

O Direito Financeiro entre desigualdades e diferenças e o mercado



Fernando Facury Scaff
Tributarista e professor

Um dos temas mais importantes para qualquer análise jurídica diz respeito à

isonomia, um dos âmbitos de estudo vinculado ao *princípio republicano*, que, por certo, deve ser respeitado também pelo Direito Financeiro, como tenho tentado demonstrar em textos acadêmicos^{[1](#)} e também na **ConJur**^{[2](#)}.

Essa análise é essencial para identificar uma das funções do orçamento público, síntese do Direito Financeiro, que é a distributiva. Nesse sentido, deve ser um instrumento para a consecução de diversos objetivos sociais, dentre eles o de combater as desigualdades, respeitar as diferenças e permitir o desenvolvimento de um regime de mercado. Esse é o ponto central desta coluna.

Determina a Constituição ser um dos objetivos fundamentais de nossa sociedade a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais (artigo 3º, III, CF). Existem pelo menos *quatro distintos objetos de análise* decorrentes desse preceito.

A linha de pobreza, segundo parâmetros internacionais, corresponde ao de uma renda de US\$ 2 por dia, por pessoa, para sua manutenção^{[3](#)}. No Brasil, segundo dados do IBGE, existem 50 milhões de pessoas abaixo da linha de pobreza, o que corresponde a 25% da população brasileira^{[4](#)}. Abaixo de US\$ 1 estão os *indigentes*.

A *desigualdade* não tem um caráter absoluto como a pobreza, pois correlaciona quem está na parte superior com quem está na parte de baixo da pirâmide socioeconômica de um país. Logo, pode ou não existir pobreza em determinado país, mas seguramente existirá desigualdade em todos os países. A medida da desigualdade é fornecida pelo índice de Gini, que coloca o Brasil na infeliz posição dos dez países com maior nível de desigualdade no mundo^{[5](#)}.

Outro objetivo fundamental previsto no referido inciso é o da *erradicação da marginalização*, que implica em *respeitar as diferenças*, a fim de tornar a sociedade *mais incluyente*, e não excludente. É o “deixar de estar à margem”, ou, na bela imagem poética de Fernando Pessoa, “é deixar de estar ao lado



da escala social, não ser adaptável às normas reais ou sentimentais da vida”⁶. Nesse sentido, o preceito constitucional se vincula à não discriminação, prevista também no *caput* do artigo 5º, CF, que determina a igualdade de todos perante a lei, sem distinção de qualquer natureza. Daí surgem as necessárias políticas públicas para inclusão social, tais como as que se referem às pessoas com deficiência, mulheres, negros, índios, homossexuais e diversas minorias — expressão que não se refere a aspectos quantitativos, mas *identitários*.

O quarto objetivo fundamental previsto diz respeito ao *federalismo*, cujo papel é o de reduzir as desigualdades regionais e intrarregionais, pois mesmo nos estados mais desenvolvidos de nosso país existem sub-regiões paupérrimas, como se vê no Vale do Ribeira, em São Paulo, cujos índices de desenvolvimento são inferiores ao de diversas sub-regiões do Norte e Nordeste brasileiros.

Ao lado desses objetivos consta também o de que a ordem econômica deve ser fundada na valorização do trabalho e na livre-iniciativa, base do regime capitalista, previsto no *caput* do artigo 170, CF, como instrumento para “assegurar a todos existência digna”.

Reduzir a pobreza no Brasil implica em dar mais dignidade a 50 milhões de pessoas, cerca de 25% da população. Isso seguramente aumentaria seu poder de compra de bens e serviços econômicos, produzidos no país (com o que tiver sobrado de nosso parque produtivo, após esses anos desoladores). Isso implica em maior circulação de riqueza e, conseqüentemente, mais emprego e renda, e, no giro, mais receitas públicas, diretas e indiretas.

Uma dúvida é: *quem será o motor desse pontapé inicial para esse círculo virtuoso?* Será o capital privado quem dará início a esse processo? Vejo com muitas dúvidas tal hipótese. O capital privado é um *animal arisco*, que só desembarca em portos seguros e tem por norte a obtenção de lucro. Em situações de insegurança jurídica, política ou econômica, só entra com altas taxas de retorno e, mesmo assim, com muita parcimônia. Isso, de certo modo, explica as altas taxas de juros praticadas no país para realização de investimentos, bem como as altas taxas de retorno buscadas pelos empreendimentos privados em comparação com o que se vê em outras partes do mundo. Só quando houver estabilidade política, econômica e também jurídica é que o capital privado entrará nesse jogo — o que é absolutamente legítimo. Você colocaria o seu dinheiro nessa *bola dividida*, onde não se sabe ao certo as regras do jogo?

