



PRINCIPIOS DE
DERECHOS HUMANOS
EN LA POLÍTICA FISCAL

Política fiscal e Derechos Humanos: redefiniendo responsabilidad fiscal

AUTORÍA

Pedro Rossi

Grazielle David

Sergio Chaparro

Serie Documentos Complementarios a los Principios
de Derechos Humanos en la Política Fiscal N° 3





COMITÉ IMPULSOR

Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) - Argentina
Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) - Argentina
Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia - Colombia
FUNDAR- Centro de Análisis e Investigación - México
Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) - Brasil
Red de Justicia Fiscal de América Latina y El Caribe (RJFALC) – Regional
Center for Economic and Social Rights (CESR) – Internacional (Secretaría de la Iniciativa)

COMITÉ DE EXPERTOS Y EXPERTAS

Dayana Blanco	Jonathan Menkos
Juan Pablo Bohoslavsky	Bibiana Leticia Ramírez
Horacio Corti	Pedro Rossi
María Goenaga	Magdalena Sepúlveda
Verónica Grondona	Rodrigo Uprimny
Ricardo Martner	María Fernanda Valdés

COORDINADORES DE REDACCIÓN

Sergio Chaparro (CESR)
María Emilia Mamberti (CESR)

Los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal se han beneficiado de los aportes significativos de las siguientes personas:

Dalile Antúnez (ex ACIJ)	Adrián Falco (RJFALC)	Juan Pablo Jiménez (Asociación Iberoamericana de Financiación Local)	Eduardo Reese (ex CELS)
Mayra Báez (CESR)	Victoria Faroppa (REDESCA/OEA-CIDH)	Nicholas Lusiani (ex CESR)	Greg Regaignon (Wellspring Philanthropic Fund)
Nathalie Beghin (INESC)	Soledad García (REDESCA/OEA-CIDH)	Luna Miguens (CELS)	Alejandro Rodríguez (Dejusticia)
Iván Benumea (Fundar)	Ana Carolina González (Fundación Ford)	Olivia Minatta (CESR)	Carmen Ryan (ex ACIJ)
María Elena Camiro (Fundar)	Livi Gerbase (INESC)	Alicia Ojeda (Fundar)	Ignacio Saiz (CESR)
Michelle Cañas (CELS)	Diana Guarnizo (Dejusticia)	Gaby Oré-Aguilar (ex CESR)	Leandro Vera (CELS)
Paulina Castaño (Fundar)	Mariana Gurrola (Fundar)	Haydeé Perez (Fundar)	Malena Vivanco (ACIJ)
Grazielle David (RJFALC)	Julieta Izcurdia (ACIJ)	Iara Pietricovsky (INESC)	Pablo Vitale (ACIJ)
Kate Donald (CESR)		Alba Ramírez (Fundar)	

Serie Documentos Complementarios.

Diseño Editorial: Pilar Fernández Renaldi - Sebastián Bergero

Corrección de estilo: The Pillow Books

ÍNDICE

Resumen	4
1. Introdução	5
2. Economia e direitos humanos: uma breve aproximação de temas distantes	6
2.1 Conflitos entre a economia e os direitos humanos	6
2.2 Direito ao trabalho e o suposto trade-off entre direitos e eficiência	9
3. Política fiscal, direitos humanos e desigualdade	11
3.1 Como a política fiscal impacta nos direitos humanos?	12
3.2 Como os direitos humanos deve(ria)m condicionar a política fiscal?	13
3.3 Relações entre política fiscal e desigualdades	15
3.4 Relações entre direitos humanos e desigualdade	16
4. Direitos humanos, política fiscal e regras fiscais	18
4.1 O debate econômico sobre o papel da política fiscal e as regras fiscais	18
4.2 Redefinindo responsabilidade fiscal	19

RESUMEN



Uno de los objetivos principales de los **Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal** es lograr que las políticas fiscales sean pensadas e implementadas con el marco de derechos humanos como guía y fundamento.

Este documento aborda la relación estrecha que existe entre la economía, la política fiscal y los derechos humanos. Ello por cuanto existe una dimensión económica de los derechos en lo que se refiere (i) a los recursos necesarios para garantizarlos y cómo corresponde asignarlos socialmente a ese fin; (ii) las interacciones de los agentes económicos en las relaciones de producción pueden impactar en el respeto, la protección y el aseguramiento de los derechos humanos. Por otro lado, los derechos humanos son, o deberían ser, un parámetro moral para la organización de las actividades económicas.

Pese a esa evidente relación, el artículo comienza haciendo referencia a una aparente disociación de la economía y los derechos humanos, y se lo adjudica a una serie de problemas conceptuales y metodológicos propios de las teorías económicas ortodoxas. Ello por cuanto, la economía ortodoxa pone en el centro conceptos tales como la “maximización de la utilidad social”, los cuales muchas veces son perfectamente compatibles con la existencia de privaciones por parte de un sector de la sociedad –consecuencia que no es admisible dentro del marco de derechos humanos. En ese sentido, el documento repasa una serie de argumentos en tensión entre las corrientes ortodoxas y el marco de derechos humanos, partiendo de sus posiciones divergentes respecto del objeto de análisis, los objetivos sociales, las concepciones de bienestar social y el ideal de justicia social.

Por otra parte, el artículo muestra cómo los derechos humanos, la política fiscal y la desigualdad se conectan y condicionan mutuamente. Al reflexionar sobre estos tres elementos de manera articulada, el documento enfatiza tanto la relación de fundamentación que los derechos humanos poseen sobre la política fiscal, como el potencial que el sistema de derechos humanos tiene para condenar y combatir la desigualdad social y económica.

