

A IMPORTÂNCIA DOS TRIBUTOS E DA DÍVIDA PÚBLICA NO PAPEL DO ESTADO CONTEMPORÂNEO

THE IMPORTANCE OF TAXES AND PUBLIC DEBT IN THE ROLE OF THE CONTEMPORARY STATE

Manoel Cavalcante de Lima Neto

Doutor em Direito Público pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Professor Adjunto II da Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Juiz de Direito do Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas (TJ/AL).
E-mail: leonam1@uol.com.br

Marcílio Barenco Corrêa de Mello

Doutorando em Ciências Jurídicas Publicistas na Universidade do Minho (Portugal). Mestre em Direito Constitucional pela Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Procurador do Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais (MPC/MG).
E-mail: leonam1@uol.com.br

Recebido em: 18/09/2020
Aprovado em: 24/05/2021

RESUMO: O presente artigo analisa a relevância dos tributos para sustentação das atividades do Estado contemporâneo e os impactos da dívida pública em suas finanças. Os objetivos republicanos enumerados na Constituição requerem uma estrutura administrativa para funcionamento dos poderes e órgãos estatais que dependem do suporte financeiro representado na arrecadação de tributos, incidentes potencialmente sobre a atividade privada, o que vem a formar o modelo do Estado fiscal. De forma simplificada é o cidadão/contribuinte quem custeia o Estado e a tributação está relacionada diretamente com a implantação dos direitos fundamentais. De outra face, a dívida pública comprime os gastos públicos e, pelo cenário do resultado primário, impossibilita o próprio pagamento em médio e longo prazo e reduz a efetivação dos direitos.

Palavras-chave: Direito tributário. Estado fiscal. Dívida pública. Responsabilidade fiscal. Reequilíbrio orçamental. Direitos coletivos.

ABSTRACT: This article analyzes the relevance of taxes to support contemporary State activities and the impacts of public debt on its finances. The republican objectives enumerated in the Constitution require an administrative structure for the functioning of state powers and bodies that depend on the financial support represented in the collection of taxes, potentially affecting private activity, which comes to form the model of the Fiscal State. In a simplified way, it is the citizen / taxpayer who pays for the State and taxation is directly related to the implementation of fundamental rights. On the other hand, public debt compresses public spending and due to the primary result scenario, it makes it impossible to pay in the medium and long term and reduces the enforcement of rights.

Keywords: Tax law. Tax status. Public debt. Fiscal responsibility. Budgetary rebalancing. Collective rights.

SUMÁRIO: Introdução. 1 Atuação estatal na crise do COVID-19 e reflexos tributários e financeiros. 2 Objetivos do estado brasileiro na proteção de direitos e da estrutura administrativa para exercício das funções do estado: O estado fiscal. 3 A teoria da constituição financeira. 4 Da teoria das escolhas e da implementação de políticas públicas. 5 Do financiamento do estado. 5.1 Do processo orçamental: da despesa pública e dívida. 5.1.1 Das despesas públicas e seus indicadores. 5.1.2 Da dívida pública e de seus indicadores. Discussões e proposições finais. Referências.

INTRODUÇÃO

O artigo que se apresenta cuida, em primeira linha, da relevância dos tributos para sustentação das atividades do Estado contemporâneo e, posteriormente, da dívida pública. Revela que os objetivos e direitos estipulados pela Constituição requerem a montagem de uma estrutura administrativa que se reflete nos poderes e órgãos autônomos do Estado e suas subdivisões, e ainda que esse arcabouço depende de uma sustentação financeira que advém em maior grau da arrecadação de tributos para sua atuação, formando o modelo de um Estado fiscal.

A captação dessas receitas tributárias advém de variadas operações que a lei institui como fato gerador de tributo, o que acaba por representar transferências de recursos do âmbito privado para o público. Enfim, e de forma simplificada, é o cidadão/contribuinte que custeia o Estado e, inclusive, em contrapartida à concretização de direitos fundamentais, demonstrando a sua essencial contribuição para o funcionamento do Estado.

Destaca-se também que no instante em que se enfrenta uma pandemia decorrente do Covid-19, importantes reflexos do conjunto de medidas necessárias à prevenção, resposta a emergências, compensação e reestruturação estão no campo do Direito Tributário e do Direito Financeiro, a exigir uma acomodação excepcional do Estado de Direito.

Não menos preocupante é o crescimento vertiginoso da dívida pública da União, que além de aumentar com juros sobre juros (anatocismo), sofre com a necessidade de (re)financiamento do ente estatal por meio do lançamento de novos títulos da dívida pública no mercado financeiro, em tempos de sucessivos orçamentos públicos deficitários.

Além de altos valores de endividamento, a dívida pública comprime a possibilidade de investimentos públicos e atendimento de direitos sociais, cada vez mais crescentes numa sociedade plúrima e complexa como a brasileira, a pôr em xeque a sustentabilidade do direito ao futuro das próximas gerações e do próprio Estado, necessitando, por consequência, de premente reformulação legislativa e administrativa do serviço da dívida.

1 ATUAÇÃO ESTATAL NA CRISE DO COVID-19 E REFLEXOS TRIBUTÁRIOS E FINANCEIROS

O Estado contemporâneo enfrenta a crise gerada pelo Covid-19 para a qual se tem defendido a aplicação conceitual do Direito dos Desastres (CARVALHO; DAMASCENA, 2013)¹ que constitui um ramo jurídico estruturado ao resgate da estabilidade social perdida por uma determinada comunidade e que visa cumprir as funções do que se denomina um Estado de Direito

¹ Para o *Centre for Research on the Epidemiology of Disasters – CRED*, desastre é a situação ou o evento que supera a capacidade local, necessitando de um pedido de auxílio externo em nível nacional ou internacional, bem como um evento imprevisto e frequentemente súbito que causa grande dano, destruição e sofrimento humano.

em modo de operação de anormalidade, irradiando essa racionalidade para todos os ramos do direito (CARVALHO, 2020).

Nessa linha, defende-se que o atual quadro de pandemia de origem biológica atende aos pressupostos gerais de impactos humanos, materiais, econômicos e sociais que o classifica dentre os desastres de causa natural. Esse estado de coisas conduz a um ciclo que envolve medidas de prevenção, de resposta de emergência; de compensação e de reconstrução (CARVALHO, 2020).

No que toca à excepcionalidade, também se destaca o exercício do poder de polícia em matéria sanitária para justificar restrições a direitos impostas pelo Estado. Assim, o “fundamento da intervenção do Estado por meio do poder de polícia é bem claro, neste campo, porque cada indivíduo tem direito à saúde, e qualquer ameaça ou perturbação a esta reclama imediata providência estatal” (CRETILLA JÚNIOR, 2006, p. 206).

Ainda nesse plano diferenciado de aplicação do direito em situações excepcionais, fala-se no estado de necessidade administrativa que se encarta num princípio constitucional implícito (PAULA; ALMEIDA, 2012), a permitir que em situação de crise e de “máxima relevância do fim, do valor a se proteger” (MIRANDA, 2010), haja a derrogação de normas ordinárias para se implantar uma “juridicidade excepcional” (CORREIA, 2010).²

Na ADPF nº 672, o Supremo Tribunal Federal operou em juridicidade excepcional ao reconhecer competência concorrente da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios, para legislar sobre restrições em face do “Coronavírus” na proteção e defesa da saúde. É que foi aplicada norma típica da fonte legislativa “lei” com compreensão transposta para “decretos”, fonte expedida por Chefe do Poder Executivo, o que demonstra que a crise e os valores a serem protegidos, de amplo interesse público, levaram à atenuação de certos rigores normativos literais para aplicação de um direito em operação de anormalidade, afinado com a realidade e “as consequências práticas da decisão”.³

Nesse sentido, várias medidas excepcionais já foram tomadas em atos legislativos e administrativos. Aqui merecem ser destacadas algumas que possuem referência tributária e financeira. Houve dilação de prazo para pagamento do simples nacional⁴ e contribuições aos serviços autônomos⁵; redução de alíquotas do imposto sobre importação e do IPI para produtos médico-hospitalares⁶; alíquota zero de IOF em operações contratadas no período de 03 de abril a 03 de julho de 2020⁷; suspensão de cobranças de tributos federais por 90 dias⁸, dentre outras de caráter acessório.

