

# ESTADO, TRIBUTAÇÃO, ACUMULAÇÃO DO CAPITAL E SEU IMPACTO NO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO PAÍS

**PAULO RUBEM SANTIAGO FERREIRA**

Professor do Departamento de Educação Física, do Centro de Ciências da Saúde da UFPE, Mestre e Doutorando em Educação (UFPE).[paulorsferreira2@gmail.com](mailto:paulorsferreira2@gmail.com).

## RESUMO

Os temas tributários, econômicos, orçamentários e fiscais estão intensamente relacionados no dia a dia da sociedade. Essa relação se expressa, inequivocamente, nos papéis assumidos pelo Estado, nos diagnósticos dos indicadores econômicos, na formulação das normas tributárias, nas escolhas macroeconômicas e na execução de seu papel fiscal na sociedade. O artigo em tela deriva de estudo onde foram investigadas as estratégias de acumulação do capital em torno dos fundos públicos e suas consequências para o financiamento de políticas públicas, em especial, o financiamento da educação.

**Palavras-Chaves:** Estado; Tributação; Acumulação de Capital; Financiamento da Educação.

## SUMMARY

Tax, economic, budgetary and fiscal issues are intensely related in the daily life of society. This relationship is unequivocally expressed in the roles assumed by the State, in the diagnosis about the economic indicators, in the formulation of tax norms, in macroeconomic choices, and in the execution of its fiscal role in society. The article derives from a study that investigates the strategies of capital accumulation around public funds and its consequences for the financing of public policies, especially the financing of education.

**Keywords:** State; Taxation; Capital Accumulation; Education Funding.

## INTRODUÇÃO

**T**odos os governos eleitos, direta ou indiretamente, ou ainda empossados após processos de impeachment, desde a redemocratização do país, depois de 21 anos de ditadura militar, propuseram tanto ajustes pontuais quanto projetos globais de reforma tributária <sup>[1]</sup>.

Entretanto,

a análise da evolução e da dinâmica do sistema tributário revela o grau de desarticulação institucional que atingiu o Estado brasileiro nos últimos anos. Nenhuma outra instituição poderia sintetizar de maneira tão completa o enorme poderio colocado nas mãos do Estado, nas décadas de 1960 e 1970, e a desestruturação da capacidade de ação estatal, a partir da década de 1980, estendendo-se até o século XXI. (BIASOTO JUNIOR, 2006, p.39).

Nesse contexto, a questão tributária tem sido pautada majoritariamente por influentes pessoas jurídicas, como a Confederação Nacional da Indústria e suas afiliadas, a Federação Brasileira de Bancos, a

Confederação Brasileira do Comércio de Bens, Serviços e Turismo, a Confederação Brasileira da Agricultura e Pecuária do Brasil, entre outras, sendo expressiva a presença das diferentes frações do capital no parlamento nacional, dominando a análise e o debate das propostas tributárias ali presentes.

Por essa razão,

guiadas por visões distintas sobre o papel do estado e da tributação na economia e geralmente apoiadas em princípios abstratos a respeito desses temas, nem sempre as recomendações de reformas que nascem dos paradigmas teóricos dominantes em cada contexto histórico são favoráveis para a economia e a sociedade como um todo, não raro escondendo a defesa de interesses das classes sociais

---

1 A reforma tributária diz respeito às receitas públicas em termos da carga tributária, sua distribuição entre os diversos segmentos da sociedade e entre as esferas de governo. (KHAIR, 2009, p.343). Neste aspecto destacam-se as Propostas de Emendas Constitucionais 175/1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso, 41/2003 e 233/2008, durante o governo de Luís Inácio Lula da Silva, a proposta da Reforma Tributária Solidária, de 2019, capitaneada pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP) e Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital (FENAFISCO) e a PEC 45, do mesmo ano, liderada pelo Deputado Federal Baleia Rossi (MDB-SP).

mais poderosas que determinam a direção e as tendências políticas do próprio Estado. (OLIVEIRA,2020, p.12).

Desse modo, sob o prisma da luta pelo financiamento da educação na disputa orçamentária, definiu-se como objeto do estudo expresso neste artigo a atuação das diversas frações do capital nas áreas tributária e fiscal, em busca da acumulação junto ao Estado, investigando-se, a partir do método histórico-dialético, se os resultados obtidos comprometem sua capacidade de investimento para o bem-estar da sociedade. Após esta Introdução, na primeira seção, analisam-se a acumulação de capital e a consolidação da financeirização da economia (CHESNAIS,1998). As características do modelo tributário brasileiro, seu perfil regressivo e indireto <sup>[2]</sup> e as medidas que sustenta a favor do capital são vistas na segunda seção. Na terceira seção, apresentaremos as bases constitucionais do financiamento da educação. Na quarta seção, a partir de MARX (1988), LOPREATO (2006) e OLIVEIRA (2009), apresenta-se o sistema da dívida pública como estratégia privilegiada de valorização improdutiva e de acumulação do capital. Nas conclusões, além das respostas às investigações desenvolvidas, indicam-se ações de enfrentamento à acumulação do capital, por um Estado voltado ao investimento produtivo, às políticas sociais e ao combate às desigualdades. Por fim, seguem as referências bibliográficas.