Finalmente, el documento propone revisar las nociones de responsabilidad fiscal en base a una visión sobre las reglas fiscales adecuada para el sistema de derechos humanos. Para eso, parte de tres pilares que deben guiar esas reglas: el respeto de los derechos humanos, el cumplimiento de las misiones sociales y ambientales que establece el marco de derechos humanos y la promoción de la estabilidad social.



1.

INTRODUÇÃO



Os direitos humanos são tema frequentemente negligenciado entre os economistas, que raramente aparece como questão relevante para a política fiscal e é usualmente ignorado na concepção de regras para a gestão dos orçamentos públicos. Esse artigo busca investigar os motivos para essa ausência e contribuir para pensar uma política fiscal a partir da perspectiva dos direitos humanos.

Até a década de 1930 os Estados Nacionais tinham poucas obrigações sociais e não faziam uso do orçamento público para influenciar o crescimento econômico nem reduzir o desemprego. A política fiscal surge na década de 1930 como campo de estudo que avalia arrecadação e gastos públicos e seus impactos macroeconômicos. Uma mudança de paradigma econômico foi necessária para lidar com uma realidade histórica não explicada pelas teorias existentes e para colocar o tema do emprego no centro do debate.

Quase cem anos depois o mundo é atingido por uma crise de proporções semelhantes em meio a uma crise ambiental e demandas sociais crescentes. Para fazer frente à pandemia, os governos lançaram mão da política fiscal para garantir salário e emprego para os trabalhadores formais, renda para trabalhadores informais e desempregados, recursos para as empresas e orçamentos extraordinário para a saúde. A política fiscal deixou de seguir o tradicional receituário ortodoxo e um amplo debate se abre sobre o tema.

O contexto atual é propício para recuperar o paradigma gestado na década de 1930, não apenas repeti-lo, mas para redefinir a política fiscal. Diferentemente da década de 1930, Estados Nacionais assumiram responsabilidades sociais na garantia direitos humanos que vem sendo ameaçados pela crescente desigualdade social, crise ambiental, desemprego e subemprego, além de uma crise de sociabilidade. Nesse sentido, repensar a política fiscal é, não apenas recuperar o

seu papel na garantia do emprego e crescimento, mas também na garantia de conquistas características do pós-guerra, dentre elas a Declaração Universal dos Direitos Humanos, e avançar na construção de sociedades mais justas.

Nesse sentido, o objetivo desse artigo é pensar de forma articulada o tema dos direitos humanos e da política fiscal e com essa perspectiva propor uma concepção de política e de regras fiscais que tenha como finalidade última a garantia progressiva dos direitos humanos. Para isso, o artigo se divide em três seções. A primeira busca avaliar o distanciamento entre a teoria econômica e a abordagem dos direitos humanos, em especial apontam-se incompatibilidades entre essa última abordagem e a economia ortodoxa, inspirada no individualismo metodológico, o que explica porque os direitos humanos trazem questões de difícil assimilação entre economistas. A segunda parte do artigo, trata a relação entre os direitos humanos, a política fiscal e a desigualdade e mostra como esses três temas se condicionam mutuamente, o que justifica pensá-lo de maneira articulada. Por fim, a terceira seção, faz um resgate do debate econômico sobre regras fiscais e propõe uma política fiscal a partir de uma perspectiva de direitos humanos destacando três pilares: o respeito aos princípios de direitos humanos, missões sociais e ambientais e a estabilização social. Com isso, busca-se redefinir a ideia de responsabilidade fiscal e propor considerações para regras fiscais e uma política fiscal orientada para a garantia dos direitos humanos.



SERIE Nº 3

ECONOMIA E DIREITOS HUMANOS: UMA BREVE APROXIMAÇÃO DE TEMAS DISTANTES

➤ 2.1 Conflitos entre a economia e os direitos humanos

Direitos humanos e economia são temas intrinsecamente ligados. Há uma importante dimensão econômica nos direitos humanos no que se refere:

I. Aos recursos necessários para garantia dos direitos e como esses podem ser socialmente alocados para essa finalidade⁰¹.

II. Á interação dos agentes econômicos nas relações de produção que podem impactar no respeito, na proteção e na garantia dos direitos humanos.

De outro lado, os direitos humanos são, ou deveriam ser, um importante parâmetro moral para organização das atividades e do próprio sistema econômico. Como proposto por Balakrishnan *et al.* (2010), os padrões e normas dos direitos humanos oferecem aos economistas uma linguagem ética amplamente aceita para o tratamento de questões econômicas sem reduzi-las a um simples problema de cálculo econômico.

Apesar dessa relação, há um distanciamento analítico, acadêmico e político entre os dois campos que implica incompreensão e indiferença de muitos profissionais das duas áreas e também uma escassa bibliografia que articula os temas. Na raiz desse distanciamento está um problema de linguagem que separa a abordagem dos direitos humanos da abordagem econômica ortodoxa, ou a escola de pensamento neoclássica, que domina a economia *mainstream* nos dias atuais⁰².

Para Branco (2009), a economia e os direitos humanos não compartilham da mesma linguagem e a lógica eco-

nômica tem dificuldade de incorporar esses direitos com algumas exceções, como o direito à propriedade. De fato, a economia ortodoxa parte de uma abordagem positiva para entender a alocação de recursos escassos cuja eficiência é alcançada, salvo exceções, pela livre operação dos mecanismos de mercado. Nessa abordagem, em uma alocação eficiente, a distribuição desigual de recursos é justa do ponto de vista econômico, uma vez que cada agente se apropria do produto social de acordo com sua contribuição para a produção⁰³.

Já a abordagem dos direitos humanos segue padrões normativos que estabelecem direitos universais e supõe equidade no acesso aos mesmos. Essa abordagem estipula a priori que uma parte da economia deve estar organizada de forma a alocar recursos para a garantia de direitos humanos, diferentemente da abordagem positiva da economia que, supostamente, não envolve juízo de valor.

