

SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA DAS AÇÕES ESTATAIS SOB À ÓTICA DO LIBERALISMO E DO INTERVENCIONISMO: ANÁLISE OBJETIVA À LUZ DO DIREITO FINANCEIRO

Alessandro Tiesca Pereira, Carlos Ricardo Janich Paladini

Resumo

O presente artigo tem por propósito fazer uma reflexão sobre o papel de intervenção do Estado em relação aos administrados, como se chegou a essa matriz intervencionista e que reflexos são percebidos em face dessa intervenção. Desse modo, o estudo se firma em demonstrar que no decorrer da evolução do Estado, ele acabou se transformando em um mecanismo de controle e regulação que foge da matriz liberal, tornando-se, por isso, um inibidor do desenvolvimento.

Palavras-chaves: Estado. Finalidade. Administrados. Função. Econômico.

1 INTRODUÇÃO

Tendo como elemento principal o Estado e o Administrado, o presente trabalho traz à tona o reflexo da intervenção do Estado na vida de seu povo, observando que a origem do Estado era ser garantidor de alguns preceitos mínimos, e no decorrer deste percurso passa por fases no qual adota uma política não intervencionista (Liberal), deixando a cargo de seus administrados as negociatas particulares, limitando-se a policiar a ordem pública, chamado Estado de Polícia, oras passa adotar uma política intervencionista (garantidora), no qual o Estado assume o papel de prestar determinados serviços a seus administrados e para isso se faz necessário a existência de recursos financeiros que serão em sua maior parte oriundos de tributos e preços público.

Na visão que o Estado possui atividade econômica, se faz necessário uma gestão destes recursos, o qual se dará por meio de despesas, receitas e orçamento público, que por sua vez será o objeto de estudos do Direito Financeiro.

Também é caracterizado como sendo qualitativo, tendo como propósito elucidar a interferência política e econômica do Estado e seus reflexos na vida dos administrados, o qual é a essência do objeto de estudo do Direito Financeiro, também traz a necessidade de sua criação que visava o bem-estar social; suas fases sendo estas o Estado Liberal - no qual mantinha apenas a função de Estado de Polícia, Estado Intervencionista – objetiva ser um garantidor universal na vida de seu povo.

Considerando o exposto acima, qual seria o Estado ideal, um Estado intervencionista no qual se propõe a ser um garantidor universal e cobrará altos impostos por isso ou um Estado que se limite ao necessário deixando a cargo a livre concorrência e iniciativa privada?

2 DESENVOLVIMENTO

2 DO ESTADO E SUA FINALIDADE

O Estado para que possa cumprir com sua finalidade que é o bem-estar da coletividade, compromete-se a desenvolver uma série de atividades, ou seja, realiza o poder de polícia, presta serviços públicos, promove o fomento e pratica a intervenção. Firma isso como finalidade, quarto elemento de constituição do Estado, no caso, de um Estado de Direito.

Desse modo, o Estado se foca na realização de atividades como educação, saúde, segurança, realização de obras com finalidades públicas e também presta um relevante papel na ordem financeira nacional, com reflexos diretos a depender da posição política econômica adotada por ele (FILHO, 2012).

Contudo, o Estado não poderá existir e cumprir com suas finalidades se não dispuser de meios econômicos para isso. Em razão disso, ele se “alimenta” de rendas de patrimônio próprio, atividades comerciais ou industriais por

ele exercidas, ou ainda, pelas riquezas dos cidadãos, através de um sistema de tributação ou preço públicos (FILHO, 2012).

Entende-se com isso que se faz necessária a arrecadação de recursos financeiros, para que deste modo, o Estado possa cumprir com sua atividade fim, a qual sem a captação destes, não seria possível movimentar a máquina administrativa para o atendimento das necessidades públicas. Surge, portanto, a chamada atividade financeira do Estado, que não se restringe meramente a arrecadação dos meios indispensáveis à satisfação das necessidades públicas (FILHO, 2012).

As finanças públicas estão constituídas pelas despesas públicas e os financiamentos destas por meio das receitas públicas, no contexto de orçamento do Estado (FILHO, 2012).

