprego, o déficit fiscal seria uma peça importante para o bom funcionamento do sistema econômico.

A propósito desse necessário aumento de investimento e protagonismo estatal na recuperação da crise, tão ressaltado por Keynes (1982, p. 288) e Silva (1996, p. 15-16), oportuna a reprodução da tabela abaixo, elaborada por Siqueira (2015, p. 63) com o intuito de demonstrar a evolução dos gastos públicos no pós-crise.

Veja:

**Tabela 2 – Série Nominal do Investimento Público**



Fonte: Dimac/Ipea. Escala: (R\$1.000.000).

Isso revela que houve, definitivamente, uma nítida guinada de direcionamento de sua política fiscal após a crise de 2008. Explica-se: promovendo um corte temporal a partir do início do governo Lula, no ano de 2002, percebe-se que o Estado, além de elevar a meta do superávit primário, alongou o prazo e a composição da dívida pública para reduzir a quase zero a exposição a variações cambiais, tudo isso como forma de reduzir o seu endividamento e aumentar, por consequência, o patamar de confiança global no país<sup>65</sup>. Porém, após 2008, diante da queda na arrecadação em razão da desaceleração econômica e da consequente elevação dos gastos governamentais, houve sensível baixa no superávit primário.

Corroborando esses dados, Lopreato (2007, p. 16) lembra que a política fiscal inicial do governo Lula tinha o claro escopo de frear altos movimentos das taxas de câmbio e dos juros, evitando, assim, colocar em risco o resultado das contas públicas. O que se sucedeu (aumento do superávit primário e a economia internacional

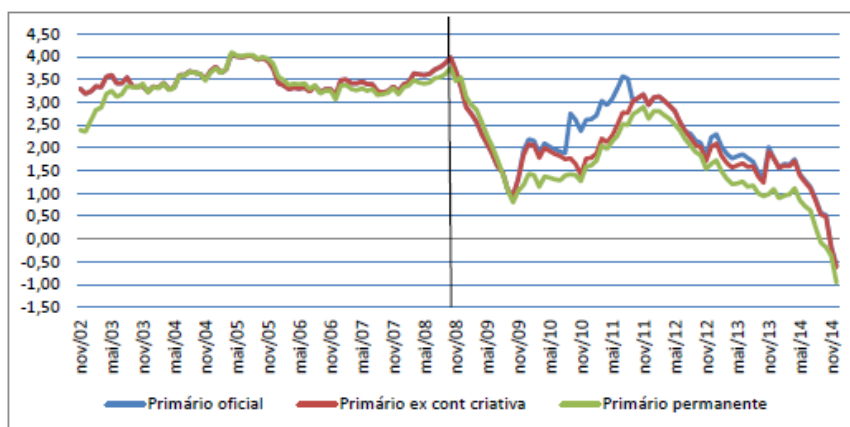
<sup>65</sup> Loyola (2016), por oportuno, aponta que as origens do atual momento de recessão econômica não está somente na crise de 2008, mas também no primeiro mandato do ex-presidente Lula: “Naquele momento foram lançadas as sementes que frutificaram a grave crise econômica”.

fluindo positivamente) ajudou muito os resultados dessa política fiscal, afinal a taxa de câmbio e os preços internos se mantiveram relativamente estáveis<sup>66</sup>.

Este cenário não se perpetuou, afinal, a alta das *commodities* provocou aumento das taxas de juros no fim de 2004, tendo isto repercutido negativamente nas contas públicas nos anos de 2005 e 2006, o que levou, por fim, à decisão acima anunciada, qual seja, a de ampliar o superávit primário a fim de conter a dívida pública e a credibilidade do país frente o mercado internacional (LOPREATO, 2007, p. 14-15).

O gráfico abaixo, reproduzido por Chioli (2015, p. 18), revela que, a despeito da confecção dos elementos componentes do superávit primário, a redução realmente ocorreu de maneira bem profunda, comprovando, portanto, uma nítida mudança na postura da política fiscal acima destacada:

**Tabela 3 – Os superávits primários (em % do PIB)**



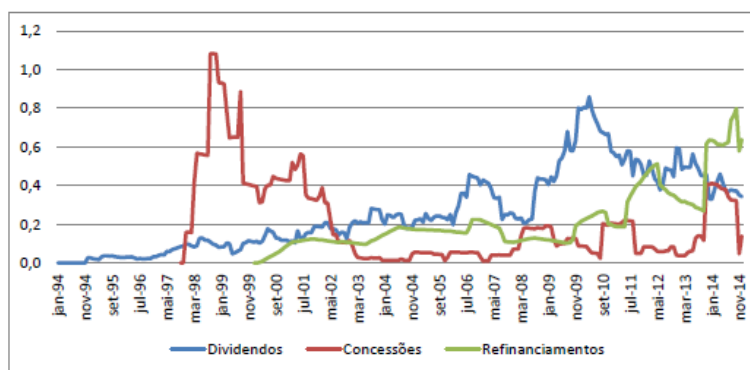
Fonte: STN, Receita Federal.

Nesse ponto, preferiu-se, ao invés de outros caminhos, modificar toda a estrutura que sustentava a composição do superávit primário, que passou a ser composta, reitera-se, em razão da baixa arrecadação tributária, em grande parte por receitas variáveis, extraordinárias, como aquelas advindas de dividendos de empresas estatais, de concessões por outorga de serviços públicos e de refinanciamento de dívidas.

<sup>66</sup> Nóbrega (2011) ressaltou sua preocupação com o modelo de intervenção no câmbio adotado no pós-crise, tendo-o, inclusive, chamado de “AI-5” em alusão ao regime militar. Para tanto, afirmou que as medidas cambiais foram ineficazes pois não atingiram o resultado esperado pelo governo. Ainda, ressaltou que nenhum país havia dado poder tão grande de intervenção no mercado de derivativos como o Brasil.

Nesse sentido, a tabela abaixo, reproduzida por Chioli (2015, p. 19) é reveladora: o aumento do resgate dos dividendos proveniente de empresas públicas é mais do que nítido no pós-crise 2008<sup>67</sup>:

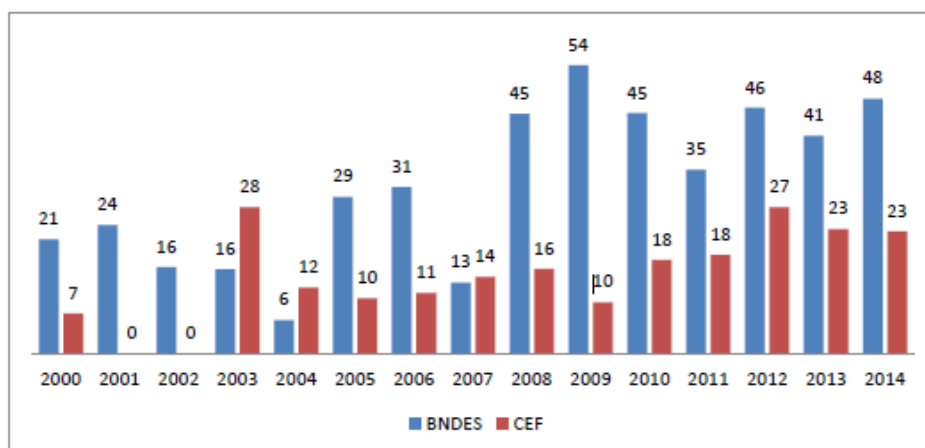
**Tabela 4 – Dividendos, concessões e refinanciamentos (acumulado em 12 meses em % do PIB)**



Fonte: Siafi (STN).

E, nesse ponto, não poderia passar despercebido o alto grau de contribuição que Caixa Econômica Federal e Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES) tiveram nesse repasse de recursos ao Tesouro Nacional (CHIOLI, 2015, p. 22):

**Tabela 5 – Participação dos dividendos de CAIXA e BNDES (em % do total)**



Fonte: Tesouro Nacional.

<sup>67</sup> A soma das receitas de dividendos, concessões e refinanciamentos, vale dizer, passa a corresponder a quase 7% (sete por cento) da receita total do Tesouro Nacional no pós-crise. Esse número, isoladamente considerado, não revela qualquer preocupação, mas quando é confrontado com a percentagem verificada no início do ano de 2002, qual seja, quase 1% (um por cento), realmente se constata que o cenário não é animador, principalmente pela visão dos agentes de mercado (CHIOLI, 2015, p. 19).

Consequentemente, natural que até o próprio sistema financeiro brasileiro sofresse significativa alteração já que as operações de crédito pelos bancos públicos, destinadas ao setor privado, aumentaram sensivelmente quando comparadas com as mesmas operações executadas por bancos privados.

Segundo dados oficiais do Banco Central do Brasil (2016, p. 26-28), as operações de crédito contratadas com as instituições financeiras públicas cresceram 16,7% no ano (22,6%, em 2013), alcançando participação relativa de 53,8% (51,3%, em 2013) no volume total de crédito do sistema financeiro com saldo de R\$ 1.623 bilhão em dezembro. Não bastasse, o crédito das instituições privadas nacionais e estrangeiras cresceu 6,1% e 4,6%, respectivamente (6,1% e 9,0%, em 2013), correspondendo a 31,6% e a 14,6% do total do sistema financeiro (33,2% e 15,5%, respectivamente, em 2013).

Sem a pretensão de aprofundar o tema, até mesmo para não dar à presente dissertação um viés técnico (já que o que se pretende é discutir o cenário de crise como um todo sob a perspectiva principal do direito, mas sem se esquecer dos fatores econômicos), e apenas para trazer informações mais recentes, vale destacar que em recentíssimo relatório divulgado pelo Banco Central do Brasil, atestou-se que a contração de crédito continua diminuta e que inadimplência revela-se em níveis preocupantes, o que revela e comprova que os efeitos da crise de 2008 são sentidos ainda nos tempos atuais de recessão:

O ambiente adverso da economia real começou a se refletir de maneira mais pronunciada nos indicadores de crédito neste último semestre, resultando na manutenção da cautela na concessão de crédito, na baixa demanda por parte dos tomadores - levando ao baixo crescimento da carteira de crédito - e no aumento da inadimplência, da renegociação e da reestruturação das dívidas. Para fazerem frente a esse cenário, as provisões têm-se mantido adequadas, e, no caso dos bancos privados, tem havido aumento significativo na cobertura de provisões para a inadimplência (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2016, p. 31-32).