No plano financeiro, foi criado o auxílio emergencial para trabalhadores no valor de R\$ 600,00 (seiscentos reais), assegurado pela Lei federal nº 13.982, de 02 de abril de 2020, e o auxílio financeiro aos Estados e Municípios através da Lei Complementar federal nº 173, de 27 de maio de 2020; bem como o regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente da pandemia instituído pela Emenda Constitucional nº 106/2020.

Inexiste ainda uma uniformidade de tratamento jurídico para situações como uma pandemia, o que faz emergir uma diversidade de legislações esparsas, decisões administrativas e

2 “Estado de necessidade é a permissão normativa de actuação administrativa discrepante das regras estatuídas, como modo de contornar ou atenuar um perigo iminente e actual para um interesse público essencial, causado por circunstância excepcional não provocada pelo agente, dependendo a juridicidade excepcional de tal conduta da observância de parâmetros de proporcionalidade e brevidade e da indenização dos sacrifícios por essa via infligidos a particulares”.

3 Art. 20, do Decreto-Lei federal nº 4.657/1942, introduzido pela Lei federal nº 13.655/2018.

4 Resoluções CGSN nº 153 e 154.

5 Portaria ministerial nº 139/2020.

6 Decreto federal nº 10.302/2020 e Resolução CAMEX nº 17/2020.

7 Decreto federal nº 10.305/2020.

8 Portaria ministerial conjunta nº 7.821/2020.

judiciais. O fato é que elas guardam relação com o ciclo de prevenção, de resposta de emergência, de compensação e de reconstrução.

É também evidente que não significa uma ausência de direito para regular as situações de necessidade, mas a criação de regras ou de modelos de interpretação que reproduzem uma atuação do Estado de Direito para disciplinar e reger as relações no plano social, econômico, tributário, financeiro, trabalhista, empresarial, dentre outros, operando de forma excepcional.

Assim, para o enfrentamento dessas múltiplas relações e gestão da pandemia, a necessidade de recursos públicos está sendo bastante exigida e continuará a ser no futuro. Em momentos como este, a intervenção do Estado é chamada de forma intensa, o que enfatiza o papel do Direito Financeiro e do Direito Tributário.

2 OBJETIVOS DO ESTADO BRASILEIRO NA PROTEÇÃO DE DIREITOS E DA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA PARA EXERCÍCIO DAS FUNÇÕES DO ESTADO: O ESTADO FISCAL

O Estado brasileiro, por força de previsão constitucional, traça como objetivos fundamentais construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; além de promover o bem de todos⁹. Significa, em teor genérico, que, por “bem comum entende-se a finalidade buscada pela sociedade, que é, em última hipótese, o bem-estar de sua população” (SCAFF, 2018, p. 129).

O Estado também garante uma estrutura de proteção de direitos fundamentais, dentre eles os direitos individuais e coletivos e os direitos sociais¹⁰, o que reflete uma ampla formalização normativa e adoção de extenso catálogo de direitos. Nesse sentido, a “conciliação de valores contrapostos no processo constituinte demonstra que não houve adesão estrita a uma determinada teoria dos direitos fundamentais, embora transpareça uma inspiração preponderante das teorias liberal e social dos direitos fundamentais” (LIMA NETO, 2005, p. 74/75; SARLET, 1998, p. 67).

Os direitos fundamentais aqui são aqueles positivados na Constituição da República: “são direitos que vigem numa ordem jurídica concreta, sendo, por isso, garantidos e limitados no espaço e no tempo, pois são assegurados na medida em que cada Estado os consagra” (BRANCO, 2009, p. 278). Os direitos fundamentais assumem a condição de paradigma essencial do estado democrático de direito (MOREIRA NETO, 2008, p. 19), sua centralidade conclama até mesmo para “uma vertente autônoma da ordem constitucional dos direitos fundamentais, em modalidade pluralista e aberta, condicionada pelo objetivo de proteção da dignidade da pessoa humana numa dimensão individual e também social” (LIMA NETO, 2005, p. 77; VIEIRA DE ANDRADE, 1998, p. 108). Além disso, o Estado assegura outros direitos no plano constitucional e infraconstitucional.

Com a finalidade de atender a tão extensa gama de atribuições, o Estado tem que montar uma estrutura administrativa que está dividida entre os poderes republicanos, órgãos autônomos e suas subdivisões. Todo esse aparato que visa atender às finalidades do Estado exige uma contrapartida financeira, desde os recursos necessários para pagamento dos servidores públicos, para a estrutura física e de equipamentos, e ainda de investimentos que são indispensáveis ao efetivo e adequado funcionamento.

Nesse ponto, indaga-se: de onde vêm os recursos para custear as atividades do Estado? A resposta originária é que eles vêm da arrecadação de tributos que sustentam essas atuações estatais

9 Art. 3º, da Constituição da República de 1988.

10 “Destaque-se que, para os fins deste trabalho, será utilizada a concepção de direitos fundamentais, incluindo os direitos sociais nesta classificação, ou seja, aqueles que estão positivados no sistema jurídico brasileiro, em especial no âmbito constitucional, em face da característica da Constituição de 1988 de possuir um amplo leque dessa espécie de direitos, o que afasta a ingente necessidade de buscar direitos fundamentais implícitos no ordenamento, conforme se verifica no sistema jurídico de diversos países (SCAFF, 2018, p. 147).

e a concretização de direitos, de modo que não há direitos sem tributação, que constitui o seu suporte financeiro.¹¹

Para o Estado que tem as suas principais atividades custeadas por tributos tem-se atribuído o conceito de “estado fiscal”¹², ao apartá-lo do conceito de estado patrimonial, que é aquele que tem sua sustentação financeira em atuação direta na atividade econômica. O Brasil e a maioria dos Estados ocidentais estão classificados como estados fiscais.¹³

É certo que o Estado possui outras receitas, mas aqui está a tônica em sua mais expressiva forma de receita que é a de natureza tributária. Em relação ao exercício de 2020, a previsão de receitas tributárias no orçamento da União alcança a cifra de R\$ 570 bilhões de impostos, taxas, contribuição de melhoria e de R\$ 912 bilhões em contribuições, chegando a um total de R\$ 1.482 trilhões¹⁴. Afora as estimativas de receitas tributárias de Estados e Municípios.

Esses dados mostram que a sustentação primeira do Estado são os tributos e denota o perfil social do Estado democrático brasileiro, na medida em que a maior parcela da arrecadação tributária advém das contribuições, tributo típico de intervenção do Estado na área social e de intervenção no domínio econômico. É certo dizer, portanto, que a concepção de Estado é que dimensiona o volume das finanças públicas (HARADA, 2006, p. 36). Quanto maior a intervenção do Estado, maior será a necessidade de receitas e, por consequência, a realização de despesas, que, aliadas à gestão pública, refletem o campo da atividade financeira do Estado.