Para Reddy (2011), há uma incompatibilidade profunda entre a economia ortodoxa e a abordagem normativa dos direitos humanos. Os direitos humanos advogam por um conjunto grande e não hierarquizado de direitos (dos direitos civis e políticos aos direitos econômicos, sociais e culturais) e a sociedade deve, portanto, atentar para múltiplos objetivos e garantir igualmente o conjunto de direitos, independentemente da existência de outros objetivos sociais. Já para a economia ortodoxa, há um objetivo principal que subordina os demais; a eficiência na alocação de recursos que maximiza o bem-estar ou a utilidade social. Dessa forma, dilemas que se colocam diante desse objetivo maior devem ser arbitrados em favor do mesmo (REDDY, 2011). Por exemplo, se em um determinado modelo

01 | Mesmo direitos humanos negativos como liberdade de expressão, liberdade de religião e o direito à propriedade em última instância dependem de instituições que implicam em custos e recursos.

02 | Usa-se o conceito de ortodoxia e *mainstream* tal como Colander *et al.* (2006). "*Mainstream* consists of the ideas that are held by those individuals who are dominant in the leading academic institutions, organizations, and journals at any given time, especially the leading graduate research institutions. (...) Orthodoxy generally refers to what historians of economic thought have classified as the most recently dominant 'school of thought,' which today is 'neoclassical economics.'" (Colander *et al.*: 2006: 490). Há portanto, dentro do *mainstream*, escolas de pensamento que não compartilham de todo o ferramental neoclássico, por exemplo, uma parte da economia comportamental e da "nova economia institucional" rejeita a hipótese de maximização de utilidade (Dequech, 2014).

03 | Embora alguns economistas neoclássicos admitam que, uma vez alcançada a eficiência, considerações de equidade na alocação de recursos são importantes, essas são consideradas como um critério secundário que envolve julgamentos de valor e sujeitos ao trade off entre eficiência e equidade, como veremos adiante.



econômico a garantia do direito à seguridade social pelo governo reduz a eficiência do sistema, essa política deve ser deixada de lado em benefício de uma economia mais eficiente.

Nesse contexto, para a economia ortodoxa as alternativas de política são avaliadas de acordo com a finalidade que elas alcançam e há certa indiferença quanto aos meios alternativos de atingir determinado resultado⁰⁴. A maximização da utilidade social pode colidir com direitos sociais e isso não é necessariamente um problema. Já para a abordagem dos direitos humanos, os meios são importantes e, em casos extremos, um direito deve ser garantido, independente da consequência que ele possa gerar (REDDY, 2011).

Para a economia ortodoxa há, portanto, uma hierarquização entre a dimensão econômica e a social, ou entre a eficiência econômica do sistema e os objetivos sociais específicos. Além disso, o sentido da palavra social remete menos a uma realidade construída pela ação política e mais aos benefícios de um sistema econômico eficiente. O bem-estar social deve ser um resultado de uma alocação econômica eficiente e não de uma reivindicação normativa (BRANCO, 2009)⁰⁵.

Outro aspecto que marca a diferença das abordagens dos direitos humanos e da economia ortodoxa é o contraste entre os objetos fundamentais de análise: direitos *versus* utilidade. Para a economia ortodoxa a utilidade é uma medida subjetiva de satisfação ou preferência que é revelada pelas escolhas dos indivíduos a partir de sua dotação de recursos. Nessa linguagem, ao maximizar a sua utilidade o consumidor escolhe a melhor cesta de consumo de acordo com a sua restrição orçamentária. Já para abordagem dos direitos humanos, um direito deve ser garantido a qualquer cidadão, independente de restrição orçamentária individual. Vale notar que a figura do cidadão, com direitos e responsabilidades coletivas, comum na linguagem dos direitos humanos, tem seu paralelo com a figura do consumidor e empreendedor, imbuídos de objetivos individuais de maximização de utilidade⁰⁶.

Por sua vez, a maximização da utilidade social é per-

feitamente compatível com privações aos indivíduos dado que esta é uma agregação da maximização de utilidades de acordo com restrições orçamentárias individuais⁰⁷. Nesse contexto, essa perspectiva econômica pode tolerar violações de direitos humanos como, por exemplo, “uma alocação ótima do mercado imobiliário pode aceitar a situação em que parte da população seja sem teto. Já segundo a visão dos direitos humanos, é inaceitável que alguém não possua condições dignas de moradia.” (GUIDOLIN, 2019: 8).

Nesse contexto, dimensão moral da economia ortodoxa é esvaziada a partir de um instrumental que busca quantificar as preferências dos indivíduos sem as julgar. A abordagem utilitarista da mesma forma pode implicar em conflitos com os direitos humanos uma vez que o conjunto dos direitos em alguma medida deve estar subordinado à maximização do bem-estar e ao cálculo econômico⁰⁸.

O compromisso neoclássico com o “bem-estar utilitário” exclui a possibilidade de incorporar direitos como valores intrínsecos em sua abordagem da política fiscal, na medida em que o julgamento entre situações sociais deve se basear exclusivamente em utilidades individuais agregada (SEN, 1979). Como veremos na próxima seção, o economista neoclássico pode, em alguns casos, favorecer políticas fiscais alinhadas por direitos, como a provisão de educação básica, resultando em uma força de trabalho mais produtiva. Mas, nesses casos, a alocação de recursos públicos para áreas que garantem direitos é justificada por razões de eficiência e não pelo reconhecimento dos direitos como valores intrínsecos.