## 1. A ACUMULAÇÃO DE CAPITAL, SUAS METAMORFOSES E O REGIME DE FINANCEIRIZAÇÃO

*Aplicação da mais-valia como capital ou conversão da mais-valia em capital é o que se chama de acumulação do capital.*

*Karl Marx (1988, p.674).*

A acumulação de capital e suas consequências se expressam em nosso cotidiano na produção e venda de mercadorias, na extração da mais-valia dos trabalhadores, na subida dos índices das Bolsas de Valores, nas transações com moedas, títulos públicos, nos derivativos financeiros,

2 Uma das formas de avaliação quanto à Justiça do sistema tributário é por sua distribuição entre tributos diretos e indiretos, sendo os primeiros pagos em função do patrimônio ou da renda do contribuinte e, os segundos, de forma igual, sem distinção da capacidade contributiva. (KHAIR,2006, p.350).

nos encargos da dívida pública nas contas nacionais, .no aumento da pobreza e da desigualdade. Como chegamos até aqui? Durante séculos, desde a formação de excedentes, as relações de troca, as transformações ocorridas na propriedade dos meios de produção, nas relações de produção e na circulação de mercadorias, modificaram-se progressivamente a geração de riquezas e as formas de sua acumulação. Essa longa transição é marcada por disputas econômicas e sociais, guerras, colonialismo e imperialismo (LENIN,1979), (ARENDRT,2012), bem como pela ascensão econômica, e posteriormente política, da classe burguesa e pela organização dos trabalhadores, através de seus sindicatos e partidos políticos nos séculos XIX e XX. É nesse contexto que o estudo da mercadoria (e sua circulação) torna-se o ponto de partida para a análise da formação do capital, suas metamorfoses e estratégias de acumulação, nas quais a participação da força-de-trabalho (também mercadoria) enseja, ao mesmo tempo, produção de mercadorias e de valor excedente (mais-valia) (MARX,1988, p.194). Assim, partindo da mais-valia acumulada, o dinheiro avança como capital de crédito, portador de juros, e à financeirização <sup>[3]</sup>, na qual “esse capital busca ‘fazer dinheiro’ sem sair da esfera financeira, sob a forma de juros de empréstimos, de dividendos e outros pagamentos recebidos a título de posse de ações e, enfim, de lucros nascidos de especulação bem-sucedida”. (CHESNAIS,2005, p.35).

Importa destacar, porém, que

essa relação não tem sua origem na natureza, nem é mesmo uma relação social que fosse comum a todos os períodos históricos. Ela é evidentemente o resultado de um desenvolvimento histórico anterior, o produto de muitas revoluções econômicas, do desaparecimento de toda uma série de antigas formações da produção social (MARX,1988, p.189).

Na análise da formação capitalista e seu desenvolvimento, destacamos as investigações de Marx acerca do capital produtor de juros, considerado por ele a forma mais reificada, mais fetichista, da relação

3 A financeirização pode ser compreendida como a explosão das atividades financeiras dos grupos econômicos, demonstrada no grande crescimento de seus serviços, seus departamentos financeiros e suas operações nos mercados cambiais. (SERFATI,1998, p.142). O autor considera a presença dos grupos predominantemente industriais no seio do sistema financeiro como sinal de mudança em suas decisões estratégicas no que se refere ao modo de valorização de seu capital.

capitalista, dinheiro que gera mais dinheiro, valor que se valoriza a si mesmo. Nessa condição,

na forma do capital produtor de juros, esse resultado aparece diretamente, sem a intervenção dos processos de produção e circulação. O capital aparece como fonte misteriosa, autogeradora de juro, aumentando a si mesmo (...). Torna-se assim propriedade do dinheiro gerar valor, proporcionar juros, do mesmo modo que dar peras é propriedade de uma pereira (...). (MARX, 1985, pp.451-452).

Afirma ainda o autor que, “na condição de capital dinheiro, tornou-se o capital a mercadoria cuja qualidade de valorizar-se tem um preço fixo, expresso pela taxa corrente de juros” (MARX, 1985, p.452). Por isso avançou para além dos mercados locais, mediante empréstimos aos países periféricos, dada a abundância de capitais depositados nos mercados financeiros internacionais, abarrotados de dólares acumulados pelos países produtores com a alta dos preços do petróleo nos anos de 1970, permitindo financiar a substituição de importações e a infraestrutura daqueles países, a favor da acumulação local, com “(...) uma verdadeira sedução, com oferta de empréstimos a taxas de juros baixíssimas, porém flutuantes.” (CARNEIRO, 2007, p.144). Por esses caminhos, nos anos de 1970,

as bases da dívida do terceiro mundo foram lançadas e, com elas, um mecanismo de transferência de recursos que possui a capacidade de se reproduzir no tempo (...). Os juros devidos sobre o principal da dívida (o serviço da dívida) absorvem uma fração sempre maior do orçamento do estado, das receitas das exportações e das reservas do país, de sorte que a única maneira de fazer face aos compromissos do serviço da dívida é tomar um novo empréstimo. (CHESNAIS, 2005, p.39).

A abordagem do impacto da acumulação do capital sobre a capacidade do financiamento do Estado, através da dívida pública, será mais amplamente desenvolvida na quarta seção deste artigo.

## 2. O MODELO TRIBUTÁRIO BRASILEIRO E OS CONFLITOS DE INTERESSES

A tributação no país, reconhecidamente, regressiva e indireta <sup>[4]</sup>, é marcada ainda por inúmeros benefícios fiscais e creditícios concedidos aos proprietários do capital. Exemplo disso é a Lei 9.249/1995, artigo 9º, pelo qual pessoas jurídicas tributadas pelo lucro real, quando remuneram pessoas físicas e jurídicas, a título de juros sobre o capital próprio, descontam tais despesas para fins de apuração do IRPJ e da CSLL. A regressividade do nosso sistema tributário pode ser analisada a seguir.

Em 2020 (ano-calendário 2019), no tocante aos rendimentos tributáveis somados à tributação exclusiva, a faixa de 03-05 salários-mínimos mensais (SMM), representou, em média, R\$ 46,24 mil reais, com alíquota média de 1,8%. De 07 a 10 SMM, a média a ser tributada foi de R\$ 99,49 mil, com alíquota em torno de 8,5%. Já na faixa acima de 320 SMM, a média foi de R\$ 18,85 milhões, com alíquota no patamar de 3,9%, pouco mais de duas vezes maior que a alíquota da primeira faixa e menos da metade da segunda faixa. (RECEITA,2020, p.8).