Dessa concepção de Estado fiscal outra pergunta surge: quem paga os tributos? A resposta é que os tributos são exigidos da atividade privada por regra¹⁵, da atividade econômica, do exercício das profissões, além dos detentores de patrimônio. Como exemplo de base econômica para incidência de tributos é possível citar a industrialização de produtos, a circulação de mercadorias, a prestação de serviços, as operações financeiras, o patrimônio, o faturamento, o lucro, a folha de salários, a importação e exportação de mercadorias, a renda, dentre outros¹⁶.

Desse modo, é a denominada figura do contribuinte, aquele que tem que pagar o tributo, como pessoa física ou jurídica, na medida em que realize operação relativa a fato gerador tributário. Além dos chamados tributos diretos, cujo encargo financeiro é sofrido diretamente pelo contribuinte, sem transmissão para outros, existem os tributos indiretos cujo custo financeiro pode ser transferido para terceiro. De um modo geral e num raciocínio de simplificação, o cidadão/contribuinte direta ou indiretamente arca com o peso dos tributos. Assim, numa compreensão ampla o cidadão é quem custeia o Estado.

O próprio formato do Estado fiscal cujo maior suporte de arrecadação, num primeiro momento, se dá pelos impostos, sem necessária correlação na prestação de serviços estatais, chama

11 “Assim, é preciso que seja enfatizada a relação de interdependência que existe entre a concessão de direitos e os seus custos e, de consequência, entre a garantia dos direitos e a tributação que é de onde advém o suporte financeiro que viabiliza a concretização dos direitos. Nesse ponto é que se pode falar da tributação como garantia dos direitos. De regra, os recursos dos impostos por não ter destinação específica sustentam os custos dos direitos de defesa e os recursos das contribuições os custos dos direitos sociais” (LIMA NETO, 2017, p. 218).

12 “O que caracteriza o surgimento do Estado Fiscal, como específica configuração do Estado de Direito, é o novo perfil da receita pública, que passou a se fundar (...) principalmente nos tributos – ingressos derivados do trabalho e do patrimônio do contribuinte –, ao revés, de se apoiar nos ingressos originários do patrimônio do príncipe. Deu-se a separação entre a *ius eminense* e o poder tributário, entre a fazenda pública e a fazenda do príncipe e entre política e economia, fortalecendo sobremaneira a burocracia fiscal, que atingiu um alto grau de racionalidade” (TORRES, 2009, p. 64-65).

13 “É, hoje em dia, trivial afirmar que o actual estado é, na generalidade dos países contemporâneos, e mormente nos países desenvolvidos, um estado fiscal” (NABAIS, 2005. p. 44).

14 Lei federal nº 13.978, de 17 de janeiro de 2020. Quadro 1C.

15 “A propriedade privada é, como veremos adiante, ambivalente: ao mesmo tempo em que fornece o substrato por excelência para imposição fiscal, exhibe a barreira contra o tributo no seu contorno máximo” (TORRES, 1999, p. 129).

16 Com dados de 2015, Scaff (2018, p. 392-393) registra que a base impositiva mais onerada no Brasil é a produção e circulação de bens e serviços, correspondendo a 16,22% do PIB, a segunda a folha de salários, respondendo por 8,44% do PIB e a terceira, a renda, com 5,97% do PIB.

para uma “plataforma mínima de solidariedade social” (NABAIS, 2005, p. 31) com a diretriz da capacidade contributiva e, num segundo estágio, por meio das contribuições, a solidariedade se mostra mais direta em razão do direcionamento preciso à vinculação dessa espécie de tributo às atividades de prestações sociais, e ao que o Supremo Tribunal Federal cunhou de “solidariedade estrutural”¹⁷. Essas justificações servem de lastro para o pagamento dos tributos pelos contribuintes.

É de se constatar, portanto, a relevante posição que assume o tributo no Estado contemporâneo. A sua principal alimentação financeira se dá pelos tributos e a sua contrapartida em direitos para o cidadão é feita na medida das possibilidades dessa arrecadação tributária e das escolhas definidas nas políticas públicas.

3 A TEORIA DA CONSTITUIÇÃO FINANCEIRA

Toda essa temática abordada na segunda e terceira parte deste artigo encontra suporte de teorização mais ampla ao se enquadrar no conceito da Teoria da Constituição Financeira, definida como “um subsistema constitucional que dispõe sobre princípios e regras constitucionais da atividade financeira do Estado” (TORRES, 2009, p. 3).

Como de início se tratou de receitas tributárias e depois será passado para um tipo de despesa, é certo dizer que a Constituição Financeira engloba a Constituição Tributária, onde se aloca o poder de tributar que justifica a criação de tributos; a declaração de direitos do contribuinte ou limitações ao poder de tributar¹⁸; os princípios gerais sobre tributos e a partilha de impostos. Encampa também a Constituição Financeira propriamente dita, que se refere à repartição de receitas tributárias para os entes políticos e disciplina o sistema monetário nacional. E, por fim, a Constituição Orçamentária, que fixa normas sobre os orçamentos dos entes políticos (TORRES, 2009).

Os objetivos, direitos e valores prescritos na Constituição da República são incorporados e devem ser satisfeitos pela atividade financeira do Estado. As opções e escolhas de políticas públicas definidas normativamente para cumprimento pelo Estado encontra seu suporte no campo financeiro. Nesse sentido, “é o direito financeiro que rege e garante para as gerações de hoje e as futuras a manutenção e continuidade do Estado, bem como o cumprimento de todos os fins proclamados pela Constituição” (TORRES, 2014, p. 35).

É tradicional na doutrina a concepção de que a atividade financeira é de natureza instrumental. Obter, gerir e realizar gastos não é um fim em si mesmo (TORRES, 2005, p. 5), mas serve para realizar outros objetivos estabelecidos pelas normas. No entanto, diferente compreensão tem sido trazida para o assunto ao defender-se que os fins traçados constitucionalmente, como os objetivos da República Federativa do Brasil¹⁹, e a proteção dos direitos fundamentais possuem uma contrapartida em forma de receitas “com intensas e complexas atividades de caráter legislativo, administrativo e judicial, afora a autorização de despesas pelo orçamento e a burocracia necessária à realização do gasto público, e respectivos controles” (TORRES, 2014, p. 61). São meios ou formas que visam atingir alguns objetivos essenciais previstos constitucionalmente. Assim, não se pode deixar de visualizar-se neles “uma evidente função do Estado, primária e não instrumental” (TORRES, 2014, p. 61).

17 ADI nº 3.105/DF e DI 3.128/DF.

18 “Nesse quadro normativo, haveria, então, pelo menos, dois fundamentos para os direitos e garantias do contribuinte na Constituição Federal de 1988: (1) os que decorrem da aplicação, no campo tributário, dos direitos fundamentais genéricos, previstos no texto constitucional, principalmente no art. 5º, XII) e a inviolabilidade do domicílio (art. 5º, XIII), por exemplo, e, no segundo, a proibição do confisco (art. 150, IV) e a anterioridade (art. 150, III, ‘b’).” (CORREIA NETO, 2019, p. 181).

19 Art. 3º, da Constituição da República de 1988.

Demais disso, a Constituição Tributária se interliga com a Constituição Financeira, de modo que não há como mais ter essa separação estanque de receita de um lado e despesa de outro, sem qualquer conexão. É que o poder financeiro envolve o poder tributário e em parte o limite de finanças públicas brasileiras e estrangeiras “veio do corte observado entre poder de tributar e poder de gastar ou entre direito tributário e direito financeiro, que conduziu à irresponsabilidade fiscal e à própria crise fiscal que desestruturou o Estado de bem-estar social” (TORRES, 2009, p. 4-5).