O aparato metodológico neoclássico também tem dificuldades em incorporar aspectos estruturais relacionados ao racismo, ao machismo e outras formas de discriminação (ALMEIDA, 2018). A teoria da discriminação neoclássica, inspirada em Becker (1957), reduz o fenômeno ao plano individual, exógeno ao sistema econômico, entendido como uma falha de mercado ou uma desutilidade que implica em custo para quem o pratica. Assim, do ponto de vista normativo, a economia ortodoxa reforça a ideia da discriminação como

04 | “Promoting human rights should, therefore, institutionally guarantee that justice of means is equally as important as nobility of ends. This safeguard is crucial when economics is confronted with human rights, since achieving the maximum of social utility, the foundational design of mainstream political economy, may collide with certain individuals’ utility, that is to say their rights.” (Branco, 2009: 20)

05 | A chamada “economia do bem-estar social”, por exemplo, avalia o bem-estar social a partir da agregação das preferências dos indivíduos e da alocação eficiente de recursos no nível microeconômico. Nesse ramo da economia, há tentativas de incorporação de aspectos normativos como, por exemplo, a partir de pesos distintos para utilidade dos indivíduos de acordo com critérios morais, como na função de utilidade Rawlsiana.

06 | Um exemplo de conceito econômico básico que pouco dialoga com os direitos humanos é a curva de demanda, que representa a relação entre o preço de uma mercadoria e a quantidade dessa mercadoria que os consumidores estão dispostos a comprar dadas as restrições orçamentárias individuais. Essa construção teórica não considera necessidades (ou demandas) sociais daqueles que não possuem recursos para adquirir mercadorias, assim como o conceito de utilidade não diferencia entre o que é necessidade e o que é desejo ou consumo supérfluo.

07 | Como argumenta Winslow (1993), a teoria neoclássica faz uso a ontologia “atomista” na qual se parte do comportamento dos indivíduos para explicar as estruturas sociais e, assim como um átomo, os indivíduos possuem qualidades independentes da sua interação com o meio social.

Diferente da ontologia “organicista”, na qual as escolhas do indivíduo sistematicamente afetadas por sua relação com o meio e sua posição social.

08 | “For economists, the utilitarian approach to income distribution comes naturally. After all, utilitarians and economists share an intellectual tradition: early utilitarians, such as John Stuart Mill, were also among the early economists. (...) Indeed, once one adopts the political philosophy of utilitarianism, running a society becomes yet another problem of constrained optimization.” (MANKIWI, 2013: 27)

um problema individual que pode ser resolvido por meio de um sistema penal “eficiente” que puna condutas desviantes, com projetos educacionais que reformem o indivíduo moralmente e, no limite, com algumas políticas de ação afirmativa⁰⁹. Essa abordagem, portanto, pouco dialoga com aspectos sistêmicos e institucionais que naturalizam formas de discriminação e reforçam seu aspecto estrutural.

Dessa forma, a abordagem teórica da economia ortodoxa se afasta da noção de justiça social trazida pela Declaração Universal dos Direitos Humanos. Conforme discutido em Dardot e Laval (2016), trata-se de um aparato teórico compatível com uma visão de justiça que valoriza o individualismo como virtude, esvazia as responsabilidades sociais, naturaliza a desigualdade como resultado da competição e da justa recompensa por mérito¹⁰. Uma visão que, no limite, delega o bem-estar social aos mecanismos de mercado.

Friedrich Hayek, que tem uma influência importante na construção de uma ideologia neoliberal, se posicionou frontalmente contrário à declaração dos direitos humanos¹¹. Dentre os seus argumentos, estava o fato de que os direitos positivos, especialmente os direi-

tos econômicos e sociais, atentam contra a liberdade individual uma vez que atribui ao Estado o poder de expropriar recursos de um indivíduo para redistribuir para outros (HAYEK, 1973). Segundo Touchie (2005), os ataques de Hayek às Nações Unidas e ao ideal de justiça social decorrem da ideia de que esses direitos enfraquecem o aparato teórico liberal que é baseado em um conceito negativo de direitos, no qual o estado e outros indivíduos devem se abster de interferir nas ações de alguém.

Apesar do distanciamento teórico e histórico entre Hayek e da economia ortodoxa contemporânea, é possível identificar uma compatibilidade maior desse aparato teórico com os direitos negativos do que com os direitos positivos, com direitos civis e políticos do que com os direitos econômicos, sociais e culturais.

Por fim, o quadro 1 sistematiza argumentos dessa seção que, sem a pretensão de esgotar o tema, se propôs a destacar conflitos existentes entre os direitos humanos e a economia ortodoxa; o objeto de análise, o objetivo social, a concepção de bem-estar social e o ideal de justiça social.



QUADRO 1. Conflitos entre direitos humanos e da economia ortodoxa

	DIREITOS HUMANOS	ECONOMIA ORTODOXA
Abordagem	Abordagem normativa busca direitos universais que exigem equidade no acesso.	Parte de uma abordagem positiva para entender alocação de recursos escassos.
Objetivo social	Múltiplo. A economia deve estar organizada de forma a garantir igualmente o conjunto de direitos, independentemente da existência de outros objetivos sociais.	Único. A economia deve estar organizada de forma a maximizar a utilidade social.
Objeto de análise	Direitos. É garantido a qualquer cidadão, independente de restrição orçamentária individual.	Utilidade. Medida subjetiva de satisfação revelada pelas escolhas dos indivíduos a partir de sua dotação de recursos.