De qualquer forma, ainda sobre essa mudança de postura fiscal e econômica, Chioli (2015, p. 3) destaca as consequências desses rumos políticos, que acabam, como não poderia deixar de ser, esfriando os ânimos do mercado eis que a volatilidade da política fiscal impede a criação de um cenário fiscal e econômico de constante sustentabilidade e segurança. Aqui, a preocupação dos agentes econômicos

torna-se plenamente válida, afinal, a certeza de que o Estado brasileiro venha a honrar seus compromissos sofre grande abalo.

Sob esse aspecto, o problema associado a essa alteração na composição do primário traduz-se no fato de que se acabam criando receitas extraordinárias, que não alteram o superávit primário permanente e que, conseqüentemente, acabam por não se repetir nos anos seguintes, não estando, portanto, associadas a uma postura mais austera na política fiscal, dificultando a situação financeira de empresas estatais (CHIOLI, 2015, p. 3).

Ou seja, o que se quer deixar claro é que o governo não estaria, efetivamente, economizando recursos, mas sim gerando receitas extraordinárias. De fato, a alteração na composição do primário com redução na arrecadação de impostos e elevação de receitas extraordinárias, com a conseqüente redução da receita permanente, levou os agentes a desacreditarem na seriedade da política fiscal do Brasil. (CHIOLI, 2015, p. 3-4).

Sem alterações na despesa permanente, a diminuição no superávit primário permanente acaba por colocar em risco o cumprimento das metas fiscais, impostas pelo governo, afinal, no futuro, quando receitas e despesas se normalizarem, o superávit primário acabará sendo inferior ao necessário. Logo, a restrição orçamentária intertemporal do governo poderá não ser satisfeita (CHIOLI, 2015, p. 3-4).

Em outras palavras, justamente pelo fato de que o superávit primário passa a ser composto em grande parte de receitas extraordinárias é que a política fiscal “acaba sendo expansionista em relação à meta fiscal oficial, gerando um aumento maior de demanda e a necessidade de uma política monetária mais restritiva para manter a inflação na meta oficial do Banco Central”. Essa meta, portanto, acaba sendo sacrificada para fazer frente ao novo cenário criado, vale ressaltar, pelo próprio Estado brasileiro (CHIOLI, 2015, p. 4).

Como resultado, nasce a condição de refém do Estado em relação aos agentes do mercado, o que o leva, ao mesmo tempo, a ter papel primordial na solução da crise, mas também a sofrer limitações de atuação já que seu leque de estratégias econômicas e fiscais passa a diminuir sensivelmente. Não por outra razão, Bresser-Pereira (2006, p. 83) alerta que “a pior coisa que pode acontecer a um Estado enquanto organização é ficar na mão de credores”.

E é exatamente nesse ponto que se passa a questionar, efetivamente, qual o limite da autonomia do Estado brasileiro frente às suas escolhas, afinal, a visão

romântica de Estado como ente dotado de atributos de soberania e independência certamente fica de lado em cenários de crise econômica, como aquele aqui visualizado após a crise de 2008.

Faria (2006, p. 21), nesse ponto, lista os efeitos desse esmorecimento estatal frente ao mercado destacando que, ao levar a política a ser substituída pelo mercado como instância de regulação social, a autonomia decisória dos governantes torna-se extremamente vulnerável a “opções feitas em outros lugares sobre as quais têm escasso poder de influência e pressão”, esvaziando-se, por consequência, a ideia de justiça via política tributária, convertendo-se os cortes de gastos sociais e o encolhimento do Estado em instrumento de redução de direitos. Consequentemente, a própria cidadania é atingida, afinal, todo um sistema de garantias, proteção e oferta de condições materiais básicas, conquistado democraticamente e justificado em nome da equalização de oportunidades, é colocado em xeque.

Não é de se admirar, portanto, que valores historicamente considerados isolados uns dos outros passem a cada vez mais a se interdependem, ocasionando verdadeiros choques em suas concepções originais, afinal, a partir do momento em que passam a invadir a esfera uns dos outros, a dinâmica passa, necessariamente, a sofrer profundas modificações.

Sob essa perspectiva, poder-se-ia afirmar que não apenas o Estado, a soberania e a democracia estão em crise, mas também a própria noção de política porquanto o processo de legitimação passa cada vez mais a ser questionado, seja sob o aspecto mais próximo à participação dos indivíduos, seja pelo viés da efetividade das decisões tomadas.

Nesse sentido, Faria (2011, p. 61-62) liga essa temática ao engessamento do Estado frente à garantia de concretização dos direitos sociais, os quais são, em considerável parte, também de responsabilidade de outras unidades federativas, como, por exemplo, os Municípios, principais garantidores da educação básica, nos termos dos art. 30, inciso VI<sup>68</sup>, e 211, § 5<sup>o</sup><sup>69</sup>, ambos da Constituição Federal.

---

<sup>68</sup> Compete aos Municípios: [...] manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental.

<sup>69</sup> A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus regimes de ensino. [...] A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular.

A correlação gira em torno da perda da capacidade do Estado de coordenar a economia bem como de formular novas estratégias de regulação. Como elas passam a ser negociadas e discutidas no âmbito de organismos multilaterais, o seu campo de atuação atenua-se na mesma intensidade com que se aumenta a sua responsabilidade de lidar com as consequências locais da crise (FARIA, 2011, p. 61-62).

Ademais, se a crise acaba por abranger também o campo social, a capacidade do Estado em dispor de alternativas de investimento e financiamento como meio de se atender às novas demandas da população carente também fica extremamente comprometida eis que vêm à tona as resistências dos agentes econômicos à utilização de transferências fiscais e às crescentes restrições à capacidade de endividamento do setor público. (FARIA, 2011, p. 61-62).

Ainda nesse contexto, vale lembrar que, para fazer frente às responsabilidades constitucionalmente previstas, seu texto partilhou as competências entre a União, os estados e os municípios também sob o aspecto arrecadatório, como, aliás, já previamente destacado. O problema, no entanto, é que as transferências de recursos federais para os outros entes da federação acabaram ultrapassando a intenção original do constituinte, fixada em torno de vinte por cento da totalidade da arrecadação.

Jardim (2015, p. 25-26) destaca a elevação dessas transferências<sup>70</sup> que, por assim dizer, não resolveu o problema de déficit dos municípios e estados, tendo, inclusive, prejudicado o caixa da União. Ou seja, o modelo federativo fiscal precisa ser repensado não em razão de uma eventual vaidade teórica, mas sim em razão da própria divisão de responsabilidades fixadas pela Constituição. Eis a síntese dessa evolução:

Em princípio, nada a opor em relação à partição de receitas de índole tributária, porquanto se trata de medida inerente ao federalismo, inclusive com o propósito de equalizar as desigualdades regionais. O problema é que uma expressiva parcela das transferências foi drasticamente elevada por meio dos FPEs, FPMs e do Fundo de Participação do Distrito Federal<sup>71</sup>. Nesse sentido, o sistema original

---

<sup>70</sup> Varsano (apud GIUBERTI, 2012, p. 35) destaca que “ao encerrar-se a fase do ‘milagre brasileiro’, o sistema tributário já começava a mostrar os primeiros sinais de exaustão. A proliferação dos incentivos fiscais havia enfraquecido a sua capacidade de arrecadar e, a partir de 1975, o sistema praticamente deixou de ser utilizado como instrumento para novas políticas. (...). Os estados e municípios começavam a esboçar reação ao baixo grau de autonomia, o que sustou o processo de crescente centralização das decisões que haviam sido submetidos e gerou a Emenda Constitucional nº 5/75, que elevou os percentuais de destinação de recursos ao FPE e ao FPM, a partir de 1976”.

<sup>71</sup> Sobre esses fundos, Giuberti (2012, p. 69) lembra que “a consolidação do processo de descentralização dos recursos fiscais ocorreu com a Constituição de 1988. Os percentuais do FPE e do FPM foram

contido na Emenda nº 18/1965 previa uma percentagem total de 20% que a União transferiria às entidades federativas por intermédio dos fundos ora referidos, cujo valor alcançou o patamar de 33% na década de 1980, culminando no acréscimo para 48% em 1988, além do repasse de 28% oriundo da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – Combustíveis (CIDE – Combustíveis).

Como se pode notar, as seguidas elevações dos percentuais de transferências de recursos advindos da arrecadação tributária acabou realmente por implicar em significativas perdas de receitas federais. Isto contribuiu para que a União viesse a, gradualmente, não somente a majorar os tributos que lhes são reservados, mas também a criar novas exações, tudo, vale dizer, como meio de ao menos restabelecer seu patamar de arrecadação<sup>72</sup>.

De qualquer forma, retornando à discussão central, esperava-se que a reação do Estado brasileiro não poderia ficar apenas no campo da fiscalidade já que era também preciso fazer com que o motor da economia voltasse a funcionar. Isso porque a situação de desconfiança generalizada e de incerteza em relação ao tamanho e à extensão da crise acabou por exacerbar as expectativas negativas quanto à evolução futura das economias brasileira e mundial. Esse cenário propiciou o surgimento de uma natural atitude de extrema precaução por parte dos agentes de mercado no momento da crise, tendo gerado, naturalmente, significativos impactos negativos sobre o nível de atividade econômica (MOREIRA; SOARES, 2010, p. 33-34).

Tal situação foi possível de ser verificada a partir do último trimestre de 2008 por meio dos seguintes indicadores: “(i) redução da produção industrial; (ii) redução da utilização da capacidade instalada e horas trabalhadas na indústria de transformação; e (iii) aumento da taxa de desemprego aberto” (MOREIRA; SOARES, 2010, p. 34).

---

elevados gradativamente até 1993, atingindo, respectivamente, os valores de 21,5% e 22,5% da arrecadação do IR e do IPI”.

<sup>72</sup> Oliveira (1991, p. 83) observa que esse cenário não é exclusivo da Constituição Federal de 1988, tendo origens, por exemplo, ainda na década de 1960, quando, diante da reforma tributária ali ocorrida, a arrecadação tributária da União saltou de 18% para 24% do PIB. Sobre essa majoração da carga tributária, Giuberti (2012, p. 64) lembra que “o aumento da carga tributária federal entre 1965 e 2010 foi acompanhado por uma mudança na sua composição”: a partir de 1989, as receitas de contribuições (as contribuições previdenciárias, compostas pelas contribuições de empregados e empregadores para o sistema de previdência, as contribuições sociais, destinadas ao custeio de atividades nas áreas de saúde, educação, previdência e/ou assistência, e as contribuições para a intervenção no domínio econômico) “tornaram-se a principal fonte de recursos fiscais, confirmando aspecto destacado pela literatura brasileira. Em paralelo ao aumento da receita de contribuições como percentual do PIB”, observa-se uma queda na participação dos impostos arrecadados.