Outra possibilidade para dar início a esse círculo virtuoso será através do capital público, aquele vasto manancial de recursos hauridos pelo Estado para fazer frente às necessidades públicas da sociedade (e também as do próprio governo, o que é algo substancialmente diferente). Aqui entra o Direito Financeiro. Como fazer isso? Algumas possibilidades assomam:

- 1) *aumentando a tributação*, o que se revela inadequado, em face da atual carga fiscal;
- 2) *obtendo mais empréstimos*, o que igualmente se apresenta como inadequado, pois o endividamento brasileiro já é alto, e apenas empurra o fluxo de pagamentos para a frente, comprometendo as futuras gerações com o pagamento dessa dívida (de certo modo, foi feito dessa forma o *milagre brasileiro dos anos 1980*, que acarretou a *década perdida dos anos 1990*; ou



3) *reduzindo a despesa pública obrigatória*, o que implicará em forte oposição de (pelo menos) três grupos de pressão com fortíssimo poder de fogo:

3.1) os que gozam de *renúncias fiscais*, pois terão que começar a pagar tributos;

3.2) os *rentistas*, pois os juros pagos pela dívida pública deverão diminuir; e

3.3) *algumas categorias de servidores públicos*, que descumprem a regra do teto remuneratório, em especial no âmbito de estados e municípios, pois o *teto de gastos* (EC 95) não os alcança.

Esse rol no âmbito das despesas é meramente exemplificativo, pois inúmeras outras providências devem ser adotadas, o que aponta para o fato de ser muito mais urgente uma *reforma dos gastos* do que uma *reforma tributária*, embora a urgência de uma não retire a importância da outra.

Claro que essa é uma fórmula para *fazer render a grana pública*; outra prosa, posterior, será como aplicar esse saldo de modo a tornar o uso do dinheiro público mais republicano, isto é, transformar o orçamento em um instrumento distributivo, desconcentrador de renda, verdadeiramente centrífugo, e não como hoje, centrípeto.

Só o capital público é que poderá dar o pontapé inicial nessa partida, de modo a incluir esses 50 milhões de pessoas no rol de *consumidores*, afinal, no de *contribuintes* eles já se encontram há muitos anos, através da forte tributação indireta a que estão submetidos. Embora a dignidade da pessoa humana não esteja vinculada ao consumo, algum nível de renda é necessário para sua sobrevivência e permitir girar a economia. Poderia ser feito uso de um instrumental teórico keynesiano para justificar essa opção, mas deixo isso para os complexos textos acadêmicos.

Nesse sentido, o papel a ser desempenhado pelo Direito Financeiro é fundamental, pois é através desse ramo do Direito que se poderá desenhar tal caminho, com instrumentos que possibilitem a retomada do crescimento em nosso país — e não em *outros* países, como se verifica hoje, seja pela fuga de cérebros, seja pela fuga de capital, ou pelo desmanche da indústria nacional.

Temos um mercado relevante, que integra nosso patrimônio nacional e que deve ser incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e socioeconômico, o bem-estar da população e nossa autonomia (artigo 219, CF). É inaceitável que um quarto de nossa população sobreviva com menos de US\$ 2 por dia, seja em nome da dignidade dessas pessoas, seja em prol do regime de mercado nacional. E só o capital público permitirá dar reinício ao imprescindível ciclo virtuoso que se faz necessário. O capital privado, humano e monetário, quando vislumbrar a possibilidade de ganhos efetivos e duradouros, voltará a investir no país.



Nesse sentido, é necessário retomar os objetivos fundamentais previstos no artigo 3º, III, da Constituição, que andam meio esquecidos em concreto no dia a dia político, para a retomada do nosso desenvolvimento, que deve ser *includente*, reduzindo a pobreza e a marginalização, bem como reduzindo as desigualdades sociais e regionais. Só através do *pontapé inicial* com capital público é que se terá o retorno do capital privado ao papel de instrumento de desenvolvimento nacional.

Isso aponta para o imprescindível papel que o Estado representa para o desenvolvimento do país, atuando na economia, e não apenas *deixando o mercado fazer*. Tem coisas que o livre mercado não fará isoladamente.

Desse modo, é necessário tornar a sociedade brasileira economicamente *mais igual* para que as forças de mercado possam atuar *em conjunto* com o governo. Esta é uma das funções que impõe o princípio republicano aplicado ao Direito Financeiro, e que deve se traduzir no orçamento: reduzir as desigualdades e combater a pobreza, respeitando as diferenças. Com mais isonomia em nossa sociedade, teremos mais mercado. E, com isso, o papel do governo se alterará, buscando evitar e sanear outros problemas que inegavelmente surgirão em razão dessa nova dinâmica.

Não se trata de um tema fácil, e muito menos que se esgote em uma coluna deste espaço privilegiado na **ConJur**, mas é um desafio a ser enfrentado nesses tempos turbulentos em que vivemos.

1 Orçamento Republicano e Liberdade Igual – Ensaio sobre Direito Financeiro, República e Direitos Fundamentais no Brasil, com prefácio de Heleno Taveira Torres e apresentação de Regis Fernandes de Oliveira, livro no prelo da Editora Fórum, com previsão de ser disponibilizado ao público em setembro.

2 Ver, por todos: <https://www.conjur.com.br/2018-jun-12/contas-vista-orcamento-republicano-justica-distributiva-liberdade-igual>

3 <http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/home.aspx#>

4 <http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2017-12/ibge-brasil-tem-14-de-sua-populacao-vivendo-na-linha-de-pobreza>

5 <https://oglobo.globo.com/economia/brasil-o-10-pais-mais-desigual-do-mundo-21094828>

6 <http://www.jornaldepoesia.jor.br/facam13.html>

Date Created

04/09/2018