09 | Para Becker (1957) e Friedman (1962) o capitalismo traz fortes incentivos para a não-discriminação racial e a busca pelo auto interesse econômico em um ambiente de livre mercado pode eliminar comportamentos preconceituosos

10 | Se o mercado é eficiente na alocação de recursos e arbitra adequadamente entre os vencedores e perdedores, a pobreza pode ser indesejável, mas não é uma injustiça. “Poverty and misfortune are evils but not injustices” (HAYEK, 1998:177)

11 | “This document [Universal Declaration of Human Rights] is admittedly an attempt to fuse the rights of the Western liberal tradition with the altogether different conception deriving from the Marxist Russian Revolution.” (HAYEK, 1998 : 103)

DIREITOS HUMANOS

ECONOMIA ORTODOXA

Bem-estar social

É uma realidade construída pela ação política e deve ser garantida pelo cumprimento de direitos e deveres de cidadãos e de responsabilidades coletivas.

É resultado de uma alocação eficiente de recursos decorrente de iniciativas individuais e não de uma reivindicação normativa.

Ideal de justiça social

Garantia plena dos direitos humanos.

Garantia de direitos negativos e distribuição dos recursos sociais por meio de mercados competitivos.

Fonte: Elaboração própria.

➤ 2.2 Direito ao trabalho e o suposto *trade-off* entre direitos e eficiência

Dentre os direitos humanos, o direito ao trabalho talvez seja o mais ignorado pelos economistas ortodoxos e pelo *modus operandi* da política econômica na maioria dos países. Esse direito, em seu aspecto quantitativo, significa o pleno emprego daqueles que tem condições e vontade de trabalhar e obrigação da sociedade, por meio do Estado em prove-lo.

No entanto, no arcabouço teórico da economia ortodoxa há uma tendência ao equilíbrio com pleno emprego e esse só não é alcançado devido às situações excepcionais, como rigidez salarial e falhas de mercado. Segundo Zannoni e McKenna (2014), o direito ao trabalho é incompatível com a aceitação teórica da taxa natural de desemprego e da ideia que advoga que a tentativa de reduzir a taxa de desemprego abaixo daquela estabelecida pelo livre mercado é autodestrutiva, resultando apenas em inflação. De acordo com a teoria, o indivíduo que aceitar o salário de mercado encontrará emprego, logo o desemprego é um problema do indivíduo. Nesse contexto, uma obrigação da sociedade para com o indivíduo no que se refere ao direito ao trabalho não é nem necessária, nem justificável (ZANNONI e MCKENNA (2014)¹².

Consequentemente, políticas voltadas diretamente para a garantia do emprego estão fora do ferramental de política econômica e dão lugar a políticas para reduzir a rigidez institucional e melhorar o ajustamento

de preços e salários (por exemplo, a flexibilização do mercado de trabalho) e de correção de falhas de mercado (assimetria de informações, mercados não-competitivos, etc.)¹³.

Ainda que essas políticas no longo prazo conduzissem a economia para uma situação de pleno emprego, é notório que ao longo do processo o direito ao trabalho é sistematicamente violado com a existência de desemprego involuntário. Há ainda os aspectos qualitativos do direito ao trabalho (e dos direitos no trabalho) que são rejeitados por grande parte dos economistas e por reformas trabalhistas que se apresentam como um instrumento para aumentar a eficiência, mas que eliminam ou relativizam direitos¹⁴. Confirmando o que foi discutido na seção anterior, a finalidade (aumento da eficiência) justifica os meios (privação de direitos trabalhistas).

Nesse ponto, pode-se destacar o tratamento diferenciado dado pela economia ortodoxa entre direitos civis e políticos, e direitos econômicos, sociais e culturais. Em geral, os economistas ortodoxos (politicamente liberais) não aceitam que se faça uso da tortura para alcançar um objetivo de segurança pública. Isso porque a tortura é a violação do direito de não receber tratamento cruel e desumano (que não merece exceções). Por outro lado, é mais aceitável que seja violado o direito a uma remuneração justa, ou a condições dignas de trabalho, supostamente para alcançar o pleno

12 | Para além de negar o direito ao trabalho, a teoria neoclássica tem o entendimento do trabalho como desutilidade (enquanto o consumo traz utilidade) a ser compensada pelo salário. Aqui temos mais uma diferença para a abordagem dos direitos humanos, na qual o trabalho é um direito que todos devem ter acesso em condições adequadas e com uma remuneração digna.

13 | Da mesma forma, as políticas macroeconômicas predominantes nas últimas três décadas privilegiam o objetivo de estabilidade de preços em detrimento do emprego e do crescimento, diferentemente da visão predominante nas três décadas que seguem à segunda guerra mundial quando o pleno emprego era um objetivo explícito da política macroeconômica nos países centrais.

14 | Nesse ponto, pode-se destacar o tratamento diferenciado pela a economia ortodoxa entre direitos civis e políticos, e direitos econômicos, sociais e culturais. Em geral, os economistas ortodoxos (politicamente liberal) não aceitará que, para alcançar um objetivo de segurança pública, alguém pudesse se torturar. Isso porque a tortura é a violação do direito de não receber tratamento cruel e desumano (que não merece exceções). Por outro lado, é mais aceitável que seja violado o direito a uma remuneração justa, ou a condições dignas de trabalho, supostamente para alcançar o pleno emprego e uma alocação eficiente de recursos.

emprego e uma alocação eficiente de recursos. Essa citação de Hayek - para quem a completa flexibilidade no mercado de trabalho é o caminho para uma sociedade em pleno emprego e o direito à liberdade não é afetado por condições de trabalho - ilustra esse fato de forma evidente:

“(e)ven if the threat of starvation ... impels me to accept a distasteful job at a very low wage, even if I am ‘at the mercy’ of the only man willing to employ me, I am not coerced by him or anybody else” (HAYEK, 2011: 204)

No que se refere ao nível de emprego vale destacar que há correntes do pensamento econômico que rejeitam a tendência ao equilíbrio do pleno emprego. As abordagens de inspiração keynesiana e marxista/kaleckiana atribuem a determinação do emprego às decisões descentralizadas de gastos dos agentes de forma que a economia não tende ao pleno emprego e está sujeita a ciclos e crises recorrentes. Nessas abordagens, o governo tem um papel importante para amenizar ciclos econômicos e garantir o nível de emprego. O principal instrumento para tal é a política fiscal que pode interferir no nível de emprego por meio de estímulos diretos e indiretos à atividade econômica privada (compras públicas, redução de impostos, transferências, etc.) e por programas públicos de emprego. Há, portanto, um diálogo evidente e pouco explorado entre algumas correntes econômicas e o direito ao trabalho.