São também regressivas as deduções consideradas no Imposto de Renda, ocupando o primeiro lugar as “Despesas Médicas”, usufruídas por cidadãos situados nas maiores faixas de renda, bens e direitos, totalizando em 2020, ano-calendário de 2019, R\$ 91,71 bilhões. (RECEITA,2020, p.23). No quesito “Gastos Tributários” <sup>[5]</sup>, as proporções apresentadas estão na TABELA 01 a seguir.

4 A regressividade se expressa quando mantém uma relação inversa ao nível de renda do contribuinte. A tributação indireta ocorre quando impostos incidem sobre “a produção e o consumo de bens e serviços, sendo passíveis, também, em princípio, de transferência para terceiros- o consumidor desses bens/serviços.” (OLIVEIRA, 2009, p. 183), e de forma igual sem distinção de capacidade contributiva (KHAIR,2008, p.350.) No Brasil, para o Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal (apud GOMES,2014, p.204), 52% do total de impostos que pagamos são cobrados no ato do consumo (ICMS, ISS, IPI, PIS e Cofins), 28%, sobre a renda; e 20%, outras formas de cobrança, o que demonstra nossa injustiça tributária.

5 Gastos tributários são gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando a atender objetivos econômicos e sociais e constituem-se em uma exceção ao sistema tributário de referência, reduzindo a arrecadação potencial e, consequentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte (RACHID, 2017).

**TABELA 01 - GASTOS TRIBUTÁRIOS (Anos selecionados)**

ANO	% do PIB	% RECEITA	PIB
2006	3,33	15,35	4%
2013	4,19	20,30	2,3%
2015	4,50	22,67	- 3,8%
2019	4,20	21,36	1,1%
(Previsão) 2021	4.02	19,41	

**Fonte: Receita Federal do Brasil  
Previsão PLOA 2021.**

Para 2020, a projeção era de renúncias de R\$ 320 bilhões. Porém, contraditoriamente, o PIB do ano passado teve variação negativa de 4,1%, responsabilizando-se a pandemia do Coronavírus por isso. Entretanto, nos anos de 2017, 2018 e 2019, sem a pandemia, a variação do PIB foi de apenas 1,3%, 1,8% e 1,1% respectivamente, com todos os benefícios fiscais acumulados como visto anteriormente. (RECEITA,2021). Outro aspecto grave, frente a tantas e elevadas renúncias fiscais, é constatado quando se registra, em julho de 2019, que a taxa de investimento no Brasil chegou a seu mais baixo nível em 50 anos (IBRE,2021). Entre 1971-1980 atingiu 21,9% do PIB. Entre 1991-2000, 18,8% do PIB. Entre 2001-2010 registrou 18,2% do PIB, até chegar a 15,5% do PIB em 2019, o que nos faz perguntar: Para onde foram os impostos e contribuições renunciados, que não se transformaram em taxa de investimento nem no crescimento do PIB?

Dos créditos tributários devidos, com posição em junho de 2020, entre as dezenove naturezas jurídicas mais representativas, destacam-se na Tabela 02 abaixo as cinco maiores devedoras, com créditos considerados não parcelados.

**TABELA 02 - Dívidas das cinco principais Naturezas Jurídicas R\$ Bilhões**

NATUREZA	IRPJ	CO-FINS	CSLL	Cont. Prev.	IRRF	IPI	Multas	PIS	ITR
S/A Fechadas	164,17	98,3	83,4	39,6	25,6	20,9	24,5	19,5	1,69
Ativ.Financeiras, Seguros e afins	154,0	71,8	92,9	35,5	34,4	0,67	4,6	14,7	
Sociedade Empresária Ltda	116,7	92,9	42,5	35,6	22,2	51,5	33,5	20,6	1,86
S/A Abertas	131,2	65,0	61,42	4,9	34,8	16,1	14,71	3,6	0,35

NATUREZA	IRPJ	CO-FINS	CSLL	Cont. Prev.	IRRF	IPi	Multas	PIS	ITR
Sociedade Economia Mista	24,5	22,51	5,0	6,3	27,4	0,21	4,3	5,0	0,097

**Fonte: Receita Federal do Brasil – Adaptação do Autor**

O total de créditos ativos contabilizados até junho de 2020 atingiu R\$ 1,87 trilhão, do qual R\$ 1,132 trilhão estava em exigibilidade suspensa, por processo administrativo, R\$ 373,99 bilhões de reais também suspensos por decisão judicial e R\$ 224,47 bilhões em parcelamento. A participação dos débitos previdenciários, nas três condições acima descritas, atingiu R\$ 282, 81 bilhões. Dos débitos não parcelados (suspensos por processo administrativo e decisão judicial), 96,5% são de pessoas jurídicas, totalizando valores equivalentes a R\$ 1,643 trilhão, enquanto 3,5% são de pessoas físicas, totalizando R\$ 57,71 bilhões. (RECEITA, 2021).

O parcelamento tributário, previsto no art. 151 do Código Tributário Nacional (CTN), tem recebido análise crítica do corpo técnico da Receita Federal do Brasil. Dados coletados e expostos no “Estudo sobre Impactos dos Parcelamentos Especiais” (RECEITA,2017, p.7), aqui transcritos, apontam, na Tabela 03 abaixo, o elevado percentual de exclusão dos contribuintes, devido ao baixo índice de liquidação e clara estratégia dos devedores na rolagem das suas dívidas.

**TABELA 03 - Situação dos parcelamentos especiais (2017)**  
**Valores na data de consolidação de acordo R\$ Milhões**

Parcelamento	Total	Ativos	%	Liquidados	%	Excluídos	%
REFIS	93.911	7.581	8,1%	3.192	3,4%	83.138	88,5%
PAES	68.368	2.841	4,1%	4.472	6,5%	61.055	89,3%
PAEX	37.622	1.044	2,8%	887	2,4%	35.691	94,9%
REFIS/CRISE	139.002	51.415	37%	33.227	23,9%	54.360	39,1%

**Fonte: Receita Federal do Brasil (Folha 7, Tabela 06)**

Estudo sobre Impacto dos Parcelamentos Especiais-Atualizados em 29/12/2017  
Adaptação do Autor

No estudo acima exposto aponta-se que

(...) as regras oferecidas nesses programas tornam muito mais vantajoso para o contribuinte deixar de pagar os tributos para aplicar os recursos no mercado financeiro, já que num futuro próximo poderão parcelar os débitos com grandes descontos e outras vantagens. (RECEITA, 2017, p.13).