A espécie de tributo “contribuições” já quebra essa lógica da separação ao ter a vinculação da arrecadação com destinação específica, fazendo com que a destinação da receita faça parte do regime jurídico do tributo. Contudo, a implicação de uma Constituição Financeira não instrumental, mas primária e de fins, requer uma “positividade constitucional dos princípios de ordem moral” (TORRES, 2009, p. 7).

Tal compreensão também remete para o conceito de uma Constituição Financeira, tributária e orçamentária republicana. Cabe inserir a versão de que o “orçamento republicano é aquele que arrecada mais de quem ganha mais ou possui mais bens, e gasta mais com quem ganha menos ou possui menos bens, de modo a permitir que sejam reduzidas as desigualdades sociais e reduzida a pobreza” (SCAFF, 2018, p. 290-291).²⁰ Essa diretriz ainda não foi de todo concretizada, mas esse esforço deve ser permanente para amoldar uma tributação equilibrada e justa na avaliação da capacidade contributiva, assim como a destinação dos recursos para atender às necessidades sociais, em especial daqueles que mais carecem de recursos materiais.

4 DA TEORIA DAS ESCOLHAS E DA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O Estado deve, por mandamento constitucional, ser eficiente²¹. E o conceito de eficiência, sabidamente, está relacionado à finitude de recursos. Conforme expõe Mankiw (2009, p. 4), *escassez* significa que a sociedade dispõe de recursos limitados e, portanto, não pode produzir todos os bens e serviços que as pessoas desejam ter, do mesmo modo que os entes estatais. Assim, a eficiência decorrerá da propriedade de se obter o máximo possível a partir de recursos disponíveis e finitos. Ciente das premissas econômicas que o legislador pátrio determinou à eficiência nos atos da administração pública, em clara situação de escassez há escolhas entre quais ações estatais precisam ser adotadas, com objetivos mais prementes em relação a outros – em margem de discricionariedade do gestor público, mas com atenção às linhas mestras do interesse público.

De outro enfoque, há definições constitucionais previamente estáticas, isto é, notadamente marcadas pela ideia de estrita legalidade, as quais – em tese –, não se pode tergiversar. Aqui destacamos a “blindagem” do serviço da dívida financeira (SCAFF, 2018, p. 352)²², onde em tempos de redução de receitas públicas tributárias e a explosão de despesas públicas primárias (direitos fundamentais), não se possibilita o contingenciamento do aporte orçamentário para pagamento dos juros do serviço da dívida pública.

Com efeito, em atenção ao direito constitucional orçamentário, a participação popular representativa (parlamentar) resta defesa em emendar temas afetos a encargos do serviço da dívida federal, o que cria uma atmosfera de intangibilidade financeira nem mesmo deferida pragmaticamente aos direitos fundamentais, a se questionar em sede de escolhas de políticas públicas (SCAFF, 2014)²³. Aqui estamos diante de uma alta prioridade do direito constitucional

20 Em várias situações isso não acontece, mas essa deve ser a diretriz a ser seguida no plano dos princípios constitucionais que rege a matéria, com especial destaque para os gastos desproporcionais com a dívida pública.

21 Art. 37, *caput*, da Constituição da República de 1988

22 Tratada como *cláusula pétrea orçamentária*, posto que o momento estabelecido pelo Poder Executivo no projeto de lei orçamentária não pode ser objeto de modificação no Congresso Nacional. *Ex vi* artigo 166, §3º, inciso III, alínea “b” da Constituição da República de 1988.

23 “O montante que o governo brasileiro paga pelo serviço da dívida pública aos seus credores decorre de deliberação exclusiva do Poder Executivo, sem a possibilidade de qualquer interferência do Poder Legislativo — o que é, para dizer o mínimo, pouco democrático”.

orçamental para (re)financiar o Estado por meio do pagamento de juros da dívida pública e sua rolagem, toda vez que a receita tributária não for suficientemente capaz de fazer face às despesas públicas cada vez mais crescentes, numa sociedade plúrima e complexa como a brasileira. Estamos diante de decisões conflitantes? Deve haver equilíbrio de gastos públicos na implementação de direitos fundamentais e estruturação da máquina pública *versus* serviço da dívida que suporta o Estado?

Trade-off é a expressão que define uma situação de escolha conflitante, quando uma determinada ação econômica acarreta, inevitavelmente, a renúncia às demais opções – as quais, por não terem sido escolhidas, também gerarão problema futuro. E isto diz muito para o problema perquirido pelo presente artigo. Acreditamos que, independentemente da ação (escolha) a ser adotada pela atual administração, reconhecer a existência das *trade-offs* é fundamental, porquanto os agentes públicos somente podem tomar decisões em matéria de boa gestão se compreenderem as opções que lhes estão disponíveis, mirando no direito ao futuro das próximas gerações e da sustentabilidade do próprio Estado (SCAFF, 2018, p. 352).

É isto, pois, que deverá restar esclarecido quando doravante houver a (re)formulação do orçamento (deficitário) brasileiro: vamos pagar mais juros e refinar o Estado em detrimento de direitos fundamentais e funcionamento eficiente da máquina pública? São questões postas em conflito de interesses, onde a preservação do erário para aumento da capacidade de investimentos já era premente antes mesmo do Estado de emergência.

Emplacar medidas fiscais, mormente as de controle de gastos e de contenção do endividamento, é um enorme desafio político: para que não contrariem a base eleitoral, legisladores optam pelo populismo fiscal (BUCHANAN; WAGNER, 1979; BUCHANAN, 1999; BUCHANAN, TULLOCK, 1999; TULLOCK, 1988; TULLOCK, [2017?]). As *trade-offs* vividas pelos legisladores quando do exercício da norma é evidente: se se apoiarem em medidas de responsabilidade fiscal, expansivas do lado das receitas públicas (aumento da tributação sobre dividendos, impostos sobre grandes fortunas, *v.g.*) ou constritivas do lado das despesas públicas (prestação deficiente de políticas públicas já combatidas, redução salarial do funcionalismo público, *v.g.*), seus respectivos eleitores serão economicamente incomodados e, provavelmente, não irão reelegê-los. Do mesmo modo, as escolhas recaem sobre questões atinentes à dívida pública e seus juros exorbitantes em anatocismo, que tornam o passivo (principal) impagável a médio/longo prazo, em achatamento de políticas públicas de interesses primários relevantes e estruturação adequada da máquina administrativa. Até quando o Estado sustentará orçamentos anuais deficitários, com prestação deficiente de bens e serviços essenciais e depreciação da estruturação de seus órgãos?

Nada contrapõe melhor o populismo fiscal do que uma análise técnica baseada em dados em que se examinam causas e suas consequências, isto é, políticas de resultados na certeza da busca da eficiência estatal. Por fim, devemos pensar no aperfeiçoamento do patrocínio financeiro privado e suas (re)formulações, na busca de um patamar mínimo equilibrado entre o pagamento do serviço da dívida e seu refinanciamento, e a manutenção e expansão da tutela de direitos fundamentais, da manutenção de investimentos da máquina pública estatal, aliados à segurança jurídica dos investidores privados, com foco protetivo tanto do erário público e dos direitos coletivos, quanto dos credores particulares.