Aliás, que não se esqueça da relação de interdependência entre os ânimos do mercado, suas oscilações, e os rumos das políticas estatais, afinal, toda essa digressão aqui proposta não pode ser vista sem se lembrar da visão macro, que não é outra senão a de que tudo isso ocorre sob a égide de um feroz capitalismo global, expressão esta definida por Bresser-Pereira (2007. p. 6) como um “sistema econômico no qual todos os mercados nacionais se tornam abertos e todos os Estados-nação, ricos ou pobres, centrais ou dependentes, passam a se pautar economicamente por uma mesma lógica”, qual seja, a da competição capitalista.

Esse capitalismo global, naturalmente, tem sua compreensão atrelada ao conceito e à discussão acerca da globalização que, atualmente, aponta não para o fim da política, mas sim para o afastamento desta frente aos pressupostos do Estado-nação, afinal, a atuação econômica globalizada acabar por implicar em significativas mudanças nos fundamentos do Estado e de economia nacional justamente porque se tornou, com o tempo, verdadeiro indicativo de instabilidade político-social (BECK, 1999, p. 18).

Nesse sentido, exemplificando essa limitação, Bauman (2006, p. 62) observa a dimensão global do capital frente aos limites de regulação do Estado. Com isso, ressalta que o fato central da globalização econômica seria justamente a situação dos cidadãos do Estado-nação eis que estaria além do controle das leis desse Estado. Segue o excerto que apresenta essa mobilidade do capital:

As leis de uma nação podiam costumeiramente controlar, num grau importante e socialmente útil, o movimento do dinheiro dessa nação. Mas agora que o financiamento de uma empresa comercial é uma questão de constituir um pool global de capital, de modo que empresas de Belo Horizonte ou Chicago sejam financiadas pelo dinheiro mantido nas Ilhas Cayman por déspotas sérvios, gângsteres de Hong Kong e presidentes cleptocratas de repúblicas africanas não há como as leis do Brasil ou dos Estados Unidos possam ditar que o dinheiro ganho num país seja nele investido.

Ainda sobre o tema, Paulo (2015, p. 18) aprofunda o estudo não apenas sob a óptica estatal, mas também sobre os efeitos dessa globalização feroz no âmbito de outras instituições, como, por exemplo, os sindicatos. Nessa linha, destaca um cenário no qual “políticos de vários partidos, surpresos e fascinados diante do poder da globalização rebelam-se, uns aos outros, procurando ‘soluções’, mas permanecendo de ‘olhos vendados’ diante da extração” que a globalização engendrou para o desmoronamento do Estado e da própria política.

Com essas razões, ressaltando-se que as empresas transnacionais passam a deter o poder que outrora pertencia aos estados, destaca-se que o Estado social teria sido “vítima de ataques aos centros vitais da sociedade moderna no qual estava fundado”, tendo esse processo sido aberto “sem insurreições, sem mudanças legislativas ou mesmo constitucionais e meramente com o curso normal” (PAULO, 2015, p. 18).

Nesse sentido, percebe-se que os estados não mais estão em condições de estabelecer um tipo de regulação com fundamento em bases hierárquicas uma vez que muitos sistemas econômicos e sociais, como já sinalizado, tendem a se tornar autônomos e, dessa forma, deixam de se submeterem a controles externos (FARIA, 2011, p. 65).

Prova disso é a execução da política fiscal do estado brasileiro pós-crise de 2008, já acima explorada, efetivada sempre visando não colocar o Brasil fora do foco do capital internacional, afinal, tem se preocupado, como já acima salientado, em manter níveis aceitáveis de endividamento público mediante, principalmente, a manutenção de um superávit primário volátil.

Beck (1995, p. 54) ressalta, entretanto, que esse enfraquecimento não é sinônimo de fracasso, afinal, isso seria tão somente outra face da organização do próprio Estado, cuja soberania vem a ser colocada em xeque diante de tantos novos fatores, realçados, com mais ênfase, nesse período pós-crise.

Sobre essa, vale dizer, importante que a visualize não de uma maneira tradicional, relacionado aos primeiros manuais de graduação dos cursos de direito, afinal, a modernidade suplica por novos elementos inseridos na discussão do real alcance dessa nova soberania.

Dito isso, a distinção entre soberania do Estado e soberania popular é algo extremamente importante de se destacar. Em primeiro lugar, o conceito de soberania remete à capacidade de agir de um corpo público, neste caso o Estado-nação moderno, como o alicerce definitivo e indivisível da autoridade com a jurisdição de exercer não apenas o famigerado monopólio sobre os meios de violência, mas também de distribuir justiça e gerir a economia. Por outro lado, a ideia de soberania também significaria, particularmente desde a Revolução Francesa, soberania popular, ou seja, a ideia do povo como sujeito e objeto do direito (BENHABIB, 2012, p. 24-25).

Já a noção de soberania popular está mais próxima não apenas em relação àquelas instituições de cunho representativo, decorrentes da tradicional separação de

poderes, mas também ao ideal de garantia de liberdade, de igualdade e também do “igual valor da liberdade de cada um” (BENHABIB, 2012, p. 25).

A extensão dos limites de ambas as soberanias é, portanto, um desafio a ser cotidianamente estudado e observado, até mesmo pelo viés fiscal dado à presente dissertação, afinal, percebe-se, por exemplo, que não se está lidando, no caso da questão fiscal, com um princípio qualquer, mas com o princípio essencialmente voltado à autoridade do Estado-nação. Isso se torna motivo de relevante preocupação justamente em razão do atual cenário propiciado pela mobilidade dos meios de produção e da transterritorialidade do capital, em que as empresas podem produzir em um determinado país ao mesmo tempo em que está obrigada a pagar impostos em outro e, finalmente, exigir investimentos públicos sob a forma de aprimoramento da infraestrutura em um terceiro (BECK, 1999, p. 18-19).

Nesse sentido, são justamente sobre os “perdedores da globalização”, como, por exemplo, pequenas e médias empresas, que muitas vezes recai o dever de arcar com grande parte da carga tributária<sup>73</sup>, agravando ainda mais o quadro de injustiça social e fiscal porquanto os “vencedores” continuam a caminhar em busca da elevação de ao mesmo tempo em que se livram de suas responsabilidades para com a democracia futura. Não por outra razão, vê-se verdadeiro tom festivo no mundo corporativo a cada rompimento de fronteira e a cada nova conquista de mercados (PAULO, 2015, p. 21).

Essa situação reflete a crescente intensidade do conflito entre contribuintes reais e virtuais no campo econômico já que as empresas transnacionais esquivam-se dos tributos cobrados pelo Estado-nação e, simultaneamente, as pequenas e médias empresas, geralmente as responsáveis pela maior parte da oferta de posto de trabalho, continuam a significar boa parte da arrecadação do Estado porquanto não conseguem, ou não têm condições, de escapar da tributação do Estado-nação (PAULO, 2015, p. 21).

Com efeito, Habermas (1999) apresenta um quadro segundo o qual a privação, ou o esmorecimento da soberania, pode ser resumido em três frentes distintas, sendo a primeira delas voltada à perda do próprio controle estatal na defesa de efeitos externos em razão da existência de uma transposição espontânea de fronteiras. A

---

<sup>73</sup> Segundo o trabalho divulgado pelo Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal (UNAFISCO, 2006, p. 2), quem, de fato, financia o Estado brasileiro, não é o grande capital, afinal “a maior parte dos tributos tem como base de incidência o consumo, totalizando R\$ 402,8 bilhões, equivalentes a 56% da arrecadação tributária das três esferas de governo (federal, estadual e municipal)”, agravando-se a situação quando se percebe o tamanho da tributação sobre a renda do trabalho (10,9%), “evidenciando que 78% dos tributos brasileiros são pagos pelos consumidores e pelos trabalhadores assalariados”.

segunda, por sua vez, estaria próxima à crescente perda de legitimidade democrática decisória já que as decisões proferidas não levam em conta os interesses de quem permitiu a chegada de determinado governante ao poder. Por fim, a terceira estaria focada na incrível incapacidade de ação interventiva estatal como prova do exercício de comando, deixando de lado, a pretexto de agradar agentes de mercado, uma política social legitimadora que estimulasse o crescimento.

De qualquer forma, o que se quer destacar diante de todas essas variáveis é que, a despeito das discussões sobre as crises de legitimidade e soberania, o Estado brasileiro teve que agir no pós-crise, e o fez não apenas pelo viés fiscal, mas também pelo viés econômico, que muito embora tenha sido baseado em um planejamento legal, fora elaborado a partir, principalmente, de interesses de agentes de mercado<sup>74</sup>. A título de exemplo no tocante à condutas de superação, lembra-se da política creditícia incentivadora por meio de bancos estatais como medida para estimular a circulação do capital e o consequente aumento dos níveis de consumo. Isso não quer dizer que grande empresariado, cauteloso e conservador, viesse a suspender grande parte de seus investimentos.

Nessa esteira, vale ressaltar que esse aparente cenário de incentivo deve ser visto com ressalvas, afinal, boa parte da origem desses recursos disponibilizados estão, contraditoriamente, no próprio Tesouro Nacional<sup>75</sup>. Ou seja, “como o Tesouro capta esses recursos no mercado (débito) e empresta para o BNDES (crédito), o impacto dessa operação acaba sendo nulo sob o ponto de vista da dívida líquida” (CHIOLI, 2015, p. 23).

---

<sup>74</sup> Mendes (apud GIUBERTI, 2012, p. 153), lembra que um outro fator pode influenciar no planejamento e, conseqüentemente, os destinos das despesas públicas, qual seja, o político. Veja: “O que se tem (...) é um jogo no qual o Presidente da República e a equipe econômica priorizam o equilíbrio fiscal e, ao mesmo tempo, executam o máximo possível das preferências de gastos dos parlamentares e ministros da base de apoio, como forma de manter a maioria no parlamento. O resultado é que ficam em segundo plano os aspectos de racionalidade do processo orçamentário (planejamento e análise de custo-benefício das ações públicas). Se tentar assegurar, ao mesmo tempo, equilíbrio fiscal e qualidade na execução orçamentária, o Presidente e a equipe econômica podem perder uma ferramenta de conquista de apoio político. Ao ter que escolher dois, entre três objetivos (equilíbrio fiscal, apoio político e racionalidade orçamentária), a Presidência da República, desde 1999 (ano do início do ajuste fiscal) tem dado prioridade ao equilíbrio fiscal e ao apoio político”.