Para além do direito ao trabalho, os demais direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais também podem conflitar com a economia ortodoxa. Não apenas esses direitos estão usualmente ausentes do aparato metodológico, como a sua inserção pode atrapalhar, ou seja, os direitos humanos podem se apresentar como um constrangimento ou uma instituição que compete com a eficiência econômica.

Dentro do campo da economia ortodoxa há diversas concepções sobre a garantia de direitos econômicos e sociais; há um quase consenso com relação ao subsídio público à educação básica, geralmente justificada por externalidades positivas, e com relação às políticas de transferência de renda para os mais pobres, geralmente justificadas por falhas de mercado ou por uma

visão normativa externa ao aparato metodológico. No entanto, via de regra, a discussão em torno dos gastos sociais para a garantia de direitos na economia ortodoxa é envolta por um suposto *trade-off* entre eficiência e direitos.

Esse *trade-off* se coloca quando, em um contexto de escassez de recursos, o governo deve optar entre interferir em mecanismos de mercado e alocar recursos da sociedade para garantir direitos ou deixar esses mecanismos funcionarem resultando em uma economia mais eficiente. Dentre os argumentos que sustentam o trade off estão dois principais; o primeiro é a ideia de que taxar pessoas mais produtivas e transferir para pessoas menos produtivas ou improdutivas, desestimula a produtividade total do sistema ao interferir no sistema de incentivos ¹⁵. Quanto mais a produtividade do indivíduo responder a incentivos, maior é a perda do sistema. E o segundo argumento contrasta a ineficiência do estado na gestão dos recursos públicos e na prestação de serviços à sociedade e reafirma a superioridade do setor privado - ao menos em ambientes de mercado competitivo - na alocação de recursos e na prestação dos mesmos serviços.

Há, contudo, uma enorme controvérsia em torno da existência desse *trade-off* e das premissas de que os mecanismos de mercado são capazes de alocar os recursos de forma mais eficiente do que o estado, especialmente em áreas sociais. Ou seja, a ideia de que o gasto social reduz a eficiência do sistema está longe de ser definitivamente comprovada. Nesse contexto, Peter Lindert (2004) traz farta evidência estatística e econométrica e uma análise histórica minuciosa para concluir que gasto social não traz perda de eficiência e, ao contrário, pode trazer estímulos ao crescimento econômico. Para o autor, países com alto gasto social historicamente adotaram uma combinação virtuosa de política fiscal na qual a política tributária e os gastos sociais tiveram efeitos positivos no crescimento, compensando os eventuais efeitos de desestímulo à produtividade apontados na literatura ortodoxa. De toda forma, o debate sobre o *trade-off* gasto social e eficiência não terá solução definitiva uma vez que envolve disputas políticas em torno dos beneficiados pela redistribuição de recursos e aqueles que serão prejudicados (LINDERT, 2004).



15| Para Mankiw (2013) em artigo intitulado “Defending the 1%”, não há evidência que os ricos recebem além do que contribuem para a sociedade, logo uma redistribuição “forçada” de recursos atenta contra a lógica meritocrática e pode reduzir a eficiência do sistema.

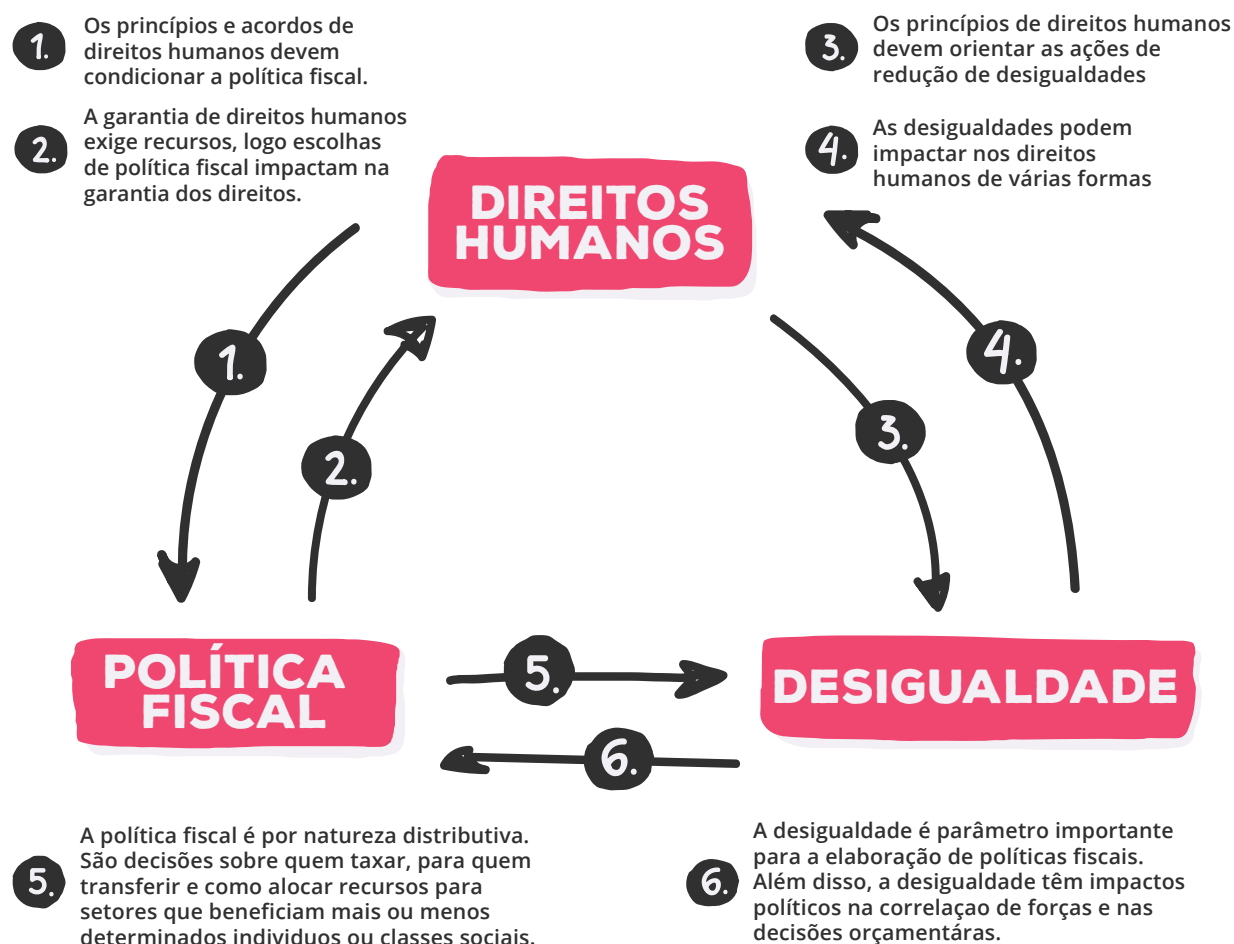
3.

