

---

# Cadernos ASLEGIS

ISSN 1677-9010 / [www.aslegis.org.br](http://www.aslegis.org.br)

---

Márcio Nuno Rabat  
Consultor Legislativo da  
Câmara dos Deputados  
Área XIX  
Ciência Política

## **Reforma Tributária e Autonomia do Estado**

## Resumo

---

O artigo vincula o aumento e a diminuição da carga tributária com a correlação social de forças, tida por fator decisivo na definição de quanto arrecadar e para onde dirigir os recursos arrecadados pelo Estado. A simultaneidade dos aumentos da carga tributária e do endividamento público no Brasil exemplifica e reforça o argumento.

## Palavras-Chave

---

Tributação; autonomia do Estado; correlação de forças sociais.

## Abstract:

---

The article binds the increase and decrease [of tax burden] to the balance of social forces regarded as a decisive factor to define how much should be collected and where the State-collected resources should be allocated. The concomitance of [burden] and public debt increase in Brazil exemplifies and reinforces the opinion supported.

## Palavras-Chave

---

Taxation; State's autonomy; balance of social forces.

---

O tema “tributação” abre espaço privilegiado para se refletir sobre a autonomia do Estado frente à correlação social de forças. As incipientes formulações teóricas a seguir desenvolvidas derivam desse postulado. O crescimento da arrecadação tributária no Brasil serve de estímulo adicional para a reflexão sobre a matéria.

A reprodução das condições de vida e de convivência em qualquer sociedade – por mais individualista que ela seja – supõe uma série de encargos coletivamente assumidos. Na ordem social burguesa, parte significativa desses encargos é assumida por uma entidade política formalmente separada da esfera das relações econômicas e sociais, ou seja, pelo Estado. A dimensão dos encargos estatais pode variar bastante de uma sociedade para outra; no entanto, a mais superficial reflexão sobre o assunto mostra que uma parcela significativa dos recursos diariamente despendidos por cada indivíduo é bancada pelo Estado; basta lembrar que tal indivíduo se desloca habitualmente sobre pavimentos públicos. Como, nessa ordem social, por definição, o Estado não comanda diretamente o processo de produção de recursos suficientes para arcar com as despesas coletivas, a tributação é inerente ao funcionamento do capitalismo.

A separação da instância política frente às relações sociais e econômicas carrega consigo uma das questões mais importantes e interessantes da teoria social contemporânea, a da determinação do grau de autonomia estatal frente às demais esferas da sociedade e, portanto, no que toca a nosso tema, do grau de autonomia com que o Estado decide sobre a arrecadação e o dispêndio de recursos sociais.

A reflexão sobre o crescimento da carga tributária no Brasil pode colaborar para a abordagem dessa questão. É que – como diria, entre outros, o doutor Sigmund Freud – a análise de situações supostamente anômalas não se esgota no entendimento da anomalia, mas lança luz sobre o funcionamento normal dos organismos (sem se ter em conta esse fato, é provável que sequer a anomalia possa ser entendida). Ora, o crescimento da capacidade de arrecadação do Estado brasileiro se apresenta como uma manifestação anômala frente a seu funcionamento até recentemente tido por normal (embora não necessariamente positivo, pois que se mostrou incapaz de dar solução a muitos dos problemas estruturais da sociedade brasileira).

A tentativa de compreender o crescimento acelerado da arrecadação estatal pode partir de (e/ou chegar a) duas explicações alternativas extremas: ou se supõe que o Estado, por uma dinâmica interna, “decide” aumentar a arrecadação em função de suas próprias necessidades e interesses; ou se supõe que a capacidade estatal de arrecadação – assim como a de definir prioridades para a aplicação dos recursos arrecadados – decorre da correlação de forças na própria

sociedade, da qual as decisões estatais seriam uma expressão. Nenhuma das duas hipóteses é de desprezar.

Nada impede que, em condições históricas favoráveis, as agências estatais ocupem espaço cada vez maior dentro das tarefas de reprodução social (reproduzindo, ao mesmo tempo, a tendência a ampliar suas áreas de atuação ou, até, a captar recursos para tão-somente se expandir, sem aplicação produtiva nenhuma).