<sup>75</sup> “A Caixa Econômica os recebeu por meio de instrumentos híbridos de capital, enquanto o BNDES os recebeu por meio de empréstimos do Tesouro Nacional à instituição, sendo que este capta a taxa de juros de mercado e tem seus créditos corrigidos pela TJLP. Porém, dado o diferencial entre essas taxas em favor do BNDES, a União sobre essa diferença por meio de subsídios”. (CHIOLI, 2015, p. 23).

Esse fato, vale destacar, demonstra a capacidade do governo de aumentar a sua arrecadação transformando o BNDES em uma “máquina de primário”, pois quanto maior for o volume de empréstimos, espera-se que seja tão maior seja a lucratividade dos bancos e, conseqüentemente, do próprio repasse ao Tesouro Nacional (CHIOLI, 2015, p. 23).

Mas não é só. Outro ponto que não se pode olvidar nesse cenário pós-crise é o aparente fracasso do assistencialismo, muito fomentado a partir do ano de 2002, porém, após 2008, e, mais recentemente, extremamente criticado e colocado em xeque pelo contexto social. Como ressaltado por Faria (2011, p. 148), a ideia de universalização dos direitos, pela qual o poder público transfere dinheiro ou oferece serviços essenciais ou benefícios sociais financiados por tributos para toda a população, cede vez, indistintamente, “a uma Bolsa Escola, a uma Bolsa Família, a uma Bolsa Alimentação ou a um Benefício de Prestação Continuada e a outros programas de ‘renda mínima de integração’”, que se destinam apenas a famílias pobres e “grupos integrados por imigrantes, por desempregados, por trabalhadores temporários e por jovens à procura do primeiro emprego”.

Ainda sobre o tema, Faria (2011, p. 146) destaca que a opção por esse caminho do “focalismo” não “configuraria uma redistribuição fiscal de ‘vencedores’ para ‘perdedores’, baseada em compromissos de caráter ético frente às acentuadas disparidades na distribuição de riqueza e renda no mundo contemporâneo” já que seria apenas uma questão de pragmatismo ou de funcionalidade.

Essa funcionalidade ressaltada, é de se dizer, esteve assentada em duas premissas: enquanto a primeira se aproximava do fato de que governos social-democratas da segunda década do século 20 teriam deixado como legado uma “hipertrofia de direitos”, acarretando custos elevados para a economia, desequilibrando o orçamento fiscal e penalizando investimentos; a segunda estava atrelada ao chamado “potencial desagregador” dos segmentos sociais mais vulneráveis e dos bolsões de excluídos poderia ser neutralizado por meio de gastos seletivos (FARIA, 2011, p. 146).

Nesta perspectiva, “que reduz o espaço público democrático dos direitos na medida em que trata a justiça social como uma ideia abstrata marcada por sua ‘complexidade técnica’ e por sua ‘ambigüidade substancial’”, a desigualdade não é vista e tampouco considerada em termos morais, já que, partindo de um cálculo comparativo entre custo e benefício, ela passa a ser compreendida, essencialmente, pelo grau de disfuncionalidade. Essa pode acarretar, por exemplo, em sobrecarga na manutenção da

segurança pública, na violação da propriedade privada, no desrespeito aos direitos patrimoniais e no não acatamento das leis no dia-a-dia da sociedade (FARIA, 2011, p. 146-147).

Aliás, vivenciar o atual cenário não seria condição para vislumbrar as consequências do que resultaria essa conduta estatal, afinal, muito antes da implementação do Estado assistencial, Bobbio (1995, p. 419) já previa a futura ineficiência dessa política ao sustentar que o Estado assistencial difundiria uma ideologia igualitária que tenderia a deslegitimar a autoridade política, afinal, a disposição do Estado a intervir nas relações sociais provocaria um enorme aumento nas solicitações dirigidas às instituições políticas, determinando a sua paralisia pela sobrecarga da procura.

Fato é que a política fiscal, aparentemente elaborada para o fim de retirar o país dos efeitos da crise, acabou por implicar em elevado custo já que, como já ressaltado, houve considerável aumento da dívida pública. Nesse exato sentido, aliás, é a conclusão de Moreira e Soares (2010, p. 57) que, intercalando as ações estatais de acordo com as políticas monetária, creditícia e fiscal, analisaram como as mesmas acabaram por repercutir no âmbito dos investimentos, dos produtos e dos consumos das famílias:

**Tabela 6 – Sumário dos Resultados das Políticas Anticíclicas**

Variável dependente	Política monetária	Política creditícia	Política fiscal
Consumo das famílias	Não eficaz	Eficaz	Não testado
Investimento	Não eficaz	Não eficaz	Não testado
Produto	Eficaz	Eficaz	Não eficaz

Essas informações apontam que, em princípio, o consumo das famílias respondeu positivamente à política creditícia expansionista, mas que a formação bruta de capital fixo (investimento) não foi sensível às políticas expansionistas monetária e creditícia. Por outro lado, vê-se que o produto foi sensível à política monetária expansionista via redução das taxas de juros reais e respondeu positivamente à expansão do crédito, praticamente estagnada nos primeiros meses pós-crise de 2008:

[...] a manutenção da taxa de juros básica em patamar elevado piorou ainda mais as condições de crédito, tanto para empresas como para bancos de médio e pequeno portes, acelerando o caminho da economia brasileira para a recessão. A profunda retração da oferta de crédito bancário doméstico e a interrupção de linhas comerciais externas foram mais do que suficientes para reduzir a demanda interna e “ancorar as expectativas de inflação”, pois provocaram uma parada brusca da atividade econômica no último trimestre do ano (FREITAS, 2009, p. 66).

Especificamente sobre a política fiscal, percebe-se que essa não foi eficaz em relação ao produto. E mais, diante dos detalhes já acima colocados, o seu fracasso fica ainda mais evidente quando se enxerga que a abdicação de arrecadação por meio de incentivos fiscais acabou por, naturalmente, desaguar em medidas restritivas, tudo a fim de garantir a solvência das contas públicas.

Esse mesmo estudo revela mais detalhes: “os setores automobilístico e de construção foram sensíveis à política monetária expansionista via redução das taxas de juros reais” e “o setor de móveis e eletrodomésticos não respondeu a nenhuma das três políticas anticíclicas”, destacando-se, ainda, que apenas a política monetária se mostrou eficaz (MOREIRA; SOARES; 2010, p. 62).

O resultado dessas decisões políticas acabou por contribuir para o atual cenário de recessão econômica. Mas engana-se aquele que credita essa situação à falta de alerta à época. Garcia (2011), por exemplo, já sustentava que “teria sido melhor recorrer mais ao relaxamento da política monetária do que à expansão fiscal, pois a primeira age com muito mais rapidez e de forma homogênea, afetando todos os agentes econômicos”.

Essa conclusão não foi à toa eis que tomada com base no que acontecia, à época, nos arredores do Estado brasileiro. Segundo Garcia (2011), “o padrão internacional de reação à crise foi recorrer à expansão fiscal apenas quando a expansão monetária já havia se esgotado, com taxas de juros perto de zero”. Não por outra razão, vários países acabaram por reduzir significativamente os juros, enquanto o Banco Central do Brasil só o fez até 8,75%.

Nesse sentido, isto teria ocorrido “porque as políticas fiscal e parafiscal (expansão de crédito subsidiado via bancos públicos, sobretudo o BNDES) foram rápida e fortemente expandidas”, limitando a capacidade de o Banco Central do Brasil reduzir mais os juros sem colocar em risco o controle inflacionário (GARCIA, 2011).

Em outras palavras, o vislumbre do erro nas escolhas dos caminhos das políticas fiscal e econômica já era plenamente perceptível, tanto que o próprio Garcia (2011) não poupou palavras em refletir: “pode-se debater eternamente de quem é a culpa do mix errado de políticas macroeconômicas no combate à crise passada. Da Fazenda ou do Banco Central? Mas isto, agora, pertence à história econômica”.

Todo esse conjunto de decisões políticas não deixou legados porquanto os custos tiveram peso muito maior já que a cada novo investimento governamental efetivado no bojo de sua política fiscal, novos custos foram criados pela ausência de investimento no setor privado:

[...] aparentemente, os benefícios da política fiscal são menores que seus custos diretos e indiretos. Os benefícios são os efeitos positivos sobre o crescimento, que duram um pouco mais de 5 meses. Os custos diretos são, principalmente, a concorrência por recursos que se insere junto ao mercado, o denominado *crowding-out*, cuja resposta é significativa por 11 meses. O custo indireto é, em última instância, um custo de oportunidade: como o “multiplicador privado é maior que o multiplicador fiscal (evidenciado pela magnitude das respostas frente a um mesmo choque), para cada real a mais aplicado pelo governo, há menos recursos a serem investidos pelo setor privado e, portanto, menos potencial de crescimento através da relação entre essas variáveis (SIQUEIRA, 2015, p. 97).

Enfim, o que se propõe para reflexão é questionar se tudo isso valeu a pena, se todas essas políticas, adotadas principalmente em prol dos agentes de mercado, surtiram efeito. Ao que parece, as decisões, ainda que legítimas sob o ponto de vista da legalidade, pois foram tomadas com lastro em elementos que permitiram aos representantes do poder ali estar naquele momento, como já debatido no capítulo anterior, efetivaram-se com base em uma noção equivocada do papel do Estado e em um desconhecimento da dinâmica dos mercados uma vez que os incentivos econômicos e fiscais inegavelmente não desabrocharam (LOYOLA, 2006).

Garcia (2011), como já destacado, procurou antever o problema vindouro que, como não poderia deixar de ser, deveria ser discutido por toda a sociedade (o que certamente não foi, dando margem, portanto, ao questionamento da legitimidade na escolha da política fiscal e econômico no pós-crise). Seguem suas palavras, escritas logo após a crise de 2008:

Em suma, vivemos um período de enorme incerteza nas economias desenvolvidas, com repercussões muito profundas, muito além da esfera econômica. Nossa economia será negativamente afetada, ainda que a situação relativa do Brasil seja boa. A reação do BC à crise, ao reduzir os juros, aumentou o risco inflacionário. Mais do que nunca, o crescimento futuro da economia brasileira reside na contenção da expansão fiscal, bem como nas reformas estruturais que precisam retornar à discussão da sociedade civil e do Congresso Nacional.

Parece, portanto, que “infelizmente”, havia “muito pouca evidência de que o governo”, de fato, viesse a promover qualquer tipo de alteração nas políticas fiscal e parafiscal de forma significativa, afinal, ainda que a situação fiscal do Brasil fosse tranquila no curto prazo, havia diversas ameaças de médio e longo prazo que deveriam estar sendo atacadas (GARCIA, 2011).

Parece que não foram.