A combinação de regressividade, desonerações e parcelamentos, torna maior a probabilidade da acumulação do capital, da concentração da renda e da riqueza. Os números apresentados nas Tabelas anteriores revelam não apenas queda de arrecadação e do próprio PIB, como também, em função disso, o aumento da proporção da dívida em relação a esse agregado macroeconômico, exigindo-se mais sacrifícios para se assegurar a sua sustentabilidade. Ou seja, o capital ganha nos dois campos do jogo, na tributação e na apropriação das receitas, como veremos a seguir. Neste sentido, na quarta seção, vamos analisar como se dá a apropriação dos fundos públicos pelo sistema da dívida, estratégia privilegiada de acumulação do capital improdutivo atualmente. Assim, frente a esse contexto tributário, como tem se dado o financiamento da educação no país? É o que veremos a seguir.

### **3. AS BASES CONSTITUCIONAIS DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO**

A definição de percentuais das receitas orçamentárias destinados ao financiamento da educação consolidou na Constituição Federal de 1988 exatos 54 anos de disputas, desde a constituição de 1934. Assim, nas três esferas de governo, a execução das políticas educacionais passou a contar com parcela dos recursos gerados pela administração tributária (artigo 212, CF de 1988).

O financiamento da educação, contudo, passou, desde então, por inúmeras reformas constitucionais. Através da subvinculação dos percentuais vinculados em 1988, buscou-se o aperfeiçoamento da manutenção e desenvolvimento do ensino e da valorização dos profissionais da educação, como observamos na proposição e aprovação das Emendas Constitucionais 14/1996, 53/2006 e 108/2020, por meio do FUNDEF e das duas versões do FUNDEB. Além disso, em 2009, com a aprovação da EC 59, ficou definido que a aplicação de recursos públicos em educação deveria estar expressa como proporção do produto interno bruto (artigo 212, VI, da Constituição Federal), passando a educação a ser “sócia” das riquezas produzida pelo país. Entretanto, o salto da partilha do orçamento para a apropriação de um mínimo de 10% das riquezas produzidas anualmente no país, como aprovado na meta 20 do Plano Nacional de Educação, ainda não foi resolvido, isto porque, desde 2014, considerada a execução dos gastos não-financeiros, só se agravaram as condições de gestão das finanças públicas no país, registrando-se naquele ano um

déficit primário, de R\$ 32,5 bilhões, (0,59% do PIB), após um superavit de R\$ 91,3 bilhões<sup>6</sup> em 2013 (SENADO, 2015). Soma-se a isso a debilidade dos debates educacionais que não disputaram as decisões macroeconômicas, que incidem na variação do PIB e na formação dos fundos públicos.

Assim, comprometendo-se as condições de sustentabilidade da dívida pública e o pagamento de juros aos seus credores, o governo empossado após o afastamento da Presidente Dilma Rousseff em 2016 encaminhou ao Congresso a proposta de emenda constitucional 241, voltada à criação de novo regime fiscal para a sustentabilidade da dívida pública, aprovando-a como EC 95, promulgada em 15 de dezembro de 2006. O novo regime fiscal vigorará por vinte exercícios financeiros, vinculando a variação das despesas primárias, após 2017, ao limite do exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de

Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo. Não se enquadram nesses limites as transferências das cotas estaduais e municipais do salário-educação nem aqueles referentes ao Fundo para a Educação Básica, o FUNDEB (artigo 60, do ADCT da Constituição Federal de 1988). Ainda assim, ao submeter os gastos primários a tais limitações, compromete-se a expansão de investimentos em políticas sociais, infraestrutura e investimentos, com forte impacto no crescimento da arrecadação e no incremento do PIB.

A aprovação da EC 108/2020, do novo FUNDEB, ampliando as perspectivas de transferências da União para o referido fundo, até 2026, ainda assim, não se constitui em instrumento suficiente para reverter a longa trajetória de austeridade fiscal conservadora a favor da acumulação de capital, vigente desde a LC 101, comprometendo-se as metas aprovadas no PNE em 2014 até 2024. Assim, ainda que reconheçamos e constataremos avanços na educação básica no país desde a primeira subvinculação dos recursos orçamentários vinculados, com a EC 14, de 1996, a permanência do modelo das vinculações e subvinculações orçamentárias segue aprisionando o debate do financiamento apenas ao orçamento, expressão de uma carga tributária bruta estimada em 1/3 da riqueza do país (RECEITA, 2021), impedindo-o de avançar na discussão do modelo tributário e das decisões macroeconômicas que formam e dão destinação final aos fundos públicos.

6 <https://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/superavit>

Não descartemos, por isso, que submetida à austeridade fiscal que favorece a sustentabilidade da dívida pública, a regulamentação do CAQ se dê de forma mais do que modesta, com seus impactos sendo absorvidos pelos percentuais que estados, Distrito Federal e municípios devem destinar ao fundo, sem maiores pressões sobre as transferências da União previstas na EC 108/2020. Desse modo, configurar-se-á um “Caquinho”, incapaz de gerar as condições efetivas para a consolidação das metas do PNE.