5 DO FINANCIAMENTO DO ESTADO

5.1 Do processo orçamental: Da despesa pública e dívida

A promoção de políticas públicas nas vertentes propostas por Musgrave (1976) é financiada por recursos públicos. Ao fim do período financeiro, três situações são possíveis: a) *superavit*: o governo arrecadou mais do que gastou; b) neutralidade, se dispendidos valores idênticos aos arrecadados; e c) *deficit*: quando os gastos do governo não são passíveis de serem saldados pelos recursos por ele naturalmente arrecadados. Essa última é a lamentável realidade brasileira dos últimos anos, que poderá ser agravada.

Aqui reside a relação entre despesa pública e a dívida. Para saldar despesas públicas que extrapolem a arrecadação ordinária de tributos é necessário que se contraiam dívidas ou se refinancie as existentes por meio da emissão de novos títulos (reendividamento). Noutros termos, é dizer que as despesas públicas dizem respeito a fluxo, e, dívidas, a estoque (BLANCHARD, 2017). Deste modo, os resultados da política fiscal podem ser avaliados por diferentes ângulos. Para tanto, são úteis os indicadores fiscais de fluxos (resultados primário, operacional e nominal) e estoques (dívidas líquida e bruta). Esses indicadores, em verdade, possuem correlação, visto que os estoques são formados por fluxos.

5.1.1 Das despesas públicas e seus indicadores

São indicadores de fluxo (portanto, de despesas públicas) os resultados primário, operacional e nominal, onde o primeiro está contido no segundo, que, por sua vez, está contido no terceiro. Vejamos as definições por meio dos conceitos trazidos pelo Manual de Demonstrativos Fiscais (BRASIL, 2020) e pelo Manual de Estatística Fiscal do Banco Central do Brasil (BRASIL, 2018):

- a) resultado primário: tido como produto obtido a partir do cotejo entre receitas e despesas orçamentárias de um dado período que impactam diretamente na dívida estatal. Convencionalmente, estas receitas e despesas apuradas no resultado primário são de categoria não financeira, isto é, não envolvendo, portanto, juros, correções e amortizações de empréstimos ou dívidas públicas pretéritas;
- b) resultado operacional: englobando o componente não financeiro do resultado fiscal (i.e., primário) e o componente real dos juros; e
- c) resultado nominal; representado pela soma dos produtos operacionais às correções monetárias e cambiais.

Assim, é o resultado nominal que indica a necessidade (ou não) de (re)financiamento do setor público. No Brasil, o cenário constantemente deficitário orçamental fez surgir uma variável própria denominada Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP). Na divergência quanto à metodologia de apuração do resultado nominal²⁴: enquanto o primeiro analisa receitas e despesas de forma desagregada (“acima da linha”), o segundo mede, ao final, quanto foi a necessidade de geração de aumento de estoque da dívida (“abaixo da linha”). Em resumo, a metodologia “acima da linha” corresponde à diferença entre as receitas e as despesas do setor público, enquanto a “abaixo da linha” versa sobre a variação da dívida líquida total. A ausência de normação publicista mais segura acerca da composição da dívida pública propicia apuração cambiante, o que já denota a primeira insegurança ao erário estatal. Mas não é só.

Nos termos de Giambiagi e Além (2011, p. 47), “estatísticas fiscais desagregadas, que apresentam as variáveis de receita e despesa, são chamadas ‘acima da linha’”, enquanto a variável que mede apenas a dimensão do desequilíbrio através da variação do endividamento público – sem que se saiba ao certo se este mudou por motivos ligados à receita ou à despesa –, é denominado de estatística “abaixo da linha”. No Brasil, as NFSPs são medidas “abaixo da linha”, a partir das

24 O Tesouro Nacional e o Banco Central divergem metodologicamente quanto à apuração do resultado nominal, com dois métodos de apuração.

alterações no valor do endividamento público. A abordagem de receitas e despesas é diferente da variação do endividamento; “o mais provável não é que a estatística da dívida pública esteja errada, mas sim que algum item talvez não tenha sido corretamente apurado pelas estatísticas desagregadas, gerando, porém, na prática, uma variação do endividamento” (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011, p. 47).

Assim, é possível depreender que as metodologias são complementares: enquanto a metodologia “acima da linha” permite uma verificação detalhada da execução orçamentária das entidades, a estatística “abaixo da linha” permite calcular precisamente o valor gasto²⁵.

5.1.2 Da dívida pública e de seus indicadores

Conforme debatido, a dívida pública pode ser entendida como o resultado da acumulação sucessiva de *deficits* orçamentário-financeiros. Dentre os agentes indicados no Manual de Estatísticas Fiscais (BRASIL, 2018), dois merecem maior atenção: o Governo Geral e o Setor Público. O Governo Geral tem abrangência restrita, incluindo apenas o governo federal (incluindo a Previdência Social), os governos estaduais e os governos municipais. O Setor Público, adicionalmente, “agrupa as empresas públicas e sociedades de economia mista na categoria de empresas estatais, inclusive suas autarquias e fundações nas respectivas categorias de governos a que pertencem”.

Conforme o Decreto Federal nº 93.872/86, que regulamentou a Lei Federal nº 4.320/64, a dívida pública é composta pela dívida flutuante e consolidada (fundada).²⁶ Note-se que além de autorizar – em exceção – a origem do custeio na criação ou aumento do serviço da dívida pública em constituição de verdadeira cláusula pétrea orçamentária (SCAFF, 2018, p. 352)²⁷ – é critério de afrouxamento em matéria de responsabilidade fiscal de contas públicas. Possibilita-se, assim, desarranjo no planejamento orçamentário submetido à aprovação parlamentar (democracia representativa), subvertendo a própria teleologia e os princípios de direito constitucional orçamentais.

A concepção patrimonialista acerca do pagamento do serviço da dívida precisa ser enfrentada, em especial numa clara tendência de “blindagem jurídica orçamentária”. Há clara colisão com os princípios de direito constitucional orçamentário, em especial da unidade, totalidade, universalidade, especificação, equilíbrio, orçamento bruto e realismo orçamentário, todos que, em confrontação, desafiam exacerbada proteção privatística dos serviços da dívida. Este tratamento, de certo, não reflete uma proteção do interesse público.

Não à toa, o legislador infraconstitucional criou balizas aos gestores públicos acerca de atos prudenciais de endividamento, deixando de fora, injustificadamente, os serviços da dívida. Essa mesma lógica patrimonialista foi replicada no exercício do poder derivado constituinte ao editar Emenda à Constituição nº 95/2016, que instituiu o teto de gastos públicos, excluindo-se, novamente, o pagamento de juros da dívida pública. Sendo insuficiente a proteção, como concebida na lei de responsabilidade fiscal, a Lei Complementar federal nº 173, de 27 de maio de 2020, inovou no ordenamento jurídico a autorizar a suspensão da dívida pública devida pelos Estados e Municípios à União, a reestruturação dos créditos internos e externos junto ao sistema financeiro, e, por último, o auxílio financeiro aos Estados e Municípios, mantendo novamente incólume o serviço da dívida pública da União.

Notemos, ainda, a expansão do conceito de dívida pública consolidada ao incluir nessa categoria as operações de crédito de prazo inferior a 12 meses cujas receitas tenham constado do

25 Os resultados primário e nominal e os juros apurados entre 2013 e 2019 estão em gráfico disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/540164/RAF15_ABR2018.pdf.

26 Art. 115, do Decreto Federal nº 93.872/86.

27 Cf. alínea “b”, inciso II, do §3º do artigo 166, da Constituição da República de 1988.

orçamento.²⁸ Em análise comparativa entre a Lei de Responsabilidade Fiscal e o Manual de Demonstrativos Fiscais (BRASIL, 2020, p. 571-575), a Dívida Consolidada é entendida como a junção das seguintes dívidas: a) mobiliária; b) contratual; c) provenientes de precatórios pós-05/05/2000; e d) outras dívidas.