## Conclusão

Talvez o plano de fundo que possa ter sido inicialmente absorvido após a exposição dos fatos e fundamentos aqui apresentados seja, indiscutivelmente, a noção segundo a qual o processo de globalização foi, e ainda continua a ser, resultado do voraz crescimento do sistema capitalista que hoje possui como principais características a interdependência financeira dos agentes de mercado, a transterritorialidade do capital e a mundialização da economia.

A perspectiva aqui enfocada, contudo, propôs trilhar a correlação desses fatores com a atuação do Estado-nação, principalmente no período imediatamente posterior ao ano de 2008, data em que eclodiu a maior crise econômica desde 1929, quando Nova Iorque entrou em colapso. Apenas a fim de se reiterar, para muitos teóricos essa crise teve origem na quebra do banco norte-americano Lehman Brothers, ocorrida em agosto de 2008.

E foi baseado nesse recorte que se permitiu ingressar em temas mais próximos ao estudo do Estado, seja enquanto nação, como, por exemplo, no tocante à ideia de legitimidade frente às decisões políticas tomadas em resposta, justamente, à crise econômica de 2008, seja enquanto instituição, especialmente no que tange à transmutação que vem sofrendo enquanto principal indutor econômico e garantidor de direitos e garantias individuais e sociais.

Todo esse cenário, vale dizer, está inserido em um contexto que aponta para o esmorecimento das suas estruturas típicas, afinal, a dinâmica do mercado tem determinado, ainda que indiretamente, os seus rumos futuros. É o que se pode inferir da análise das medidas anticíclicas, fiscais e econômicas, tomadas pelo Estado brasileiro como meio de superar a crise de 2008, dentre outras: a busca pelo superávit primário, a manutenção da sustentabilidade da dívida pública, a redução de tributos a grandes setores corporativos da economia, a redução da taxa de juros básica e o aumento da oferta de crédito.

Analisadas superficialmente, porém, tais medidas não causariam qualquer tipo de maior reflexão, afinal, de uma forma ou outra, e a depender da posição ideológica a qual o governante se perfila, seriam plenamente aceitáveis e legítimas sob uma perspectiva democrática porquanto o processo constitucional de escolha de dirigentes públicos teria criado as condições necessárias para o eleito escolher as melhores decisões estratégicas de Estado sem a necessidade de novas consultas.

Ademais, também assim poderia ser sustentado sob uma perspectiva de legalidade. Isso porque além dos atos administrativos gozarem, naturalmente, desta presunção, as escolhas foram feitas, em princípio, dentro de uma normativa de planejamento constitucional.

Entretanto, a pretensão aqui perquirida não foi outra senão a de criar condições para que houvesse profundidade na reflexão dessas decisões e, com isso, explicitar que muitas, quem sabe todas, as decisões políticas tomadas no campo da fiscalidade e da economia, especialmente após 2008, como a emissão de títulos para cobrir o desequilíbrio entre receitas e despesas como forma de passar a impressão de estabilidade da dívida pública, ou ainda a maquiagem no superávit pela inclusão dos valores advindos de dividendos de empresas públicas e de concessões por outorga de serviços públicos, foram, e ainda são, executadas em prol de quem detém o capital. Nesse sentido, a iminente fuga de recursos privados em razão da transterritorialidade acima já destacada, típica da interdependência financeira e econômica dos agentes de mercado, pode justificar a opção das medidas anticíclicas.

De qualquer modo, para sair da crise, independente das medidas tomadas, viu-se que, entre a omissão e a ação, era extremamente necessário que o Estado optasse pela ação, ao menos para tentar impedir que a demanda e a renda caíssem ainda mais. Essa situação novamente propiciou trazer à tona uma conhecida discussão voltada aos limites do Estado enquanto interventor na economia, típica do embate entre as doutrinas keynesiana e schumpeteriana, sendo aquela mais próxima à maior presença do Estado na economia e essa correlacionada a condutas liberais.

Nesse ponto, viu-se que o Estado brasileiro deveras agiu, seja pelo aumento dos gastos públicos no pós-crise (o que, em tese, não quer dizer nada, afinal, o tamanho do gasto social não implica em igualdade de proporção de garantia de maior bem-estar social), seja pela adoção de medidas de incentivos fiscais (isenção de tributos) e econômicos (concessão de créditos).

Aliás, sobre essa expansão de crédito, vale lembrar que essa política foi executada a altos custos sociais, causando um verdadeiro descompasso contraditório já que ao mesmo tempo em que facilitava o acesso de moeda aos cidadãos, onerava em demasia o Tesouro Nacional (os bancos públicos, principais “distribuidores” de empréstimos, captaram esses recursos junto ao Tesouro que, por sua vez, financiou-se no mercado, elevando ainda mais seu nível de endividamento).

Ocorre que, dentro desse contexto, constatou-se uma verdadeira crise de identidade disseminada nas estruturas tradicionais do Estado-nação, que não mais passou a exercer o histórico papel inatingível de autoridade, afinal, como já anteriormente ressaltado, as instituições governamentais e as entidades não-estatais acabaram por se aglutinar porquanto passaram a configurar, a um só tempo, agentes reguladores e regulados, levando a uma consolidação da prevalência e da influência do mercado nas decisões tomadas pelos Estados, não só nas questões sociais, mas, também, no âmbito fiscal.

A propósito, viu-se também que a capacidade arrecadatória sofre direta influência da mais que ágil mobilidade transterritorial do capital, deslocado na mesma velocidade e intensidade em que os governos nacionais passam a impor restrições, ou condições, para o seu ingresso e a sua aplicação em território nacional.

Nesse sentido, exemplos típicos dessas questionáveis políticas decisórias fiscais foram, justamente, as opções pela manutenção do superávit primário como meio de se manter o nível estável da dívida pública no início do pós-crise, o que se tornou, aos poucos, insustentável em decorrência da queda da arrecadação em razão da desaceleração econômica e com a percepção dos agentes de mercado da maquiagem inserida na composição do superávit primário.

De qualquer forma, tais ações foram tomadas essencialmente como forma de manter a confiança do mercado e, assim, evitar fuga de capital. Entretanto, propôs-se averiguar que o tom de legitimidade que acompanhou a adoção dessas medidas anticíclicas revelou que, por estarem lastreadas em instrumentos normativos previamente estabelecidos dentro da chamada Nova Matriz Econômica, foram efetivamente legítimas, ainda que seus efeitos a médio prazo, hoje sentidos, tenham sido notadamente danosos.

Contudo, procurou-se indagar até que ponto se sustentaria defender a legitimidade de decisões legalmente lastreadas, porém sabidamente executadas de acordo com o interesse do capital. Seriam legítimas as decisões políticas que, a par do aparente sucesso imediato de reversão do cenário de crise, notadamente seriam fadadas ao fracasso em um segundo momento?

Aqui, chamou-se novamente atenção para a manutenção do superávit primário, afinal, muito embora a mudança da sua composição com receitas extraordinárias tenha sido efetiva em um primeiro momento, tendo agradado os agentes de mercado ao demonstrar que o país ainda estava blindado pela crise internacional, viu-

se, em um segundo momento, que o governo não estaria agindo de forma leal com o mercado eis que essas receitas sabidamente não seriam repetidas nos anos posteriores. Isso levou os agentes a desacreditar na seriedade da política fiscal brasileira, tendo o Brasil manchado, no cenário internacional, sua até então reconhecida transparência fiscal.

Esse efeito cascata não cessaria nesse ponto, afinal, em razão do fato do superávit ter passado a ser inferior ao necessário, a política fiscal acabou sendo expansionista em relação à meta fiscal oficial, o que acabou por tornar necessária a realização de uma política monetária mais restritiva para manter a inflação na meta oficial do Banco Central.

Em outras palavras, viu-se que a expansão do gasto público e o uso intenso da expansão dos esquemas de crédito levaram à uma deterioração da confiança do mercado e à uma significativa queda nos indicadores de superávit primário e de dívida líquida, remanescendo, no cenário atual, a política fiscal sem quaisquer soluções e diretrizes claras para questões estruturais da economia brasileira, afinal, não há definição clara sobre os rumos das interrelações entre as políticas fiscal, monetária, cambial e creditícia, tampouco havendo sinalização de recuperação da baixa taxa de investimento governamental, sobretudo em infraestrutura.

Esse cenário, como consequência, outorgou ao Estado brasileiro o atestado de refém dos agentes do mercado, limitando, enfim, sua atuação, já que seu leque de estratégias econômicas e fiscais diminuiu sensivelmente, trazendo à tona, novamente, o questionamento envolvendo a legitimidade das decisões políticas.

Não à toa, Estado, soberania e democracia estão, de fato, em crise; estão, efetivamente, em xeque diante da mundialização da economia, caracterizada, dentre outros fatores, pela abertura de mercados nacionais em que todos os Estados-nação, desenvolvidos ou subdesenvolvidos, passam a se pautar, economicamente, por uma lógica capitalista submetida a uma linguagem universal.

Nesse complicado relacionamento, existe uma máxima segundo a qual não existe um capitalismo governado pelo poder popular, inexistindo, ainda, capitalismo em que a vontade do povo tenha precedência sobre os imperativos do lucro e da acumulação, em que as exigências de maximização dos lucros não definam as condições mais básicas da vida. Isso porque o capitalismo seria estruturalmente antitético à democracia não somente pela razão óbvia de que nunca houve uma sociedade capitalista em que a riqueza não tivesse acesso privilegiado ao poder, mas também, porque a

condição insuperável de existência do capitalismo seria o fato de a mais básica das condições de vida, as exigências mais básicas de reprodução social, ter de se submeter aos ditames da acumulação de capital e às leis do mercado

Enfim, o que se quer propor para reflexão é a ponderação sobre a forte expansão das políticas fiscal e parafiscal como resposta rápida ao mercado no pós-crise; o que se quer sopesar é justamente a delimitação do alcance da legitimidade frente às decisões estratégicas sabidamente danosas a médio e longo prazo.

Ainda se desconhece o remédio definitivo, para o país, quanto a essa doença chamada “crise”. Talvez haja um caminho não paliativo, uma esperança de recuperação justamente na busca pelo retorno da confiança do mercado no Estado brasileiro. Como a relação capital, estado e democracia é, em princípio, um casamento indissolúvel, a adoção de novos estímulos a esse relacionamento torna-se extremamente necessária.

Nesse sentido, tal qual no pós-crise, o Estado precisa agir, seja por meio da elevação de investimentos públicos, seja por meio de uma agenda de reformas fiscais que impliquem na reconsolidação da responsabilidade fiscal e orçamentária, ainda que a prazo não estimável.