#### **4. A ACUMULAÇÃO DO CAPITAL E A APROPRIAÇÃO PRIVADA DOS FUNDOS PÚBLICOS: O SISTEMA DA DÍVIDA PÚBLICA**

Como fontes principais, o Estado pode ser financiado através de tributos ou do endividamento. Na primeira opção, os parlamentares vinculados aos setores econômicos dominantes tudo farão para que a fixação das normas tributárias os atinja o mínimo possível. No endividamento, surge uma oportunidade de acumulação<sup>[7]</sup> aos que têm os meios para emprestar ao Estado, não importando a razão da dívida, mas, sim, a garantia de sua “sustentabilidade”. Por isso, afirmando que o Estado “gasta mais do que arrecada”, o pensamento econômico ortodoxo busca explicar a dívida pública como um meio para financiar o déficit público, sugerindo uma relação de causa e efeito que mascara o processo de endividamento, sua relação com decisões de política econômica e os interesses que representam. Nessa estratégia, não se esclarecem de forma transparente todas as receitas e despesas, omitindo-se exatamente as de maior impacto para o desequilíbrio fiscal<sup>[8]</sup> e que representam os interesses dos credores da dívida pública. Por isso, abordemos brevemente o surgimento da dívida pública nas formações sociais e produtivas nas economias dos Estados-Nações e suas transformações desde então.

Assim, é importante lembrar que,

7 Em 2000 as instituições estrangeiras haviam adquirido 45,2% dos títulos federais ofertados, tendo chegado a 37,7% a aquisição por bancos comerciais e de investimentos estrangeiros, adquirindo ainda 53,5% das Letras do Tesouro Nacional de 12 meses. (TESOURO, 2000),

8 Para o ano de 2021, de R\$ 1,674 trilhão de reais como necessidade de financiamento do setor público, 87,74% estão relacionados com a Dívida Externa (R\$ 34,7 bilhões de reais), a Dívida Interna em Mercado (R\$ 1,369 trilhão de reais) e Encargos do Banco Central (R\$ 64,5 bilhões de reais. (TESOURO, 2021).

o sistema de crédito público, isto é, a dívida pública, cujas origens já vamos encontrar na Idade Média, em Gênova e Veneza, apoderou-se de toda a Europa durante o período manufatureiro. Impulsionava-o o sistema colonial com seu comércio marítimo e suas guerras comerciais. O regime da dívida pública implantou-se primeiro na Holanda. A dívida do estado, a vende deste, seja ele despótico, constitucional ou republicano, imprime sua marca à era capitalista. A única parte da chamada riqueza nacional que é realmente objeto de posse coletiva dos povos modernos é... a dívida pública (...). O crédito público torna-se o credo do capital. (MARX, 1988, p.872).

A dívida pública, portanto, do feudalismo ao modo de produção capitalista e suas metamorfoses, transformou-se, nas últimas décadas, no mecanismo preferencial dos donos do capital visando sua acumulação a partir das finanças públicas, criando

(...) uma classe de capitalistas ociosos, [que] enriqueceu de improviso os agentes financeiros que servem de intermediários entre o governo e a nação. (...) a dívida pública fez prosperar as sociedades anônimas, o comércio com títulos negociáveis de toda espécie, a agiotagem, em suma, o jogo da bolsa e a moderna bancocracia. (MARX, 1988, p.873).

No Brasil, após a Proclamação da Independência em 1822, o primeiro empréstimo externo foi contratado em 1824, com um novo contrato em 1825, totalizando-se 3,686 milhões de Libras Esterlinas. Em 1827 seria inaugurado o sistema da dívida pública interna fundada, a partir da Constituição Imperial de 25/03/1824. Desde então, além da arrecadação, os governos têm combinado emissão de moeda, de títulos da dívida pública interna e dívida externa que, após 1964, tornou-se a mais expressiva opção de recursos não tributários, reduzindo-se essa via a partir de 1980, com a mudança das taxas de juros pelo governo dos Estados Unidos, o que interferiu nos custos do endividamento externo dos países periféricos com drásticas consequências (TOUSSAINT, 2002). A partir de 1994, com a reforma monetária do Plano Real, a dívida interna supera a externa. Em 2005, a dívida interna líquida chegou a 95% do endividamento total, com a dívida externa em 5% (OLIVEIRA, 2009, p.302). Em 2020, a dívida interna em títulos públicos, representava 96,1% da dívida consolidada, sendo 68,4% em mercado e 26,7% na carteira do Banco Central. (TESOURO, 2021).

Dessa forma, no Brasil, nas últimas duas últimas décadas, fica claro que

déficit e dívida pública não são apenas instrumentos de política econômica e mecanismos de financiamento do Estado. São antes, na sua origem, as bases que têm sustentado e garantido a lucratividade e reprodução, em escala ampliada, do sistema capitalista, principalmente quando esse não consegue mais materializar, na órbita produtiva, seu objetivo de geração de lucros. (OLIVEIRA, 2009, p.244).

Como consequência disso,

o estado passa, em pleno auge neoliberal, a ser o garantidor, corregulador, o orquestrador da macroeconomia da riqueza financeira por meio da macroestrutura financeira público-privada. Antes o Estado assegurava os lucros produtivos codinamizando a demanda efetiva. Agora, com a fiscalidade aprisionada, afastada aquela função, as finanças públicas, a gestão fiscal e a gestão monetária passam a ser elementos públicos fundamentais da própria reprodução da macroeconomia da riqueza financeira. Não é o estado mínimo, é o Estado máximo ou pleno na reprodução da riqueza financeira, da riqueza abstrata. (...) um Estado cada vez menos da macroeconomia do emprego e da renda (nesse caso é o Estado mínimo, vale o liberalismo) para ser um Estado da macroeconomia da riqueza financeira (nesse caso, o Estado máximo, interventor). (BRAGA,2009, p.93).

É nesse contexto que se eleva a carga tributária no país, para assegurar as receitas necessárias à formação das metas fiscais do superávit primário, voltado ao pagamento dos juros da dívida pública (CARNEIRO,2007, p. 147).