Nessa esteira, cabe traçar que o conceito de dívida pública pode ser representado de diferentes modos, sendo as mais comuns a dívida bruta (que considera apenas os passivos do governo) e a dívida líquida (que desconta dos passivos os ativos que o governo possui). Assim, se for tomada a Dívida Consolidada Bruta e dela subtraída a disponibilidade de caixa do governo e demais haveres financeiros, o resultado obtido será o da Dívida Consolidada Líquida (BRASIL, 2020, p. 566).

Conforme aduzem Silva e Medeiros (2009, p. 102), a dívida bruta pode ser classificada quanto: a) origem (interna ou externa); b) à abrangência (Setor Público, Governo Geral, Governo Federal, etc.); e c) à natureza (contratual ou mobiliária).

Assim, surgem indicadores relevantes para a presente análise:

- a) Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG): abrangendo o total das dívidas de responsabilidade do governo federal, dos governos estaduais e dos governos municipais com o setor privado e o setor público financeiro;
- b) Dívida Líquida do Governo Geral: correspondente ao endividamento líquido (considerando ativos e passivos) do governo federal (inclusive previdência social), dos governos estaduais e dos governos municipais com o setor privado não financeiro e o sistema financeiro, público (inclusive Banco Central) e privado, e o resto do mundo;
- c) Dívida Líquida do Setor Público (DLSP): indicando o endividamento utilizado pelo governo brasileiro para decisões de política econômica. Reflete de maneira mais adequada a dinâmica dos passivos públicos e o esforço fiscal do governo, revelado pelo resultado primário consolidado entre todos os seus níveis; e
- d) Dívida Pública Federal: correspondendo à soma das dívidas interna e externa de responsabilidade do governo federal. A dívida interna é conhecida por Dívida Pública Mobiliária Federal interna (DPMFi)²⁹ e, a externa, por Dívida Pública Federal externa (DPFe)³⁰.

Os principais relatórios sobre a dívida pública são divulgados pelo Tesouro Nacional, quais sejam: (i) Relatório Mensal da Dívida Pública Federal, que divulga estatísticas periódicas sobre a DPF; (ii) Plano Anual de Financiamento da Dívida Pública Federal (PAF), que traça os objetivos, as diretrizes, a estratégia e as metas da instituição em relação à gestão da DPF, e (iii) Relatório Anual da Dívida Pública Federal (RAD), responsável por consolidar, de forma respectiva, as propostas constantes do PAF.

A dívida pública brasileira de trato parcimonioso (executivo e legislativo), de cunho flagrantemente patrimonialista, pode desaguar no montante de 90% do PIB anual, restando cenário nebuloso ao país com estimativa de PIB negativo de 9% em 2020, o que inviabilizaria o Estado a curto/médio prazo, com reflexos deletérios na manutenção de direitos fundamentais e no funcionamento da estrutura dos órgãos dos poderes e dos órgãos da administração pública (COM, 2020).

28 Art. 29 da Lei Complementar federal n. 101/2000.

29 A DPMFi é expressiva na composição da DPF (Cf. “A dívida em grandes números”). São espécies de DPMFi: Letras do Tesouro Nacional (LTN); Letras Financeiras do Tesouro (LFT); Nota do Tesouro Nacional, série B (NTN-B) e Nota do Tesouro Nacional, série F (NTN-F).

30 “DPFe é a dívida do governo federal, sob a forma de títulos e contratos, cujos fluxos de recebimentos e pagamentos são realizados em outras moedas que não o real” (SILVA, MEDEIROS, p. 112).

DISCUSSÕES E PROPOSIÇÕES FINAIS

É necessário, de imediato, ser realístico ao atual cenário de pandemia de Covid-19. A perspectiva é de forte desaceleração da economia e escalada no aumento de despesas de socorro com a implementação de políticas prementes de saúde pública e sanitárias, a aumentar o endividamento do país. Os relatórios fiscais divulgados pelo Banco Central em 30/06/2020 (BRASIL, 2020), constataram que: a DLSP alcançou 55% do PIB em maio último, com aumento de 2,3 p.p. do PIB em relação ao mês anterior. Esse resultado refletiu, em especial, o impacto do *deficit* primário no mês (aumento de 1,8 p.p.), do efeito da variação do PIB nominal (aumento de 0,4 p.p.) e dos juros apropriados (aumento de 0,1 p.p.); a DDBG para o mês de maio registrou o equivalente a 81,9% do PIB, com aumento de 2,1 p.p. do PIB em relação ao mês anterior. Essa evolução decorreu de emissões líquidas de dívida bruta (aumento de 1,3 p.p.), do efeito da variação do PIB nominal (aumento de 0,5 p.p.) e da incorporação de juros (aumento de 0,3 p.p.).

Assim, o demonstrado acima é causa de sucessivos *deficits* públicos orçamentais fincados em despesas públicas não cobertas pelo planejamento de receitas públicas primárias, o que imporá novo reendividamento, para saldar juros da própria dívida, o que representa gasto perdulário (SCAFF, 2018, p. 352-353). O *quantum debeatur* dispendido nos orçamentos anuais a serviço da dívida é desarrazoado e desproporcional, tomando por base graus de relevância de interesse público e sua forma de amortização pelo valor global.

Mesmo que se reduzam gastos públicos com direitos fundamentais de nada vai adiantar, mesmo que isso represente um retrocesso social. A economia com as despesas públicas não seria passada para investimentos do Estado, posto que tão somente lançada ao “mar” do serviço da dívida e seus juros, cada vez mais crescentes e impagáveis, em patamar estimado de R\$ 4,75 trilhões em 2020, cujos serviços desta dívida comprometeram 38,9% do orçamento anual da União em 2019 e comprometerão 45% em 2020, percentuais flagrantemente desproporcionais em detrimento de políticas públicas indispensáveis.

Necessariamente, a mudança de política fiscal por uma trajetória sustentável do Estado perpassa por limitações orçamentárias da União aos serviços da dívida, hoje abertas a interesses privatísticos e “blindadas” juridicamente por flexibilizações orçamentais (*cláusulas pétreas orçamentais*). A manutenção e ampliação dos direitos fundamentais como objetivos republicanos e a estruturação dos órgãos de poderes que o materializam dependem de um (re)equilíbrio orçamental, permitindo-se expansão em realização dos objetivos do Estado em patamares maiores em relação ao pagamento de seus passivos.

Por vezes é aventada a questão de possível fraude ou inconsistência nas operações da dívida pública brasileira. Foi esta desconfiança, por exemplo, que levantou a CPI da Dívida Pública. Na ocasião, os parlamentares buscaram “investigar a dívida pública da União, Estados e Municípios, o pagamento de juros, os beneficiários destes pagamentos e o seu impacto nas políticas sociais e no desenvolvimento sustentável do País” (BRASIL, 2010). Em que pese a conclusão dos trabalhos parlamentares tenha desaguado em aprovação de relatório final que afirmou “desconhecer qualquer indício de ilegalidade” com base em exposição do Tribunal de Contas da União, voto em separado trouxe um rol de irregularidades que denotaram falha técnica no aprofundamento da questão, em especial os conflitos de interesses na definição das taxas juros, que seguem lógica contratual privatística em detrimento do erário público. A propósito, a utilização de indicativos de mercado financeiro privado na emissão de títulos da dívida elevam a impossibilidade de adimplemento num cenário de confronto entre receitas e despesas deficitário, em especial na prática de anatocismo (juros sobre juros) e (re)financiamentos para pagamento de juros, o que beneficia somente o credor em política fiscal perversa ao devedor – o Estado brasileiro.