POLÍTICA FISCAL, DIREITOS HUMANOS E DESIGUALDADE

Para além do distanciamento analítico entre os campos da economia e dos direitos humanos há também uma carência de estudos na área econômica que relacionam a política fiscal com esses direitos. Essa relação é mais desenvolvida no campo jurídico que oferece estudos sobre princípios normativos e sobre o manejo do orçamento público adequado à garantia dos direitos ¹⁶. Contudo, no campo econômico a literatura encontrada que faz uma associação direta entre direitos humanos e política fiscal é escassa e pouco sistematizada, com importantes exceções como Chaparro

(2014), Balakrishnan *et al.* (2010) e Nolan *et al.* (2013). Essa escassez de estudos contrasta com a crescente literatura, teórica e empírica, sobre os impactos da política fiscal na desigualdade. Diante disso, esta seção busca articular os direitos humanos com a política fiscal e a desigualdade, mostrar como esses três campos se condicionam mutuamente e destacar a importância de trazer os direitos humanos para o centro da discussão de política fiscal. A figura 1, sistematiza a discussão dessa seção.

Figura 1. Síntese das relações entre política fiscal, direitos humanos e desigualdade



Fonte: Elaboração própria a partir de elementos de CESR (2019).

16 | CESR (2019), Princípios e Diretrizes (2020), Uprimny (2019), Corti (2019), Miguens *et al.* (2017), Alston e Reisch (2019), Bohoslavsky (2018), dentre outros. livro de Phillip Alston y Nikki Reisch.

➤ 3.1 Como a política fiscal impacta nos direitos humanos?

A política fiscal é um importante instrumento para a garantia dos direitos humanos, uma vez que todos esses direitos, uns mais outros menos, exigem recursos para a sua garantia. Além disso, diversos instrumentos fiscais podem ter impacto não apenas na garantia direta dos direitos, mas também podem gerar incentivos ou direcionar recursos que viabilizem essa garantia. Assim, as escolhas orçamentárias podem ser decisivas tanto para a garantia, quanto para a violação dos direitos humanos.

O impacto da política fiscal nos direitos humanos pode ser melhor entendido por meio das três funções clássicas da política fiscal, conforme proposto por Musgrave (1973): a função alocativa, a função distributiva e a função estabilizadora.

A função alocativa da política fiscal se destina a prover necessidades públicas e decorre de um reconhecimento da ineficácia do sistema de mercado em prover determinado bens e serviços. Na economia ortodoxa essa função se justifica na presença de falhas de mercado que impedem uma alocação de recursos eficiente.

Dentre as falhas de mercado estão a existência de “bens públicos”, de externalidades e de monopólios naturais que justificam a atuação do Estado de acordo com o aparato metodológico neoclássico¹⁷.

Para além das falhas de mercado, a função alocativa deve ser pensada na perspectiva dos direitos humanos. Isso porque, como discutido na seção anterior, uma alocação eficiente pode, em determinadas circunstâncias, ser compatível com a desigualdade extrema ou a violação de direitos humanos, sem que esses sejam considerados uma “falha de mercado”¹⁸. Em outras palavras, a violação dos direitos humanos nessa perspectiva pode não ser considerada um problema econômico e ser ignorada na elaboração e execução da política fiscal.

O exercício da função alocativa da política fiscal pode contribuir para garantir os direitos humanos econô-

micos e sociais como saúde, educação, alimentação, saneamento básico, moradia, infraestrutura urbana, meio ambiente, agricultura familiar, dentre outros. Os instrumentos de política fiscal podem variar desde a prestação direta de serviços públicos até incentivos setoriais, créditos subsidiados, dedução de impostos, etc. Como veremos na próxima seção, é possível pensar uma política fiscal orientada para missões sociais, a partir de sua função alocativa¹⁹.

Por sua vez, a função distributiva da política fiscal é aquela destinada a redistribuir uma parte da renda da sociedade para alcançar uma distribuição desejada pela sociedade. Essa decorre do reconhecimento da incapacidade do mercado de conduzir a sociedade a uma estrutura de distribuição de renda que seja considerada justa ou equitativa (Oliveira, 2009).