Para Ataliba, a atividade financeira do Estado “[...] consiste no levantamento, gestão e despesas dos dinheiros públicos” (ATALIBA, 1981, p.269 apud FILHO, 2012, p.21).

À luz desta análise é possível subdividir a atividade financeira do Estado em receita – obtenção de recursos financeiros necessários à realização dos fins visados pelo Estado; a gestão – consistente na administração e conservação do patrimônio público e a despesa – emprego pelo Estado dos recursos patrimoniais obtidos para realização dos fins a que se destinam (FILHO, 2012).

Conforme Gráfico 1: Comparativo de arrecadação x despesas, é possível perceber a evolução da despesa pública em relação a receita e ao crescimento do PIB no Brasil (FONSECA, 2017.)

Portanto, para o Estado cumprir o objetivo pelo qual foi criado, se faz necessária a existência de um orçamento pelo qual se tem a receita, gestão e despesa

2.1 CONSIDERAÇÕES SOBRE O ESTADO LIBERAL

Nos séculos XV e XVI, época de grandes avanços no transporte fluvial, o Estado se aliou ao comércio com o objetivo de promover o desenvolvimento, tendo sido denominado, esse movimento, de mercantilismo. Nasce, a partir daí, o liberalismo.

Entretanto, o ápice do liberalismo clássico – Estado Laissez-Faire – aconteceu com as revoluções burguesas, em especial, com a Revolução Francesa (a partir de 1789), predominando por todo o século XIX e início do século XX em que teve por objetivo a livre iniciativa, a livre concorrência, a menor intervenção do Estado, e com a burguesia assumindo o protagonismo no comando de questões da sociedade. Pode-se evidenciar uma dissociação bem nítida entre a atividade econômica e a atividade política, cabendo as decisões econômicas exclusivamente aos membros da comunidade, sem qualquer interferência do Estado. O Estado passa, nesse caso, a cumprir com o chamado “Estado Polícia”, se afastando das atividades negociais dos particulares, tendo uma postura negativa, limitando-se unicamente a policiar a ordem pública (FILHO, 2012).

O liberalismo, em sua ideia clássica, traz um Estado neutro, que quase nunca irá influenciar no contexto social ou na conjuntura econômica. “Nesta perspectiva meramente fiscal, a atividade financeira do Estado não visa a direta satisfação das necessidades públicas, mas representar um instrumento fundamental cujo regular o funcionamento constitui condição indispensável para o desempenho das chamadas atividades substantivas, materiais ou atividades fins” e estas sim visam o atendimento das necessidades públicas (FILHO, 2012).

No entanto, ao Estado limitando-se a policiar, foi espectador da maior fase de desigualdade criada: fortunas imensas se acumulavam nas mãos de poucos, acentuando ainda mais o desequilíbrio social, sendo o estopim para criação de conflitos entre as classes patronais e assalariadas (FILHO, 2012).

Assim, quando a economia mundial acaba sofrendo um colapso, o pensamento daqueles que acreditavam na ideia de um Estado promotor do desenvolvimento entra em cena, fundando a partir de então um modelo disposto em base intervencionista (Estado Social).

2.2 O ESTADO INTERVENCIONISTA

Os graves problemas que se abatem sobre a sociedade em decorrência de uma postura neutra do o Estado que limitava e restringia sua intervenção nos negócios privados, levaram alguns pensadores a refletir sobre

o modelo de Estado, no sentido de justificar a ampliação de seus deveres, com o objetivo de garantir a prestação de outros direitos.

Com o advento da Segunda Guerra Mundial, reforça-se ainda mais a posição intervencionista do Estado, ampliando-se a sua esfera de ação com o objetivo de assegurar a prestação de serviços fundamentais a todos os indivíduos (FILHO, 2012).

Cria-se a possibilidade de intervenção do Estado na sociedade através das finanças públicas, onde se evidencia a existência de um fim extrafiscal concomitante com o fim meramente fiscal (FILHO, 2012).