Sem dúvida, essa conta será paga pelo cidadão-contribuinte recaindo uma “culpa” no direito constitucional tributário ou orçamentário que certamente não lhes cabe. As flexibilizações no tratamento orçamental (executivo e legislativo) dos serviços da dívida beneficiam seu manejo

pelos governos temporários, sem uma política de solvência/adimplemento a serviço do capital privado e de outros investidores internacionais. Não há preocupação com a transparência no trato dos serviços da dívida, e a normação em prudência do direito ao futuro das sociedades contemporâneas. Para Scaff (2014), a Constituição financeira tem sido usada no Brasil para comprimir a Constituição orçamentária e social, em detrimento de uma indispensável *equidade intergeracional* em que os interesses e gozo dos frutos da arrecadação da geração presente deve se espalhar aos da geração futura, sem excessiva oneração pelos compromissos assumidos no passado.

A dívida pública tornou-se instrumento de financiamento de políticas públicas emergenciais (deficitárias), de governos temporários e seus mandatários, numa clara demonstração de ausência de preocupação de primeira ordem com efeitos deletérios no futuro. O protecionismo patrimonialista que não está sujeito às balizas do planejamento orçamental publicista constitui atrativo a esse tipo de operação financeira, caracterizada por um favoritismo ao credor, típico das relações privadas calcadas na “autonomia da vontade”, só que deferida por gestores públicos de ocasião. Em síntese, autoriza-se a negociação de novos empréstimos para pagamento dos próprios juros de passivos do serviço da dívida, atrativos a investidores, posto que em balizas de mercado privatístico em detrimento do orçamento público, e não para o escoamento de políticas públicas constitucionais de interesse público relevante.

As despesas com juros aumentam o *deficit* público. Portanto, impulsionam as necessidades de emissão de dívida nova num verdadeiro ciclo vicioso, a agravar a situação de endividamento. Logo, se o resultado operacional não for suficiente para o governo naquele exercício, mais dívida há de ser tomada, realidade dos últimos orçamentos do ente federal. As despesas com juros não são despesas planejadas no orçamento. Em verdade, são consequências, em critério de “boa medida”, da política monetária e das boas condições do país (BERNANKE e HEFFETZ, 2014).

Em regra, as despesas com juros são representadas por percentual multiplicado pelo estoque da dívida.³¹ Esse percentual, em tese, está estritamente relacionado à taxa básica de juros fixada pelo Comitê de Política Monetária (COPOM), no caso brasileiro a taxa SELIC, frise-se, estranhamente sem autorização legislativa de fonte primária: a lei formal.

Resta saber se em tempos de orçamentos deficitários há vias alternativas ao (re)financiamento estatal. O direito constitucional orçamentário precisa ser revisitado, com a possibilidade de contingenciamento – como imposto aos Estados e Municípios – a limites de gastos com o serviço da dívida pública, neste particular da União. O erário precisa ser protegido dos interesses de capital privado no (re)financiamento. Não se trata de moratória ou insolvência da dívida consolidada, mas de medidas de contingência para fazer frear a cobertura de *deficits* orçamentais recorrentes, o que não pode recair em corte de gastos em direitos fundamentais – por medida odiosa de retrocesso social – ou de definhamento das estruturas dos órgãos estatais.

Pelas definições apresentadas, a dívida pública só será passível de ser saldada caso haja *superavit* nominal – isto é, o governo economizar além do montante necessário para pagar os juros da própria dívida. De fato, desde 1999, quando da adoção do denominado “tripé macroeconômico”, o país vivenciou sucessivos *deficits* nominais reduzidos combinados com *superavits* primários – ou seja, com adimplemento parcial dos juros. Mas a situação se agravou: os sucessivos *deficits* primários desde 2013 (e, por óbvio, *deficits* nominais mais acentuados ainda) indicam o aumento da dívida pública, e seu agravamento em ciclo vicioso de rolagem, restando impagável.

31 Para Scaff (2014), o “orçamento público poderia determinar em valores exatos quanto o Brasil pagará de juros a cada ano ou período de quatro anos (para ser compatível com o Plano Plurianual), e não, como é feito, orçar pelo ‘saldo’ apurado, comprimindo todas as despesas através do sistema de contingenciamento, para que o *superavit* primário corresponda ao montante de juros a pagar. Este singelo procedimento transformaria uma fórmula opaca em algo transparente, o que cumpre uma interminável série de normas acerca da matéria. A sociedade ficaria esclarecida sobre o valor do serviço da dívida e o esforço financeiro que deve ser feito para cumprir os compromissos creditícios assumidos. E a blindagem do serviço da dívida à deliberação e ao controle parlamentar, tal qual hoje existe, deveria ser afastada de nossa Constituição, pois contrária aos princípios democrático e republicano”.

Não sem razão, a saída menos custosa é a imposição de limites à possibilidade de (re)financiamento dos serviços da dívida de forma descomedida pela União, cujas taxas de juros precisam de previsão em lei, a garantir a segurança jurídica do negócio celebrado, ao passo que afastará tratativas governamentais em cláusulas contratuais privatísticas (de livre comércio), de natureza eminentemente patrimonialista. Os *superavits* primários não podem servir ao pagamento de juros da dívida, retroalimentando uma “indústria do capital privado” que se apropriou do Estado.

Mas não é só. De toda sorte, a fixação de limites globais das dívidas, tanto da União como dos Estados e dos Municípios é privativa do Senado Federal.³² Em que pese resolução do Senado limitando as dívidas dos entes subnacionais (Estado, Distrito Federal e Municípios), não há previsão limitativa para a União³³, o que agrava – por omissão constitucional legislativa – toda situação orçamentário-financeira anteposta, estrangulando-se as demais despesas públicas. Assim, mostra-se indispensável ação concertada entre o Executivo e o Legislativo para revisitação do direito constitucional orçamentário a impor limites de gastos com o serviço da dívida da União e seus juros – como nos demais entes (Estados e Municípios), gravando-lhes da rigidez de planejamento coerente e proporcional com as receitas públicas, aliada à diminuição de despesas correntes possíveis, a torná-los exequíveis e solventes a médio e longo prazo, sem moratórias.

Por fim, deve se compatibilizar o sistema constitucional tributário, financeiro e orçamentário à execução plena da concretude dos direitos fundamentais e do eficiente funcionamento das estruturas dos poderes republicanos e órgãos da administração pública em prol do cidadão-contribuinte. O papel, portanto, da dívida pública no Estado contemporâneo é de extrema relevância, notadamente para uma busca de equalização desse processo de gestão da dívida que está a consumir o orçamento da União. Uma adequação própria de uma relação com prevalência do direito público e não do privado que venha a diminuir o ônus excessivo que resvala para absorver a receita tributária e promove uma redução da proteção dos direitos sociais assegurados na Constituição.

REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James A. *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. New York: Cambridge University Press, 2005.

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James A. *Por que as nações fracassam: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

ALESINA, A.; PEROTTI, R. Fiscal adjustments in OECD countries: composition and macroeconomic effects. *IMF Staff Papers*, v. 44, n. 2, jun. 1997.

ALESINA, Alberto; FAVERO, Carlo; GIAVAZZI, Francesco. What do we know about the effects of Austerity? *NBER Working Paper Series*, Cambridge, MA, jan. 2018. Disponível em: <http://www.nber.org/papers/w24246.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2020.