Ao que parece, apenas sob a perspectiva da legalidade é que se poderia afirmar que a legitimidade da política fiscal, e também econômica, do Estado brasileiro após 2008 possui efetivamente lastro e fundamento. Sob a perspectiva da legitimidade enquanto processo de legitimação baseado em uma racionalidade substantiva de eficácia econômica e social, definitivamente não.

## Referências

AFONSO, José Roberto. **Keynes, investimento e política fiscal na crise**. 2010. Disponível em: <<http://www.ppge.ufrgs.br/akb/encontros/2010/54.pdf>>. Acesso em: 27 mar. 2016.

ALEXY, Robert. **Teoria de los derechos fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997.

ALÉM, Ana Cláudia; GIAMBIAGI, Fábio. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

ALMEIDA, Júlio S. Gomes. Como o Brasil superou a crise. **Dossiê da crise II**, Porto Alegre, p. 57-62. ago. 2010. Disponível em: <<http://www.ppge.ufrgs.br/akb/dossie-crise-II.pdf>>. Acesso em: 26 mar. 2016.

ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In: GENTILI, Pablo; SADER, Emir. **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático**. São Paulo: Paz e Terra, 1995. p. 09-23.

ATALIBA, Geraldo. **Sistema constitucional tributário brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968.

ARRIGHI, Giovanni. **O longo século XX**. São Paulo: Unesp, 2000.

ÁVILA, Humberto. **Sistema constitucional tributário de acordo com a emenda constitucional n. 53, de 19-12-2006**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

BADIE, Bertrand. **O fim dos territórios**. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Relatório de economia bancária e crédito**. Disponível em: <[http://www.bcb.gov.br/pec/depep/spread/rebc\\_2014.pdf](http://www.bcb.gov.br/pec/depep/spread/rebc_2014.pdf)>. Acesso em: 19 maio 2016.

\_\_\_\_\_. **Relatório de estabilidade financeira – abril de 2016**. Disponível em: <[http://www.bcb.gov.br/htms/estabilidade/2016\\_04/refSFi.pdf](http://www.bcb.gov.br/htms/estabilidade/2016_04/refSFi.pdf)>. Acesso em: 19 maio 2016.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

BALIEIRO, Silvia; PIRES, Fabiana. O mundo depois da crise de 2008. **Época**. 2013. Disponível em: <<http://epocanegocios.globo.com/Informacao/Visao/noticia/2013/09/o-mundo-depois-da-crise-de-2008.html>>. Acesso em: 30 dez. 2015.

BARBOSA, Ana Luiza Neves de Holanda. SIQUEIRA, Rozane Bezerra de. **Imposto ótimo sobre o consumo: resenha da teoria e uma aplicação ao caso brasileiro**. Rio de Janeiro: IPEA, 2001.

BARBOSA, Nelson. SOUZA, José Antônio Pereira de. A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda. In: SADER, Emir. GARCIA, Marco Aurélio (Org.). **Brasil: entre o passado e o futuro**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo e Boitempo, 2010.

BASÍLIO, Flávio Augusto Correa; OREIRO, José Luis da Costa. A crise financeira brasileira: uma análise a partir do conceito de fragilidade financeira à la Minsky. **Dossiê da crise**, Porto Alegre, p. 59-63, nov. 2008. Disponível em: <<http://www.ppge.ufrgs.br/akb/dossie-crise.pdf>>. Acesso em: 08 maio 2016.

BAUMAN, Zygmunt. **Europa**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.

BECK, Ulrich. A reinvenção da política: rumo a uma teoria da modernização reflexiva. In: \_\_\_\_\_; GIDDENS, Anthony; LASH, Scott (Org.). **A modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna**. Tradução de Magda Lopes. São Paulo: UNESP, 1995. Tradução de: Reflexive Modernization.

\_\_\_\_\_. **O que é a globalização?** Equívocos do globalismo: respostas à globalização. Tradução de André Carone. São Paulo: Paz e Terra, 1999. Tradução de: What is globalization.

BELLUZZO, Luis Gonzaga. Façanhas da finança desregulada. **Valor econômico**. São Paulo, 05 jan. 2010. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/arquivo/801917/facanhas-da-financa-desregulada>>. Acesso em: 29 dez. 2015.

BENHABIB, Seyla. O declínio da soberania ou a emergência de normas cosmopolitanas? Respondendo a cidadania em tempos voláteis. **Civitas**. Porto Alegre, v. 12, n. 1, p. 20-46, jan. – abr. 2012. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/11146/7630>>. Acesso em: 14 maio 2016.

BERCOVICI, Gilberto. Política econômica e direito econômico. **Revista fórum de direito financeiro e econômico – RFDPE**. Belo Horizonte, ano 1, n. 1, mar. – ago. 2012.

BERNANKE, Ben. Confiança perdida. **Valor Econômico**, São Paulo, 05 jun. 2015. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/cultura/4081230/confianca-perdida>>. Acesso em: 28 dez. 2015.

BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. **O direito na pós-modernidade e reflexões frankfurtianas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2009.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade** – Para uma teoria geral da política. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 13. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007. Tradução de: Stato, governo, società. Per una teoria generale della politica.

\_\_\_\_\_. **Locke e o direito natural**. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Universidade de Brasília, 1997. Tradução de: Locke e il diritto naturale.

\_\_\_\_\_. MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 7. ed. Tradução de Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cacais e Renzo Dini. Brasília: Universidade de Brasília, 1995. Tradução de: Dizionario di politica.

\_\_\_\_\_. **Liberalismo e democracia**. 6. ed. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 2000. Tradução de: Liberalismo e democrazia.

BONAVIDES, Paulo. **Do estado social ao estado liberal**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 15 jul. 2016.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Globalização e competição**. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2010.

\_\_\_\_\_. Nacionalismo no centro e na periferia do capitalismo. **Estudos avançados**. Dossiê nação/nacionalismo. São Paulo, v. 22, n. 62, p. 171-193. jan. – abr. 2008.

\_\_\_\_\_. NAKANO, Yoshiaki. Crescimento econômico com poupança externa? **Revista de economia política**. São Paulo, v. 23, n. 2, p. 03-27. abr. – jun. 2003.

\_\_\_\_\_. **Globalização e estado-nação**. 2007. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/1976/TD160.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 14 maio 2016.

\_\_\_\_\_. **Cinco modelos de capitalismo**. 2011. Disponível em: <[http://www.bresserpereira.org.br/papers/2011/11.32.modelos\\_de\\_capitalismo-td-280.pdf](http://www.bresserpereira.org.br/papers/2011/11.32.modelos_de_capitalismo-td-280.pdf)>. Acesso em: 16 maio 2016.

\_\_\_\_\_. **Crise econômica e reforma do estado no Brasil**. Tradução de Ricardo Ribeiro e Martha Jalkauska. São Paulo: 34, 1996. Tradução de: Economic Crisis and State Reform in Brazil.

\_\_\_\_\_. **A reforma do estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

\_\_\_\_\_. Crise e recuperação da confiança. **Revista de economia política**. São Paulo. v. 29, n. 1, p. 133-149. jan. – mar. 2009.

\_\_\_\_\_. **Desenvolvimento econômico e revolução capitalista**. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/1960/TD170.pdf?jsessionid=D5DEDDAF5487CBA662A0C4FB5F33435B?sequence=1>>. Acesso em: 16 maio 2016.

BUCCI, Maria Paula Dallari (Org). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

BUJANDA, Fernando Sainz de. **Sistema de derecho financiero**. v. 2. Madrid: Facultad de Derecho de La Universidad Complutense, 1985,

CABALLERO, Ricardo Jorge. **The “other” imbalance and the financial crisis**. 2009. Disponível em: < <http://www.nber.org/papers/w15636.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2016.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. **Direito constitucional**. 5. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1991.

\_\_\_\_\_. **O Estado de direito**. Lisboa: Gradiva Publicações, 1999.

CARDOSO JUNIOR, José Celso; GIMENEZ, Denis Maracci. Crescimento econômico e planejamento no Brasil (2003-2010): evidências e possibilidades do ciclo recente. In: CARDOSO JUNIOR, José Celso (Org.). **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011.

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de direito constitucional tributário**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1991.

\_\_\_\_\_. **Direito tributário: linguagem e método**. 5. ed. São Paulo: Noeses, 2013.

\_\_\_\_\_; MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Guerra fiscal** – reflexões sobre a concessão de benefícios no âmbito do ICMS. São Paulo: Noeses, 2012.

CARVALHO, José Murilo. Nação imaginária: memória, mitos e heróis. In: NOVAES, Adauto (Org.). **A crise do Estado-nação**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003

CENCI, Elve Miguel. Direito e globalização: o posicionamento de Habermas diante da proposta de uma constituição para a União Européia. In: PINZANI, Alessandro; DUTRA, Delamar Volpato (Orgs). **Habermas em discussão: Anais do colóquio Habermas**. Florianópolis: NEFIPO, 2005.

CHESNAIS, François. O Capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. In: **A finança mundializada**. São Paulo: Boitempo, 2005.

CHIOLI, Rai da Silva. **Sustentabilidade da dívida pública brasileira: uma análise sob diversos conceitos de superávit primário e endividamento**. 2015. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

COELHO, Sacha Calmon Navarro. **Comentários à constituição de 1988** – sistema tributário. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1993.

CORRÊA, Walter Barbosa. **Contribuição para o estudo da extrafiscalidade**. 1964. Tese (Livre Docência em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1964.

COZENDEY, Carlos Márcio Bicalho. **Instituições de Bretton Woods: desenvolvimento e implicações para o Brasil.** Brasília: FUNAG, 2013.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Estado de direito e cidadania. In: GRAU, Eros; GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Direito constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides.** São Paulo: Malheiros, 2001.

DEODATO, Alberto. **As funções extra-fiscais do imposto.** 1949. Tese (Cátedra de Ciência das Finanças) – Faculdade de Direito de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1949.

DODD, Roger. Derivatives markets: sources of vulnerability in US financial markets. In: EPSTEIN, Gerald. **Financialization and the world economy.** Cheltenham: Edward Elgar, 2005.

DOOLEY, Michael. FOLKERTS-LANDAU, David. GARBER, Peter. **Bretton Woods II still defines the international monetary system.** 2009. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w14731.pdf>>. Acesso em: 16 maio 2016.

EICHENGREEN, Barry. **A Globalização do capital: uma história do sistema monetário internacional.** Tradução de Sérgio Blum. São Paulo: 34, 2000. Tradução de: Globalizing capital.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do estado.** 9. ed. Tradução de Leandro Konder. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984. Tradução de: Der ursprung der familie, des privateigentaums und des staats.