Por meio de seu poder intervencionista, o Estado poderia retirar dos particulares recursos pecuniários para contemplação de necessidades públicas. Ao entender de José Souto Maior Borges "Função tipicamente intervencionista e redistributiva" (BORGES, 1998, p.39-40 apud FILHO, 2012, p.26).

Buscando o chamado "Estado de Bem-Estar Social" (Welfare State), o Estado abandona sua posição de neutralidade, adotando um modelo de base intervencionista, cuja função seria a de promover o bem-estar geral. E, na conjuntura econômica, o Estado passa a ditar e a editar normas de conteúdo financeiro e/ou fiscal. Ou seja, passa a impulsionar medidas de fomento e de dissuasão do cenário econômico, como por exemplo, majorar o Imposto de Importação, buscando proteger diretamente os interesses públicos de produção da indústria nacional, bem ainda, instituir o IPTU, visando desestimular a manutenção de propriedades urbanas não utilizadas (FILHO, 2012).

As finanças públicas modernas passaram, destarte, a ter um viés de extra fiscalidade das atividades financeiras do Estado e, com isso, as finanças públicas passaram a intervir direta ou indiretamente no contexto social e na conjuntura econômica, tanto no sentido de regulação como de alteração. (FILHO, 2012).

Assim, quanto nas finanças com caráter fiscal, a atividade financeira estatal é um instrumento indireto (ou de segundo grau) em relação aos fins do Estado (pois se apresenta apenas como meio para cobrir os gastos públicos

e estes, por sua vez, é que satisfazem as necessidades públicas), a atividade financeira com caráter extrafiscal serve, ela própria, para atingir a finalidade imediata do Estado, aparecendo, pois, como instrumento direto (ou de primeiro grau) para consecução dos fins públicos. (FILHO, 2012, p.12).

O Estado intervencionista, com isso, assume as duas funções de caráter fiscal e extrafiscal objetivando o cumprimento da atividade fim.

2.3 O DIREITO FINANCEIRO

O Direito Financeiro anda lado a lado com a Ciência das Finanças. Ambas as ciências (jurídica e social) são unidas por sua matéria, mas, distintas por seu objetivo formal. Enquanto a Ciência das Finanças busca explicar seus fenômenos e os resultados que estes irão repercutir na atividade governamental e no funcionamento dos serviços sob tutela do Estado, o Direito Financeiro busca examinar as atividades, baseando-se em normas concretas e na atuação da normal legal (FILHO, 2012):

De fato, a Ciência das Finanças “estuda as leis flexíveis que governam os fenômenos financeiros, na sua manifestação espontânea, sem traçar normas coercitivas”. As soluções propostas pela Ciência das Finanças, todavia, seriam puramente abstratas se o Direito Financeiro (ou o tributário, como adiante veremos) não intervisse para normalizá-las. Assim, o Direito assume o fenômeno socioeconômico que constitui o objeto da Ciência das Finanças e o torna jurídico, isto é, mandar ser cumprido o que a Ciência das Finanças entendeu ser de interesse para Nação. (FILHO, 2012, p.14).

O Direito Financeiro é visto de modo particular por cada doutrinador. Para Aliomar Baleeiro define como o conjunto de normas que dão diretrizes que regulam a atividade financeira do estado (FILHO, 2012).

Quanto à taxinomia, trata-se o Direito Financeiro de ramo do Direito Público, tendo sua conotação em um setor particular do complexo universo das atividades estatais, sendo, portanto, aquele que disciplina as despesas públicas, as receita públicas, o orçamento público o crédito público (FILHO, 2012).

E, estando presente não apenas na CF/1988, é possível apontar a existência do Direito Financeiro em Leis complementares, em Leis Ordinárias, em Leis Delegadas, em Medidas Provisórias, em Resolução do Senado etc. (FILHO, 2012).