Tais diretrizes seguiram orientando, também na segunda década no século XX, novas proposições de ajuste fiscal, como em 2015, no começo do segundo mandato de Dilma Rousseff, com a definição da meta de um superávit primário de R\$ 66,3 bilhões (1,1% do PIB) (OLIVEIRA,2019, p.133), nas Propostas de Emendas Constitucionais 241/2016 (governo de Michel Temer), transformada na EC 95/2016, como vimos antes, e 186, 187 e 188/2019 (governo de Jair Bolsonaro) que veremos mais adiante. Para isso, a partir da Lei Complementar 101/2000,

a alteração de maior visibilidade foi (...) definir, na Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO), a meta de superávit primário do ano seguinte e uma referência para os próximos dois anos, ou seja, **tornou-se explícito o objetivo central da política fiscal e o comprometimento com determinada trajetória da dívida pública.** (...) [enquanto] as despesas discricionárias que compõem o orçamento de custeio e capital (OCC) passaram a atuar como um resíduo (LOPREATO,2006, p.215). (Grifo nosso).

Dessa forma o Brasil se torna um espaço alternativo de valorização do capital financeiro internacional (LOPREATO,2006, p.210). Capturados o Estado e sua política fiscal pelo sistema da dívida, revela-se, na Tabela 05 a seguir, a diferença entre os gastos com “Investimentos” e “Pessoal e Encargos Sociais”, essenciais para a dinamização da economia e o consumo e aqueles registrados como “Juros e amortizações da dívida pública”, nos cinco anos que nos antecederam, com destaque para 2020.

**Tabela 05 - Grupos de Natureza de Despesas selecionados, em valores correntes (2015-2020).**

**Fonte de Pagamento: Orçamento Fiscal e da Seguridade Social R\$ Milhares**

GND	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Investimentos	9.634.833	16.804.869	18.420.205	19.474.708	16.369.614	20.949.125
Juros	208.360.342	204.890.863	208.108.885	279.373.244	285.094.343	346.683.852
Amortizações	181.951.875	271.437.109	320.369.291	336.153.728	275.694.121	311.528.042
Pessoal/Encargos	235.452.588	255.285.135	280.696.661	277.592.080	292.777.140	299.972.501
Refinanciamento	571.898.174	653.821.696	462.632.658	450.198.330	476.775.245	723.323.377

**Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional**

Relatório Resumido da Execução Orçamentária- Elaboração do Autor  
Na Tabela 06, a seguir, comparam-se os gastos em relevantes funções orçamentárias com a soma das despesas para o pagamento de juros e amortizações da dívida pública.

**Tabela 06 - Funções Orçamentárias, valores correntes (2015-2020)**

**Fonte de Pagamento: Orçamento Fiscal e da Seguridade Social R\$ Milhares**

Funções	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Saúde	94.626.412	100.469.509	103.247.634	109.548.320	115.765.610	152.857.680
Educação	90.325.043	95.512.813	102.137.016	99.448.576	98.450.528	92.057.853
Habituação	2.392	9.406	6.221	5.676	11.694	1.972
Direitos de Cidadania	896.457	1.883.184	1.421.468	1.018.905	915.381	972.360

Funções	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Assistência Social	70.717.713	78.231.299	84.114.245	87.994.040	94.930.469	412.350.236
C & T	6.555.766	6.221.490	6.237.954	6.540.844	6.572.75	6.395.300
Dívida Pública (1)	390.312.217	476.327.972	523.478.176	615.526.972	560.788.464	658.211.894

**Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional**

Relatório Resumido da Execução Orçamentária -Elaboração do Autor

(1) Juros + Amortização da Dívida.

Os números falam por si sós. Nos anos de 2015 a 2020, foram aplicados R\$ 101,683 bilhões de reais em Investimentos (via os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social), sendo destinados R\$ 3,224 trilhões de reais ao pagamento de juros e amortização da dívida (rubrica “Dívida Pública”, na Tabela 06), 31,07 vezes mais que o destinado aos investimentos. Em 2020 ocorre quase um empate, dada a elevação dos gastos em “Assistência Social” por força da pandemia do Coronavírus. Como se pode observar, os encargos com a dívida pública seguiram crescentes e exigentes, apesar da submissão da ação fiscal do Estado às metas anuais para a formação do superávit primário, atingido com rigor até 2013 (DANTAS, JABBOUR,2016) e do contingenciamento orçamentário determinado aos gastos não-financeiros pela EC 95/2016. Em 2020 as operações de crédito visando o refinanciamento (despesas de capital) da dívida pública chegaram a R\$ 723,32 bilhões de reais. O alto custo dos encargos e do refinanciamento provocam redução do investimento, queda na arrecadação e o baixo crescimento, levando ao aumento da relação Dívida/ PIB e ao maior custo de seus encargos sobre o Tesouro Nacional. Nessa condição, os credores exigem juros mais altos para seu refinanciamento, encurtando-se ainda os prazos de vencimento da dívida, o que a transforma numa bomba prestes a explodir nas contas nacionais, como se observa na Tabela 07 abaixo.

**TABELA 07 – Estoque e Prazos de vencimentos da Dívida Pública  
DP Federal Mobiliária Interna, DP Federal Externa, DP Federal Total R\$ Bilhões**

Vencimentos	DPMFi FEV 2020	DPFE FEV 2020	DPF FEV 2020
12 meses	792,04 / 19,32 %	23,47 / 12,96%	815,51 / 19,05%
01 a 02 anos	838,35 / 20,45%	16,68 / 9,21%	855,03 / 19,97%
02 a 03 anos	582,60 / 14,21%	17,41 / 9,62%	600,01 / 14,02%
03 a 04 anos	504,77 / 12,31%	9,60 / 5,30%	514,37 / 12,02%

Vencimentos	DPMFi FEV 2020	DPFE FEV 2020	DPF FEV 2020
04 a 05 anos	500,66 / 12,21%	27,20 / 15,02%	527,86 / 12,33%
05 anos e +	881,54 / 21,50%	86,72 / 47,89%	968,25 / 22,62%
TOTAL	4.099,96 / 100%	181,07 / 100%	4.281,03 / 100%

**FONTE: Relatório Mensal da Dívida Pública -Tesouro Nacional (2020)**

**Adaptação do Autor**

Assim,

a dívida pública converte-se numa das alavancas mais poderosas da acumulação primitiva. Como uma varinha de condão, ela dota o dinheiro de capacidade criadora, transformando-o assim em capital, sem ser necessário que seu dono se exponha aos aborrecimentos e riscos inseparáveis das aplicações industriais e mesmo usurárias. (MARX, p.872)

Por isso,

apoiando-se a dívida pública na receita pública, que tem que cobrir os juros e demais pagamentos anuais, tornou-se o moderno sistema tributário o complemento indispensável do sistema de empréstimos nacionais (...). Por outro lado, o aumento dos impostos, causado pela acumulação de dívidas sucessivamente contraídas, força o governo a tomar novos empréstimos sempre que aparecem novas despesas extraordinárias (...). A tributação excessiva não é um incidente: é um princípio. (MARX, 1988, p. 874).