\_\_\_\_\_. MARX, Karl. **Manifesto comunista.** Tradução de Álvaro Pina. São Paulo: Boitempo, 2007. Tradução de: Das Kommunistische Manifest.

ENTERRÍA, Eduardo Garcia de. **Hacia una nueva justicia administrativa.** Madri: Civitas, 1989

FARHI, Maryse. Derivativos financeiros: hedge, especulação e arbitragem. **Revista economia e sociedade**, Campinas, v. 13, p. 93-114, dez. 1999.

FARIA, Cláudia Feres. Do conflito jurídico ao consenso democrático: uma versão da implementação do OP-RS. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Org.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo.** São Paulo: Cortez, 2003.

FARIA, José Eduardo. Poucas certezas e muitas dúvidas: o direito depois da crise financeira. **Revista direito FGV**, São Paulo, v. 5, n. 2, p. 297-324, jul. – dez. 2009.

\_\_\_\_\_. **O estado e o direito depois da crise.** São Paulo: Saraiva, 2011.

\_\_\_\_\_. Depois da Crise. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 20 nov. 2012, p.1. Disponível em: <<http://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,depois-da-crise-imp-962502>>. Acesso em: 06 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. **Juristas fora da curva: três perfis.** 2015. 27 p. [S.I.]. No prelo.

\_\_\_\_\_. **O Direito na economia globalizada**. São Paulo: Malheiros, 2004.

\_\_\_\_\_. **A crise constitucional e a restauração da legitimidade**. Porto Alegre: Fabris Editor, 1985.

FERRAJOLI, Luigi. **A soberania no mundo moderno**: nascimento e crise do estado nacional. Tradução de Carlo Coccioli e Márcio Lauria Filho. São Paulo: Martins Fontes, 2002. Tradução de: La sovranità nel mondo moderno.

FIORI, José Luis. Globalização, hegemonia e império. In: \_\_\_\_\_; TAVARES, Maria da Conceição (Org.). **Poder e dinheiro: uma economia política da globalização**. Petrópolis: Vozes, 1998.

FOLHA DE SÃO PAULO. São Paulo. Diário. **O Primeiro choque do petróleo em 1973**. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/petroleo.shtml>>. Acesso em: 30 dez. 2015.

FREITAS, Maria Cristina Penido de. Os efeitos da crise global no Brasil: aversão ao risco e preferência pela liquidez no mercado de crédito. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 23, n. 66, p. 125-145, 2009.

FRIEDEN, Jeffrey A. **Capitalismo global: história econômica e política do século XX**. Tradução de Vivian Mannheimer. Rio de Janeiro: Zahar, 2008. Tradução de: Global capitalism (Its fall and rise in the twentieth century).

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade**. Tradução de Luciana Carli. São Paulo: Abril Cultural, 1984. Tradução de: Capitalism & freedom.

GARCIA, Márcio. O Brasil frente ao recrudescimento da crise internacional. In: **Valor Econômico**. São Paulo, 16 set. 2011. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/opiniaio/1008734/o-brasil-frente-ao-recrudescimento-da-crise-internacional>>. Acesso em: 17 maio 2016.

\_\_\_\_\_; VERVLOET, Werther. **Incentivo perverso das reservas internacionais: o caso das empresas exportadoras brasileiras**. 2009. Disponível em: <<http://www.economia.puc-rio.br/mgarcia/Artigos/090803%20Vervloet%20Garcia%5B1%5D.pdf>>. Acesso em: 26 mar. 2016.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GIDDENS, Antony. **A terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia**. Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Record, 2001. Tradução de: The Third Way and Its Critics.

GIUBERTI, Ana Carolina. **Instituições orçamentárias e política fiscal no Brasil: governo federal 1965 a 2010**. 2012. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12140/tde-31082012-193530/publico/AnaCarolinaGiuberti.pdf>>. Acesso em: 22 maio 2016.

GODOI, Marciano Seabra de. **Justiça, igualdade e direito tributário**. São Paulo: Dialética, 1999.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. Notas sobre o direito tributário na Grécia clássica. **Revista de informação legislativa do Senado Federal**, Brasília, ano 36, n. 142, abr. – jun. 1999.

GONTIJO, Claudio. **Raízes da crise financeira dos derivativos subprime**. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2008.

GOUVÊA, Marcus de Freias. **A extrafiscalidade no direito tributário**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

GOWAN, Peter. Crise no centro: consequências do novo sistema de Wall Street. In: **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 23, n. 65, p. 49-72. 2009.

GROS, Denise Barbosa. **Institutos liberais e neoliberais no Brasil da nova república**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 2003.

HABERMAS, Jürgen. Nos limites do Estado. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 18 jul. 1999. Caderno Mais!.

\_\_\_\_\_. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. 2. ed. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. Tradução de: Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratische Rechtstaats,

\_\_\_\_\_. **A constelação pós-nacional**: ensaios políticos. Tradução de Márcio Seligman Silva. São Paulo: Littera Mundi, 2001. Tradução de: Die postnationale konstellation: politische essayes.

\_\_\_\_\_. **A inclusão do outro**: estudos de teoria política. Tradução de George Sperber e Paulo A. Soethe. São Paulo: Edições Loyola, 2002. Tradução de: Die Einbeziehung des Anderen – Studien zur politischen Theorie.

\_\_\_\_\_. Realizações e limites do Estado nacional europeu. In: BALAKRISHNAN, Gopal (Org.). **Um mapa da questão nacional**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

\_\_\_\_\_. Crossing globalization's valley of tears. **New perspectives quarterly**, Oxford, v.17, n. 4, p. 51-56, 2000.

HAYEK, Friedrich August von. **O caminho da servidão**. 5. ed. Tradução de Anna Maria Capovilla, José Ítalo Stelle e Liane de Moraes Ribeiro. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990. Tradução de: The Road to Serfdom.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. **Princípios da filosofia do direito**. Tradução de Orlando Vitorino. São Paulo: Martins Fontes, 1997. Tradução de: Grundlinien Der Philosophie Der Rechts.

HIRST, Paul; THOMSON, Grahame. **Globalização em questão**: economia internacional e as possibilidades de governabilidade. Tradução de Wanda Caldeira Brant. Petrópolis: Editora Vozes, 1998. Tradução de: Globalization in question.

HOBBS, Thomas. **Leviatã**: ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil. Tradução de: João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza Silva. 3. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1983. Tradução de: U,viathan.

HOBBS, Eric. **Era dos extremos**: o breve século XX. 1914-1991. 2 ed. Tradução de Marcos Santarrita. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. Tradução de: Age of extremes: the short twentieth century.

\_\_\_\_\_. **Era dos extremos**: o breve século XX. 1914-1991. 10. ed. Tradução de Marcos Santarrita. São Paulo: Companhia das Letras, 2008. Tradução de: Age of extremes: the short twentieth century.

\_\_\_\_\_. Etnia e nacionalismo na Europa de hoje. In: BALAKRISHNAN, Gopal (Org.). **Um mapa da questão nacional**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

HULL, John C. **Options, futures, and other derivatives**. 8. ed. Boston: Pearson, 2012.

INDEXMUNDI. **Produto interno bruto (PIB) - taxa de crescimento real (%)**. Disponível em: <<http://www.indexmundi.com/g/g.aspx?v=66&c=in&l=pt>>. Acesso em: 05 jan. 2016.

JARDIM, Eduardo Marcial Ferreira. **Finanças públicas e tributação ao lume dos direitos e garantias**. São Paulo: Noeses, 2015.

KENNEDY, Paul. **Ascensão e queda das grandes potências**: transformação econômica e militar de 1500 a 2000. Tradução de Waltensir Dutra. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1989. Tradução de: The rise and fall of the great powers.

KEYNES, John Maynard. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. Tradução de Mário R. da Cruz. São Paulo: Nova Cultural, 1996. Tradução de: The general theory of employment, interest and money.

\_\_\_\_\_. Activities 1940-1944: shaping the post-war world; the clearing union. In: MOGGRIDGE, Donald (Org.). **The collected writings of J. M. Keynes**. London: Macmillan, 1980.

KIRK, Andrew. **A Desobediência civil de Henry Thoreau**. Tradução de Débora Landesberg. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2008. Tradução de: Understanding Thoreau's civil disobedience.

KRASNER, Stephen. **Soberanía, hipocresía organizada**. Barcelona: ediciones Paidós Ibérica, 2001.

KREGEL, Jan. Minsky's cushions of safety: systemic risk and the crisis in the U.S. 74 subprime mortgage market. **Public policy brief**, Blithewood, n. 93, 2008.

KRUGMAN, Paul. **A crise de 2008 e a economia da depressão**. Tradução de Afonso Celso da Cunha. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. Tradução de: The return of depression economics and the crisis of 2008.

LACERDA, Antônio Corrêa de. Confiança perdida. **Valor Econômico**, São Paulo, 05 jun. 2015. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/cultura/4081230/confianca-perdida>>. Acesso em: 28 dez. 2015.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Globalização, regionalização e soberania**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004.

\_\_\_\_\_. Direito comunitário e soberania: algumas reflexões. **Revista da faculdade de direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 92, p. 232-242, 1997.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil**. Tradução de: Marsely de Marco Dantas. São Paulo: Edipro, 2014. Tradução de: Second treatise of civil government.

LOPES, Francisco. A dimensão da crise. In: BACHA, Edmar Lisboa; GOLDFAJN, Ilan. (Org.) **Como reagir à crise?** Políticas econômicas para o Brasil. Rio de Janeiro: Imago, 2009.

LOPREATO, Francisco Luiz C. **A Política fiscal brasileira: limites e entraves ao crescimento**. 2007. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=1761&tp=a>>. Acesso em: 15 maio 2016.

LOYOLA, Gustavo. Qual é a origem da crise atual? **Exame**. São Paulo, 01 abr. 2016. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/rede-de-blogs/instituto-millennium/2016/04/01/qual-e-a-origem-da-crise-atual-veja-o-que-diz-gustavo-loyola/>>. Acesso em: 07 maio 2016.

LORENZETTI, Ricardo Luis. **Tratado de los contratos: parte general**. Santa Fé: Rubinzal-Culzoni, 2004.

LUPION, Ricardo. (Des)globalização: um mundo com fronteiras? perspectivas e desafios para o direito, Advocacia e Poder Judiciário. **Revista Controle**, Fortaleza, v. IX, n. 01, p. 37-55, jan. – jun. 2011. Disponível em: <<http://www.tce.ce.gov.br/component/jdownloads/finish/199-revista-controle-volume-ix-n-1-jan-jun-2011/919-artigo-2-des-globalizacao-um-mundo-com-fronteiras-perspectivas-e-desafi-os-para-o-direito-advocacia-e-poder-judiciario?Itemid=592>>. Acesso em: 14 maio 2016.