2.4 O DIREITO TRIBUTÁRIO

Sendo este descendente do Direito Financeiro, concebido como um sub-ramo, mas no qual acabou se criando características de disciplina própria, teve, por sua vez, um maior desenvolvimento doutrinário, acumulando também maior número de riqueza de diplomas no direito positivo. (FILHO, 2012):

Segundo Filho (2012, p.14):

A autonomia científica do Direito Tributário em face do Direito Financeiro decorreu do dato de, na vida econômica do Estado moderno, as receitas públicas serem preponderantemente de origem tributária (obtidas, pois, por meio do poder de império, da riqueza dos cidadãos), já que as rendas patrimoniais do próprio Estado não se mostram suficientes para arcar com os custos das atividades institucionais necessárias à consecução das finalidades que a entidade pública se propõe a alcançar. Daí a razão que justificou o surgimento de uma disciplina jurídica didaticamente autônoma, destacada do Direito Financeiro, para regular o fenômeno tributário.

Sendo então o direito tributário uma ramificação do direito financeiro pelo qual se define quanto e como serão cobrados os tributos e outras obrigações dos cidadãos podendo ser equiparado o Estado – credor e o administrado como devedor. Objetivando, principalmente por meio de tributos compulsórios, a arrecadação de receitas ao Estado para que por intermédio destes recebíveis ele consiga custear sua sustentação e prestar os serviços atribuídos a sua finalidade.

2.5 DESPESAS, RECEITAS E A NECESSIDADE DE EQUILÍBRIO FISCAL

Tendo como prisma inicial sua discrepância em relação a despesa privada, enquanto a despesa privada é calculada sob sua receita, nas despesas

públicas a receita é calculada sob suas despesas, isso significa dizer que o Estado, inicialmente, realiza uma provisão de despesas (gastos) que ele terá como base para medir o quanto será necessário gerar de receita para cobrir estas despesas. Sendo assim as despesas são vistas como o fator principal das finanças públicas (FILHO, 2012)

Neste contexto traz-se o tripé macroeconômico cuja sua base é dividida em três alicerces: câmbio flutuante – que deixa livre a variação do preço do dólar de acordo com a oferta e procura, sendo passível de variação do mesmo conforme o mercado; meta de inflação que regulada pelo COPOM é, de modo simplista, a desvalorização da moeda, que pode se originar por extrema disponibilidade de moeda no mercado, como exemplo a impressão descoordenada de papel moeda; meta fiscal – é a meta de quanto o país irá arrecadar, na qual já é proposto um superávit. Sendo assim, a arrecadação deve ser maior que as despesas provisionadas.

Orçamento 2019: Orçamento total é de R\$3,38 Trilhões subdividido em R\$120 Bilhões para despesas com estatais, R\$1,43 Trilhões para despesas primária líquidas, sendo R\$137,7 Bilhões em despesas discricionárias e R\$1,29 trilhões em obrigatórias. Dívida pública R\$ 1,42 Trilhão no qual R\$ 758,7 bilhões são destinados ao refinanciamento da dívida pública e R\$378,9 bilhões são juros. R\$267,5 Bilhões destinados a transferências constitucionais - Parcela das receitas federais arrecadadas pela União que é repassada aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios e R\$: 135,2 bilhões para demais despesas financeiras (SENADO NOTÍCIAS, 2018).

A geração destas despesas ou criação de obrigações deverão atender ao disposto nos artigos 16 e 17 da Lei de Irresponsabilidade Fiscal de 2000. Vale ressaltar a existência de despesas recorrentes, que seriam despesas que se prolongam no tempo, tais como aumento dos salários do funcionalismo (FILHO, 2012).

Em sentido amplo a Receita Pública nada mais é que toda e qualquer entrada de recurso nos cofres públicos. Em sentido estrito pode-se dizer que toda receita é uma entrada, mas nem toda entrada é uma receita pública, pois para ser considerada receita, precisa crescer ao patrimônio constante,

não sendo objeto de devolução ou correspondente baixa patrimonial. Tendo como seu principal meio de arrecadação, dentre outras, a receita tributária que conforme Rubens Gomes de Souza o Estado arrecada por meio da aplicação de sua soberania (FILHO, 2012).

O Orçamento Federal Executado em 2018 ficou em R\$2,621 trilhões sendo destes as principais despesas os juros e amortização da dívida pública equivalente a 40,66% (R\$1,065 trilhão de reais) e 24,48% a previdência social (AUDI-TORIA CIDADÃ, 2018).