O resgate histórico dessa estratégia jurídica, político-ideológica, nos revela que a supremacia dos encargos da dívida pública nos orçamentos públicos está presente no texto constitucional desde 1988, quando, sem qualquer discussão no processo constituinte, impediu-se que fossem alterados por emendas parlamentares os recursos previstos no orçamento anual destinados ao pagamento dos serviços da dívida (alínea “b” ao inciso II, do parágrafo 3º, do artigo 166).

Porém, sendo insuficientes as normas da Lei Complementar 101/2000 e da EC 95/2016 para a formação do superávit primário, a servidão à acumulação do capital via dívida pública seguiu seu curso, com o envio pelo governo Bolsonaro ao Congresso Nacional, em 5 de novembro de 2019, das Propostas de Emendas Constitucionais 186, 187 e 188, quando o Coronavírus ainda não havia se espalhado no Brasil. Com

ementas diferentes, as propostas visam favorecer os interesses do capital portador de juros. Por razões de espaço, vamos nos deter na PEC 188.

Na justificativa da iniciativa, apresentada como “PEC do Novo Pacto Federativo”, assinada pelos Senadores da República, anuncia-se uma proposta “que define a dívida pública âncora fiscal de longo prazo, devendo a condução da política fiscal, em todos os níveis de governo, ser realizada de forma a manter a dívida pública em patamares sustentáveis” (SENADO,2019). A PEC 188 também propõe, como a PEC 186/2019-EC 109/2021, a inclusão de novo artigo no texto constitucional, 164-A, pelo qual fica determinado que

a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios conduzirão suas políticas fiscais de forma a manter a dívida pública em níveis que assegurem sua sustentabilidade. Parágrafo Único. A elaboração e a execução de planos e orçamentos devem refletir a compatibilidade dos indicadores fiscais com a sustentabilidade da dívida. (SENADO,2019).

Alem disso, altera os artigos 198 e 212 da Constituição Federal, inserindo em cada uma de suas proposições um novo parágrafo, 7º, com novas redações tais como seguimos adiante. Para o artigo 198 e sugerido que

§ 7º Para fins de cumprimento do disposto no §2º, fica autorizada, na elaboração da proposta orçamentária e na respectiva execução, a dedução do montante aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino que exceder o mínimo aplicável nos termos do art. 212, caput, desta Constituição.” (SENADO,2019)

Para o artigo 212, da mesma forma, sugere-se um novo parágrafo, 7º, no qual afirma-se que

§ 7º Para fins de cumprimento do disposto no caput, fica autorizada, na elaboração da proposta orçamentária e na respectiva execução, a dedução do montante aplicado em ações e serviços públicos de saúde que exceder o mínimo aplicável, nos termos do art. 198, § 2º, desta Constituição. (SENADO,2019).

Com isso, aprovada a PEC 188/2019, saúde e educação passam a disputar uma só vinculação, sendo punidas reciprocamente quando os

recursos aplicados nas respectivas áreas excederem os mínimos aplicáveis, nos termos constitucionais, de um ano para outro.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo confirma que a acumulação do capital, através das intervenções de seus proprietários nas esferas jurídica, tributária e fiscal do Estado, vem alcançando resultados expressivos, comprometendo intensamente a capacidade de financiamento do Estado para a garantia do bem-estar da maioria da população no país, provocando-se limitações à expansão dos investimentos sociais, do financiamento da educação, baixo crescimento econômico, elevado desemprego, concentração da renda e da riqueza, aumento da desigualdade e da fome. Neste sentido, “para a construção de um modelo alternativo de política econômica, o primeiro passo é discutir formas de libertar o funcionamento da economia dos interesses financeiros, que já há algum tempo prevalecem” (PAULANI, 2007, p.122). Como fazê-lo? Construindo uma nova correlação de forças na sociedade, a partir das linhas de pesquisa nas Universidades, da formação política e econômica dos trabalhadores e movimentos sociais do campo e da cidade para a superação dos interesses da acumulação, que se mostram, a cada dia, mais e mais incompatíveis com a democracia e os direitos sociais, precisando, por isso, que sejam estudados, denunciados, enfrentados e superados.

## REFERÊNCIAS

ARENDDT, H. Origens do totalitarismo, Antissemitismo, imperialismo e totalitarismo, São Paulo, Companhia das Letras, 2012.

BALACIANO, M., TRECE, J. Taxa de investimentos no Brasil: Menor nível dos últimos 50 anos, in <https://blogdoibre.fgv.br/posts/taxa-de-investimentos-no-brasil-menor-nivel-dos-ultimos-50-anos>, acesso em 8 de agosto de 2021, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.

BIASOTO JR, G. O Sistema Tributário Brasileiro: Uma trajetória de fragmentação, pp.39-73, in PINTO, M.P.A., BISOTO JR, G. (Orgs.), Política Fiscal e Desenvolvimento no Brasil, São Paulo, Editora Unicamp, 2006.

BRASIL, Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000, Brasília, DF, 2000.

\_\_\_\_\_ Emenda Constitucional 93, de 08 de setembro de 2016, Brasília, DF, 2016.

\_\_\_\_\_ Emenda Constitucional 95, de 15 de dezembro de 2016, Brasília, DF, 2016.