Não se pode perder de vista, contudo, que a autonomia que a instância política adquire no capitalismo compõe a lógica de um sistema de reprodução econômica e social em que as regras de apropriação privada e de contratação livre entre agentes privados constituem os elementos fundamentais. Em outras palavras, no nível mais estrutural da configuração da sociedade capitalista, encontra-se firmemente estabelecida a supremacia da esfera privada sobre a esfera estatal, tanto que qualquer reforço da capacidade operacional do Estado, mesmo se destinado a sustentar um processo de acumulação privada de recursos, pode ser facilmente apresentado como um risco para o capitalismo (ou, no plano simbólico, para a livre empresa).

A análise concreta do aumento da arrecadação tributária nos últimos dez a quinze anos, em nosso país, fornece elementos de apoio à tese de que os fatores decisivos para as variações da carga tributária vêm de fora do Estado. É que se verifica uma clara relação entre o crescimento da carga tributária e o crescimento da dívida pública e/ou do montante de recursos públicos carreados para o pagamento do serviço da dívida. Raramente foi tão fácil rastrear o paradeiro de recursos originados de um aumento de tributação. Ora, parece evidente que, para entender as determinações que levam ao aumento ou à diminuição da arrecadação tributária, não se pode deixar de lado a identificação do paradeiro dos recursos arrecadados. Assim, a nossa “anomalia” talvez ilumine realmente o funcionamento normal do “organismo” tributário.

As considerações precedentes supõem que o aumento da arrecadação tributária no Brasil foi mais efeito que causa da consolidação do atual equilíbrio (ou desequilíbrio) social de poder, equilíbrio que permitiu a determinados setores da sociedade induzir, primeiro, a uma elevação extraordinária (verdadeiramente anômala) da dívida pública e, depois, a um esforço contínuo de pagamento dos encargos dessa dívida, sem que se eliminassem os mecanismos que permitem a manutenção do elevado endividamento (sendo aqueles “determinados setores”, naturalmente, os mais aptos a extrair recursos do Estado por essa via).

O Plano Real – parece haver um razoável consenso sobre isso – permitiu a consolidação de uma nova maioria política no Brasil, a que deve corresponder uma determinada correlação social de forças. Não por acaso, sua implantação

marca, também, o momento em que ganha fôlego dobrado o crescimento da dívida e dos encargos da dívida pública, de um lado, e da carga tributária, de outro. A intensidade do fenômeno sugere, ademais, que tal correlação de forças já se vinha forjando há algum tempo, talvez há décadas.

A solidez de um determinado arranjo social se manifesta pela capacidade de incorporar setores em princípio pouco afeitos a sua forma de funcionamento. No Brasil, temos um caso curiosíssimo. Em alguns momentos, mesmo a famosa caderneta de poupança chegou a proporcionar taxas de remuneração similares às que, em condições normais, seriam consideradas taxas de agiotagem. O efeito, naturalmente, foi a conquista de apoio ao rentismo, e apoio de setores para os quais, em outro contexto, ele seria uma possibilidade não apenas distante, mas inacessível.

É provável que a diminuição significativa da carga tributária, no Brasil, esteja condicionada à diminuição do montante de recursos direcionado para o pagamento dos encargos da dívida pública. Uma eventual mudança na correlação social de forças pode, contudo, levar-nos em outra direção. A arrecadação tributária não diminuiria, mas os gastos do Estado seriam redirecionados (inclusive para investimentos que tenham por efeito, no fim, o aumento da arrecadação). Ou, ainda, dada a dimensão dos recursos atualmente destinados ao pagamento dos encargos da dívida, talvez haja espaço para conjugar a diminuição da carga tributária com o aumento de gastos públicos em várias áreas, o que ampliaria consideravelmente o leque de possíveis alianças a serem formadas para propiciar a consolidação de uma nova correlação social de forças.

Impressiona, contudo, a facilidade com que se retomou, em abril de 2008, o processo de elevação da taxa Selic (e, portanto, dos gastos com a dívida pública). Essa facilidade (mais, talvez, que o fato em si da elevação da taxa de juros) indica que a correlação de forças pode ter mudado muito pouco nos últimos tempos, se é que mudou.