O tripé macroeconômico se faz necessário para que seja possível a existência de um equilíbrio fiscal econômico, para que haja simetria do que o Estado arrecada e o que ele possui como despesa. Fazendo-se necessário traçar planejamento de despesas e receita.

Não menos importante para um equilíbrio fiscal se faz necessário a presença da Responsabilidade fiscal a qual está disposta na Lei de Responsabilidade Fiscal, na qual dá ao chefe do executivo uma ação planejada e transparente em que serão de suma importância para prevenção e correção de possíveis desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas (PISCITELLI, 2018).

2.6 RESERVA DO POSSÍVEL VERSUS MÍNIMO EXISTENCIAL: A REALIDADE FINANCEIRA DO ESTADO BRASILEIRO

Podendo ser vista como uma excludente de responsabilidade estatal, haja visto que ela objetiva justificar e minimizar a obrigatoriedade do Estado em ser um garantidor universal, destinando a ele apenas a obrigação do mínimo existencial dentro dos limites da razoabilidade, limitando-se a capacidade orçamentária do Estado, e com isso o estado demonstra sua fragilidade no qual não se é possível suportar o fardo de ser um garantidor universal, pois não há recursos para que isso ocorra, sendo necessária a destinação destes recursos à funções básicas e necessárias, tais elas como: educação, saúde, segurança pública, previdência social e proteção contra abusos na relação de trabalho, sendo utópico um estado garantidor universal (CANAL CIÊNCIAS CRIMINAIS, 2016).

3 CONCLUSÃO

Avalia-se do presente artigo que o Estado atual é um interventor direto e indireto na vida do Administrado, pois as atividades empregadas pela administração pública implicam diretamente no contexto socioeconômico da Nação, que terá por sua vez o reflexo na sociedade.

Tendo como exemplos um Estado de Polícia, embora este não interviesse diretamente na vida de seus associados, ficavam eles a mercê de possíveis abusos pela classe econômica dominante, existindo aí a necessidade da intervenção do Estado para garantir o mínimo para dignidade de seus administrados, gerando assim um princípio de equidade. No entanto não se pode exigir que o Estado seja um garantidor absoluto, pois isso seria quimérico, o dever do Estado deve ser, dentro da reserva do possível, garantir condições mínimas de dignidade do administrado.

Neste sentido de um Estado intervencionista e garantidor, embora sejam de preceitos mínimos, conota-se que para o Estado cumprir a finalidade de sua criação é necessária a obtenção de recursos, os quais terão como principal fonte angariadora o administrado, nessa perspectiva, quanto maior for o Estado, maior será a tomada de capital do seu povo, e por muitas vezes o Estado é deficitário, e não é capaz de garantir tudo o que ele se propõe e cobrou para fazer, seja por falta de recursos ou má administração. Acabará por sua vez "lesionando" ainda mais o povo, pois cobra altos impostos com objetivo de entregar o mínimo. Como não entregou aquilo que se propôs e cobrou para fazer, mas não o fez, obriga o administrado a pagar novamente para conseguir o que precisa pelas vias privadas. Por isso a importância da redução do Estado como garantidor. Este deveria garantir apenas os preceitos mínimos de dignidade, não sendo influenciador da política econômica de seu povo, para que estes possam se desenvolver livremente sem as "amarras" impostas por sua intervenção.

REFERÊNCIAS

AUDITORIA CIDADÃ. Orçamento Federal. Disponível em: <<https://auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2019/02/grafico-2018.pdf>>. Acesso em: 19 mai. 2019.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 18 mai. 2019.

CANAL CIÊNCIAS CRIMINAIS. A teoria da "reserva do possível" e o mínimo existencial. Disponível em: <<https://canalcienciascriminais.com.br/a-teoria-da-reserva-do-possivel-e-o-minimo-existencial/>>. Acesso em: 17 mai. 2019.

FILHO, Carlos Alberto de Moraes Ramos. Curso de Direito Financeiro. São Paulo: Saraiva, 2012.