\_\_\_\_\_ Emenda Constitucional 106, de 07 de maio de 2020, Brasília, DF, 2020.

\_\_\_\_\_ Emenda Constitucional 109, de 15 de março de 2021, Brasília, DF, 2021.

\_\_\_\_\_ Proposta de Emenda Constitucional 188, de 05 de novembro de 2019, Senado Federal, Distrito Federal, 2019.

\_\_\_\_\_ Receita Federal (2016). Estudos Sobre Impactos dos Parcelamentos Especiais. Disponível em <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/arquivos-e-imagens/20171229-estudo-parcelamentos-especiais.pdf>, acesso em 29 de março de 2021.

\_\_\_\_\_ <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/arquivos-e-imagens/creditos-ativos-junho-de-2020.pdf>, acesso em 23 de março de 2021.

\_\_\_\_\_ <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/receitadata/renuncia-fiscal/demonstrativos-dos-gastos-tributarios/gastos-tributarios-bases-efetivas>, acesso em 23 de março de 2021.

\_\_\_\_\_ TESOURO NACIONAL, Perfil dos adquirentes em Ofertas Públicas, disponível em [https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO:27372](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:27372), Ano de 2000, acesso em 02 de abril de 2021.

\_\_\_\_\_ TESOURO NACIONAL, Necessidade de Financiamento do Setor Público, disponível em <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/divida-publica-federal/gestao-da-divida/necessidade-de-financiamento-e-metas>, acesso em 04 de abril de 2021.

\_\_\_\_\_. TESOURO NACIONAL, <https://www.tesourotransparente.gov.br/historias/visao-integrada-das-dividas-da-uniao-dos-estados-do-distrito-federal-e-dos-municipios>, a cesso em 04 de abril de 2021.

\_\_\_\_\_. SENADO FEDERAL, Instituição Fiscal Independente, Relatório de Acompanhamento Fiscal No. 39, página 19, Brasília, DF, 13 de abril de 2020.

CARNEIRO, M.L.F. O manejo da dívida pública, pp.143-154, in SICSU, J. (Org.) Arrecadação, de onde vem, Gastos públicos, para onde vão (Org.), São Paulo, Boitempo, 2007.

CHESNAIS, F. A Mundialização Financeira, gênese, custos e riscos, (Coordenador) São Paulo, Editora Xamã, 1998.

\_\_\_\_\_. A finança mundializada, São Paulo, Boitempo, 2005.

\_\_\_\_\_. As dívidas ilegítimas. Quando os bancos fazem mão baixa nas políticas públicas, Cidade do Porto, Portugal, Grupo Porto Editora, 2012.

DANTAS, A., JABBOUR, E. Economia, dinâmica de classes e golpe de estado no Brasil (anatomia da crise brasileira), Texto para discussão 03, Plataforma Política Social, São Paulo, maio de 2016, disponível em <https://plataformapoliticasocial.com.br/>, acesso em 04 de abril de 2021.

GOMES, F.G. Ensaios sobre o subdesenvolvimento e a economia política contemporânea, São Paulo, Hucitec, 2014.

KHAIR, A.A. A Questão fiscal e a Lei de Responsabilidade Fiscal, pp.343-370, in PINTO, M.P.A., BIASOTO JR., G. (Organização), Política Fiscal e Desenvolvimento no Brasil, Editora Unicamp, Campinas, São Paulo, 2006.

LENIN, V. Imperialismo, fase superior do capitalismo, São Paulo, Global Editora, 1979.

LIMA, B. Defasagem da Tabela do Imposto de Renda chega a 113%, dizem auditores da Receita, Portal G1, disponível em <https://g1.globo.com/economia/imposto-de-renda/2021/noticia/2021/02/19/tabela-do-ir-acumula-defasagem-de-113percent-saiba-quanto-seria-o-imposto-com-correcao.ghtml>, acesso em 03 de abril de 2021. Acesso em 2 de abril de 2021.

LOPREATO, F.L.C. Política Fiscal :Mudanças e Perspectivas, pp. 207-229, in CARNEIRO, R. (Org.), A Supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula, São Paulo, Unesp, Fapesp,2006.

MARX.K. O Capital, Crítica da Economia Política, Livro 3 - O Processo global de produção capitalista, Volume V, São Paulo, DIFEL,1985.

\_\_\_\_\_ O Capital, Crítica da Economia Política, Livro I- O Processo de Produção do Capital, Volume I, Editora Bertrand Brasil, Rio de Janeiro, 1988.

OLIVEIRA, F.A. Economia e Política das Finanças Públicas no Brasil, São Paulo, Hucitec, 2009.

\_\_\_\_\_ Governos Lula, Dilma e Temer, do espetáculo do crescimento ao inferno da recessão e da estagnação (2003-2018), Rio de Janeiro, Letra Capital, 2019.

\_\_\_\_\_ Uma pequena história da tributação e do federalismo fiscal no Brasil, São Paulo, Contra Corrente, 2020.

PAULANI, L. M. Alternativas para o Brasil no início do século XII, pp.121-129, in SICSU, J. (Org.) Arrecadação, de onde vem, Gastos Públicos, para onde vão, São Paulo, Boitempo, 2007.

RACHID. J.A.D. Evolução dos Gastos Tributários, subsídios da União e qualidade dos gastos públicos, Receita Federal, Ministério da Fazenda, 2017.

SERFATI, C. O papel ativo dos grupos predominantemente industriais na financeirização da economia, pp.141-182, in CHESNAIS, F. (Coordenador), A mundialização financeira, gênese, custos e riscos, São Paulo, Editora Xamã, 1998.

SOUZA, A.A. Parcelamentos Tributários Especiais no Âmbito do Governo Federal - Um Confronto com os Princípios Norteadores da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, Revista Cadernos de Finanças Públicas, Brasília, v. 19, n. 2, p. 1-73, mar. 2019.

TOUSSAINT, E. A Bolsa ou a Vida, A dívida externa do Terceiro Mundo: As finanças contra os povos, São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, 2002