MARQUES, Floriano Peixoto de Azevedo. **Regulação estatal e interesses públicos**. São Paulo: Malheiros, 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. **Natureza jurídica do estado federal**. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 1948.

MIHM, Stephen; ROUBINI, Nouriel. **A Economia das crises: um curso relâmpago sobre o futuro do sistema financeiro internacional**. Tradução de Carlos Araújo. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca, 2010. Tradução de: Crisis economics: A crash course in the future of finance.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

MORAES, Bernardo Ribeiro de. A constituição de 1967 e a infra-estrutura tributária. **Revista de direito público**, São Paulo, v. 1, n. 2, out. – dez. 1967.

MOREIRA, Tito Belchior Silva. SOARES, Fernando Antônio Ribeiro. **Política fiscal e a crise econômica internacional**. 2010. Disponível em: <[http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio\\_TN/XVPremio/politica/1pfceXVPTN/Tema\\_3\\_1.pdf](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XVPremio/politica/1pfceXVPTN/Tema_3_1.pdf)>. Acesso em: 08 maio 2016.

MORRIS, Christopher W. **Um ensaio sobre o estado moderno**. Tradução de Sulmara Beletti. São Paulo: Landy, 2005. Tradução de: An essay on the modern state.

MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo?** A questão fundamental da democracia. 3. ed. Tradução de Peter Naumann. São Paulo: Max Limonad, 2003. Tradução de: Verfassunggebende gewalt des volkes.

MUSGRAVE, Richard. **A teoria das finanças públicas: um estudo de economia governamental**. Tradução de Auriphebo Berrance Simões. São Paulo: Atlas, 1973. Tradução de: The theory of public finance.

NABAIS, José Casalta. **O Dever fundamental de pagar impostos: Contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo**. Coimbra: Almedina, 2012.

\_\_\_\_\_. **Por um estado fiscal suportável: estudos de direito fiscal**. Coimbra: Almedina, 2005.

NAJJARIAN, Ilene Patrícia de Noronha. **Securitização de recebíveis mercantis**. São Paulo: Quartier Latin, 2012.

NÓBREGA, Mailson da. Intervenção do governo no câmbio preocupa. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 09 jun. 2011. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/negocios,intervencao-do-governo-no-cambio-preocupa-diz-mailson-da-nobrega,79467e>>. Acesso em: 19 jul. 2016.

O ESTADO DE SÃO PAULO. São Paulo. Diário. **Nem a crise global de 2008 assustou tanto a indústria**. 24 ago. 2015. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,nem-a-crise-global-de-2008-assustou-tanto-a-industria,1749130>>. Acesso em: 29 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. São Paulo. Diário. **A obra de Dilma**. São Paulo, 14 ago. 2015. Editorial. p. 02.

O GLOBO. Rio de Janeiro. Diário. **Lula: crise é tsunami nos EUA e, se chegar ao Brasil, será 'marolinha'**. 04 out. 2008. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/lula-crise-tsunami-nos-eua-se-chegar-ao-brasil-sera-marolinha-3827410#ixzz49gl2eJJo>>. Acesso em: 25 maio 2016.

O' CONNOR, James. **USA: a crise do estado capitalista**. Tradução de João Maia. São Paulo: Paz e Terra, 1977. Tradução de: The fiscal crisis of the state.

OFFE, Claus. **Problemas estruturais do estado capitalista**. Tradução de Bárbara Freitag. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. Tradução de: Strukturprobleme des kapitalistischen staates.

OHMAE, Kenichi. **O fim do estado-nação**. Rio de Janeiro: Campus, 1996.

OLIVEIRA, Antonio Gonçalves. **O orçamento público como instrumento multidimensional: jurídico, político e de gestão**. 2013. Monografia (Graduação em Direito). Faculdade Dom Bosco, Curitiba, 2013.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **A reforma tributária de 1966 e a acumulação de capital no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Oficina de Livros, 1991.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Harmful tax competition: an emerging global issue**. 1998. Disponível em: <<http://www.oecd.org/tax/transparency/44430243.pdf>>. Acesso em 16 jul. 2016.

ORTIZ, Renato. Diversidade cultural e cosmopolitismo. **Revista da cultura e política**, São Paulo, n. 47, p. 73-90, ago. 1999.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Orçamento público e administração financeira e orçamentária e LRF**. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

PAULO, José Vilema. Falência do estado-Nação e a necessidade de estados transnacionais: reflexões a partir de Ulrich Beck. **Prim@ facie**, João Pessoa, v. 14. n. 26, jan. – jun. 2015. Disponível em: <<http://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/primafacie/article/view/24474>>. Acesso em: 15 maio 2016.

PASOLD, Cezar Luiz. **Função social do estado contemporâneo**. 3. ed. Florianópolis: OAB/SC; Diploma Legal, 2003.

PERONI, Vera Maria Vidal. Mudanças na configuração do estado e sua influência na política educacional. In: BAZZO, Vera.; PEGORARO, Ludimar; PERONI, Vera (Org.). **Dilemas da educação brasileira em tempos de globalização neoliberal: entre o público e o privado**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

PIOVESAN, Flávia. Direitos humanos e globalização. In: **Direito Global**. SUNDFLED, Carlos Ari; VIEIRA, Oscar Vilhena. (Org.). São Paulo: Max Limonad, 1999. p.195-208.

RAWLS, John. **O Liberalismo político**. 2. ed. Tradução de Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Ática, 2000. Tradução de: Political liberalism.

REZENDE, Fernando. **Finanças Públicas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. Tradução de Paulo Neves. Porto Alegre: L&PM, 2012. Tradução de: Du contrat social.

SANTOS, Boaventura Sousa. Por uma concepção multicultural de direitos humanos. In: FELDMAN-BIANCO, Bela. (Org.). **Identidades: estudos de cultura e poder**. São Paulo: Hucitec, 2000. p. 19-40.

SCHUMPETER, Joseph Alois. **Teoria do desenvolvimento econômico**. Tradução de Maria Sílvia Possas. São Paulo: Abril Cultural, 1997. Tradução de: Theorie der wirtschaftlichen entwicklung.

SILVA, José Antonio Parente da. O significado dos princípios na interpretação constitucional. In: SOARES, José Ronald Cavalcante (Org.). **Estudos de direito constitucional: homenagem a Paulo Bonavides**. São Paulo: LTr, 2001.

SILVA, Adroaldo Moura da. Apresentação. In: KEYNES, John Maynard. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. Tradução de Mário R. da Cruz. São Paulo: Nova Cultural, 1996. Tradução de: The general theory of employment, interest and money.

SIQUEIRA, Fernando de Faria. **Política fiscal e ciclo político no Brasil: uma análise empírica**. 2015. Dissertação (Mestrado em Ciências Econômicas) – Universidade de São Paulo. São Paulo, 2015. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12138/tde-04032016-145414/publico/CorrigidaFernandoSiqueira.pdf>>. Acesso em: 22 maio 2016.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações**. Investigação sobre a natureza e suas causas. Tradução de Luiz João Baraúna. v. II. Livro Quinto. São Paulo: Nova Cultural, 1996. Tradução de: An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations.

STANDARD & POOR´S. **Understanding ratings**, 2016. Disponível em: <[http://www.spratings.com/en\\_US/understanding-ratings](http://www.spratings.com/en_US/understanding-ratings)>. Acesso em 18 jul. 2016.

STIGLITZ, Joseph E. **O Mundo em queda livre: Os Estados Unidos, o mercado livre e o naufrágio da economia mundial**. Tradução de José Viegas Filho. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. Tradução de: Freefall – America, free markets, and the sinking of the world economy.

STREECK, Wolfgang. As crises do capitalismo democrático. **Novos estudos**, São Paulo, n. 92, mar. 2012. Tradução de Alexandre Morales. Disponível em:

<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-33002012000100004](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002012000100004)>. Acesso em: 05 abr. 2016. Tradução de: The crisis of Democratic Capitalism.

SZTAJN, Rachel. **O Paradoxo do sistema financeiro**: estabilidade e risco. Tese para concurso de professor titular do departamento de direito comercial da faculdade de direito da Universidade de São Paulo. 2009.

TETT, Gillian. **Crise global foi causada por "criação destrutiva"**. 2016. Disponível em: <<http://wap.noticias.uol.com.br/midiaglobal/fintimes/2009/03/10/crise-global-foi-causada-por-criacao-destrutiva.htm>>. Acesso em: 05 jan. 2016.

TILLY, Charles. **Coerção, capital e estados europeus**. Tradução de Geraldo Gelson de Souza. São Paul: Edusp, 1996. Tradução de: Coercion, capital and european states.

TOFFLER, Alvin. **A terceira onda**. Tradução de João Távora. 8. ed. Rio de Janeiro: Record, 1980. Tradução de: The third wave.

TORRES, Ricardo Lobo. A cidadania fiscal múltipla. In: REZENDE, Condorcet (Org.). **Estudos tributários**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

\_\_\_\_\_. **A ideia de liberdade no estado patrimonial e no estado fiscal**. Rio de Janeiro: Renovar, 1991.

\_\_\_\_\_. **Os direitos humanos e a tributação**. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.

\_\_\_\_\_. **Planejamento tributário**: elisão abusiva e evasão fiscal. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

\_\_\_\_\_. **Tratado de direito constitucional, financeiro e tributário**. v. 1. Constituição financeira, Sistema Tributário e Estado Fiscal. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

UNAFISCO (Sindicato nacional dos auditores fiscais da receita federal). **Arrecadação tributária e os gastos em serviço sobre a dívida**. Brasília, 2006. Disponível em: <[http://www2.unafisco.org.br/estudos\\_tecnicos/2006/tributos\\_e\\_divida2.pdf](http://www2.unafisco.org.br/estudos_tecnicos/2006/tributos_e_divida2.pdf)>. Acesso em: 03 jun. 2016.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. **Declaração de direitos do homem e do cidadão**. 2016. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>>. Acesso em: 21 abr. 2016.

URBINATI, Nadia. **O que torna a representação democrática?** São Paulo: Lua Nova, 2006.

VILLEGAS, Hector B. **Curso de finanzas, derecho financiero y tributario**. 9. ed. Buenos Aires: Ediciones Depalmas, 2009.

WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra capitalismo:** a renovação do materialismo histórico. Tradução de Paulo Cesar Castanheira. São Paulo: Boitempo, 2003. Tradução de: Democracy against capitalism.