FONSECA, Augusto Cesar de Carvalho. A emenda constitucional n. 95 como mecanismo de revitalização do regime de metas fiscais. Brasília, 2017. Disponível em: <[file:///C:/Users/Carlos/Downloads/Monografia%20098-2017%20Augusto%20Cesar%20de%20Carvalho%20Fons%C3%A7a%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Carlos/Downloads/Monografia%20098-2017%20Augusto%20Cesar%20de%20Carvalho%20Fons%C3%A7a%20(2).pdf)>. Acesso em: 19 mai. 2019.

SENADO NOTÍCIAS. Congresso aprova orçamento 2019. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/12/19/congresso-aprova-orcamento-de-2019-1>>. Acesso em: 17 mai. 2019.

PISCITELLI, Thatiane. Direito Financeiro. 6 ed. rev. e atual. São Paulo: Método 2018.

Sobre o(s) autor(es)

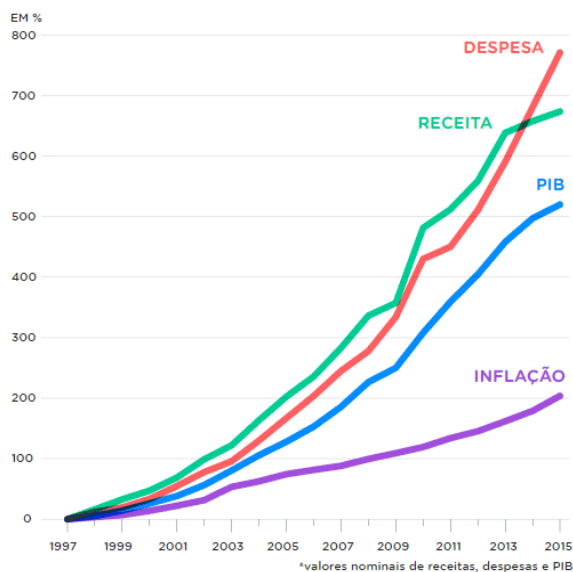
Orientador

Graduado em Direito pela Universidade do Oeste de Santa Catarina, pós-graduado em Direito Financeiro e Tributário pela UNINTER e em Direito Constitucional pela Universidade do Oeste de Santa Catarina, sócio-sênior da Tiesca Pereira Advogados, com amplo currículo de atuação perante entes e órgãos públicos, professor das cadeiras de Direito Administrativo I, II e Aplicado no Curso de Direito da Universidade do Oeste
adv.tiesca@gmail.com

Acadêmico do quinto período de Direito, Unoesc - São Miguel do Oeste.
carlospaladini@icloud.com

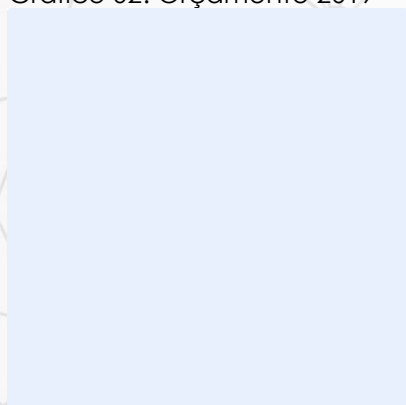
Gráfico 1: Comparativo de arrecadação x despesas.

RITMO DE CRESCIMENTO DE RECEITAS, DESPESAS, PIB E INFLAÇÃO* Desde 1997



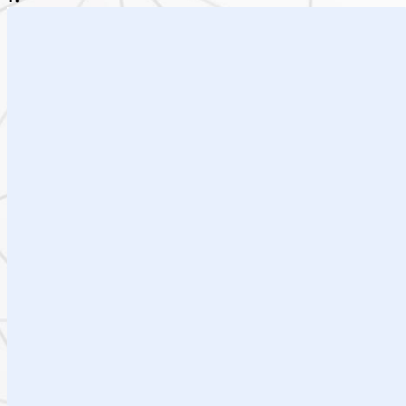
Fonte: FONSECA, (2017).

Gráfico 02: Orçamento 2019



Fonte:

l.



Fonte: .

Títuloa imagem



Fonte: Fonte da imagem

Título da imagem



Fonte: Fonte da imagem

Título da imagem



Fonte: Fonte da imagem