BERNANKE, Ben S; HEFFETZ, Ori. *Principles of Macroeconomics*. 6. ed. New York: McGraw-Hill, 2014.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Teoria Geral dos Direitos Fundamentais. *In*: MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

32 Artigo 52, inciso VI, da Constituição da República de 1988.

33 *Ex vi* tramitação de Projeto de Resolução do Senado n. 46, de 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito da Dívida Pública. Brasília: Câmara dos Deputados, 2010. 264 p.
Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/53a-legislatura-encerradas/cpidivi/relatorio-final-aprovado/relatorio-final-versao-autenticada>. Acesso em: 28 jun. 2020.

BRASIL. Senado Federal. Instituição Fiscal Independente (IFI). Relatório de Acompanhamento Fiscal (RAF). Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ifi/relatorio-de-acompanhamento-fiscal>. Acesso em 19 jun. 2020.

BUCHANAN, James M. Public Finance in Democratic Process. Indianapolis: LibertyFund Inc., 1999.

BUCHANAN, James M.; TULLOCK, Gordon. The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy. *In*: BUCHANAN, James M. The Collected Works of James M. Buchanan. Indianapolis: LibertyFund Inc., 1999. Disponível em: <http://oll.libertyfund.org/titles/buchanan-the-calculus-of-consent-logical-foundations-of-constitutional-democracy>. Acesso em: 28 jun. 2020.

BUCHANAN, James M.; WAGNER, Richard E. Fiscal responsibility in constitutional democracy. Boston, MA: Springer US, 1978. v. 1. Disponível em: <http://link.springer.com/10.1007/978-1-4684-7125-0>. Acesso em: 28 jun. 2020.

CALDAS FURTADO, J.R. Direito Financeiro. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

CARVALHO, Délton Winter de. O Estado de Direito em modo de operação de anormalidade. *Conjur*, 21 abr. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-abr-21/direito-pos-graduacao-natureza-juridica-pandemia-covid-19-desastre-biologico>. Acesso em: 25 jun. 2020.

CARVALHO, Délton Winter de. O que devemos urgentemente aprender com o novel Direito dos Desastres. *Conjur*, 29 jan. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-jan-29/delton-winter-devemos-aprender-direito-desastres>. Acesso em 25 jun. 2020.

CARVALHO, Délton Winter de; DAMASCENA, Fernanda Dalla Libera. Direito dos desastres. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013.

CORREIA, José Manuel Sérvulo. Revisitando o estado de necessidade. *In*: ATHAYDE, Augusto de; GARCIA, Maria da Glória F. P. D.; CAUPERS, João. Em Homenagem ao Professor Doutor Diogo Freitas do Amaral. Lisboa: Almedina, 2010.

CORREIA NETO, Celso de Barros. Tributação e Direitos Fundamentais. *In*: CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo e et al (Coord). Direitos Fundamentais e Estado Fiscal: Estudos em homenagem ao Professor Ricardo Lobo Torres. Salvador: Editora JusPodivm, 2019.

FERGUSON, Niall. A ascensão do dinheiro: a história financeira do mundo. São Paulo: Editora Planeta do Brasil, 2009.

GIACOMONI, James. Orçamento Governamental: teoria, sistema, processo. São Paulo: Atlas, 2019.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. *Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

HARADA, Kiyoshi. *Direito Financeiro e Tributário*. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

JÚNIOR, José Cretella. *Tratado de Direito Administrativo: Poder de Polícia*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

LAZZARINI, Sérgio G. *Capitalismo de laços: Os donos do Brasil e suas conexões*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

LIMA NETO, Manoel Cavalcante de. *Direitos fundamentais dos contribuintes: limitações constitucionais ao poder de tributar*. Recife: Nossa Livraria, 2005.

LIMA NETO, Manoel Cavalcante de. *Tributação e Cidadania* *In*: PINTO, Hélio Pinheiro; LIMA NETO, Manoel Cavalcante de; LIMA, Alberto Jorge Correia de Barros; SOTTO-MAYOR, Lorena Carla Santos Vasconcelos; DIAS, Luciana Raposo Josué Lima (Coords.). *Constituição, Direitos Fundamentais e Política: Estudos em Homenagem ao Professor José Joaquim Gomes Canotilho*. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

MIRANDA, Juliana Gomes. *Teoria da excepcionalidade administrativa: a juridicização do estado de necessidade*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno: legitimidade: finalidade: eficiência: resultados*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

MUSGRAVE, Richard Abel. *Teoria das finanças públicas: um estudo de economia governamental*. São Paulo: Atlas, 1976.

NABAIS, José Casalta. *Estado fiscal, cidadania fiscal e alguns de seus problemas*. *In*: NABAIS, José Casalta. *Por um Estado Fiscal Suportável: Estudos de Direito Fiscal*. Coimbra: Almedina, 2005.

OLIVEIRA, Régis Fernandes. *Curso de Direito Financeiro Brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Editora RT, 2010.

PAULA, Carlos Eduardo Artiaga; ALMEIDA, Isabel Arice Kobolt de. *Princípio do Estado de Necessidade Administrativo: Conceção, fundamentos, justificativas e controle*. *In*: CALDAS, Roberto Correia da Silva Gomes; PINTO, Helena Elias; CADEMARTORI, Luiz Henrique (Orgs.). *Direito e administração pública*. Florianópolis: FUNJAB, 2012. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=88f0bf2899c59514>. Acesso em: 20 jun. 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria dos Advogados, 1998.

SCAFF, Fernando Facury. *Orçamento Republicano e Liberdade Igual: ensaio sobre Direito Financeiro, República e Direitos Fundamentais no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

SCAFF, Fernando Facury. *Crédito Público e Sustentabilidade Financeira*. *Revista de Direito à Sustentabilidade, UNIOESTE*, v. 1, n. 1, 2014. Disponível: <http://e->

revista.unioeste.br/index.php/direitoasustentabilidade/article/view/11046/. Acesso em: 28 jun. 2020.

SILVA, Aline Dieguez B. de Meneses; MEDEIROS, Otavio Ladeira. Conceitos e estatísticas da Dívida Pública. *In*: BRASIL. Ministério da Fazenda. Tesouro Nacional. Secretaria do Tesouro Nacional (Org.). Dívida Pública: a experiência brasileira. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2009.

SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves. Constituição, finanças públicas e desempenho econômico. Relatório de Pesquisa. Núcleo de Pesquisas e Publicações NPP/EAESP/FGV, n. 4. São Paulo: FGV, 1997.

TORRES, Heleno Taveira. Direito constitucional financeiro: teoria da constituição financeira. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

TORRES, Ricardo Lobo. Curso de Direito Financeiro e Tributário. 12. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

TORRES, Ricardo Lobo. Tratado de direito constitucional e financeiro: constituição financeira, sistema tributário e estado fiscal. Rio de Janeiro: Renovar, 2009. v.1.

TORRES, Ricardo Lobo. Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário: os direitos humanos e a tributação: imunidades e isonomia. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. v. 3.

TULLOCK, Gordon. Government Spending. [2017?] Disponível em: http://www.statssa.gov.za/wp-content/uploads/2017/11/Infographic_v01.jpg. Acesso em: 20 jun. 2020.

TULLOCK, Gordon. The Political Economy of Rent-Seeking. Boston, MA: Springer US, 1988. Disponível em: <http://link.springer.com/10.1007/978-1-4757-1963-5>. Acesso em: 20 jun. 2020.

VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos. Os Direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976. Coimbra: Livraria Almedina, 1998.