Na perspectiva dos direitos humanos a função distributiva da política fiscal pode contribuir ou dificultar a garantia de direitos uma vez que interfere na renda das pessoas, pode reduzir ou reforçar as desigualdades de mercado e privar pessoas de condições para uma vida digna. Do lado das despesas, os instrumentos que exercem a função distributiva são as transferências públicas monetárias para pessoas em situação de pobreza, desemprego, idosos, pessoas sem condição de trabalho, dentre outras, garantindo a essas pessoas o acesso à direitos²⁰.

Já do lado das receitas, a composição da carga tributária interfere diretamente na desigualdade de renda de mercado e pode ser um instrumento de redução da mesma a partir de uma estrutura progressiva em acordo aos princípios de capacidade contributiva e de igualdade material tributária²¹. No entanto, a carga tributária também pode ser regressiva, especialmente quando focada em impostos indiretos, a ponto de aumentar a desigualdade de renda e condicionar o acesso à direitos humanos.

Os parâmetros para o exercício da função distributiva da política fiscal deveriam ser dados a partir das con-

17 | O conceito econômico de bens públicos refere-se a bens e serviços cujo consumo por parte de um indivíduo não prejudica o consumo do mesmo por outros indivíduos, por exemplo, bens tangíveis – como iluminação pública, calçadas e sinais de trânsito – e bens intangíveis – como justiça, segurança e defesa nacional.

18 | Na economia ortodoxa a existência de falhas de mercado não implica necessariamente a necessidade de intervenção governamental devido aos custos dessa intervenção e das chamadas “falhas de governos”. Há também correntes econômicas que negam a existência de falhas de mercado, como parte da economia austríaca. E as vertentes marxistas e keynesianas usualmente rejeitam a ideia de “falhas de mercado” assim como a ideia de eficiência de mercado presente na economia neoclássica, uma vez que o próprio sistema econômico é inerentemente instável e sujeito à ciclos e crises. Uma boa parte da Economia Ecológica faz uso das falhas de mercado, em particular da necessidade de corrigir externalidades negativas do sistema produtivo que prejudicam o meio ambiente.

19 | Cabe destacar que essa função sofre grande influência de lobbies de grupos de interesses. Um exemplo importante é o da captura do Estado por parte de grandes corporações, influenciando a realização de gastos tributários sem avaliação de resultado e mesmo influenciando a elaboração das leis orçamentárias, resultando muitas vezes menos recursos para a realização de direitos humanos por meio de políticas públicas.

20 | Como veremos adiante, um aumento da desigualdade não necessariamente implica na violação de direitos humanos assim como a redução da desigualdade de renda não implica garantia de direitos.

21 | O princípio da igualdade aplicado ao campo tributário é observado por meio das ideias de igualdade formal e material. Na igualdade formal tributária todos devem ser tratados com igualdade perante a lei e na lei. Na igualdade material tributária deve-se garantir tratamentos distintos aos contribuintes, na medida de sua desigualdade e capacidade contributiva (Paulsen, 2018:83).

cepções de justiça distributiva e do que sociedade almeja em termos de igualdade. Nesse contexto, a concepção neoclássica e o ideário neoliberal reservam um papel limitado para essa função que pode distorcer o sistema de incentivos e reduzir a eficiência do sistema dada alocação desigual de recursos feita pelo mercado.

Por fim, a função estabilizadora da política fiscal é aquela que busca influenciar o nível de emprego e de preços. Segundo Musgrave (1973), a função estabilizadora:

“difere profundamente das outras duas funções. Seu interesse principal não está na alocação de recursos entre necessidades públicas ou privadas, ou entre necessidades privadas alternativas. Pelo contrário, ela concentra seus esforços na manutenção de um alto nível de utilização de recursos e de um valor estável da moeda” (Musgrave, 1973: 45).

Essa função da política fiscal foi reconhecida na década de 1930, diante dos efeitos da Grande Depressão sobre o emprego e o nível de preços. De acordo com Musgrave (1973), a lógica dessa função é simples: quando há desemprego involuntário deve-se aumentar o nível de demanda pública até alcançar o pleno emprego. Quando há pressão inflacionária decorrente de excesso de

demanda, o governo deve ajustar os seus gastos de maneira a contribuir para estabilizar os preços.

Essa função da política fiscal está no centro da contribuição de Keynes (1936) sobre o impacto da política fiscal no emprego e na renda. Ao exercer essa função, a política fiscal deve amenizar ciclos e prevenir crises além de buscar o pleno emprego que, na perspectiva dos direitos humanos, é uma condição para a garantia plena do direito ao trabalho. E, como veremos na seção 3, essa função da política fiscal pode ser pensada para além da estabilização do emprego e dos preços, mas de uma estabilização social em um sentido mais amplo.

Ao evitar crises econômicas e atuar de forma a revertê-las, a função estabilizadora da política fiscal exerce um importante papel na garantia dos direitos humanos, uma vez que uma crise econômica tende a violar diversos direitos. Conforme apontado por Bohoslavsky (ONU, 2018): “[...] é precisamente durante esses períodos [de crise econômica e financeira] que a população – em particular aquela que é desprovida de direitos, vive na pobreza ou com alto risco de cair na pobreza – sente a maior necessidade de comprometimento do Estado com sua obrigação de respeitar, proteger e cumprir os direitos humanos” (ONU, 2018, p. 5, tradução Guidolin, 2019).



➤ 3.2 Como os direitos humanos deve(ria)m condicionar a política fiscal?

Como apontado por Chaparro (2014), os direitos humanos têm uma relação de fundamentação para com a política fiscal. Os princípios e acordos de direitos humanos devem ser considerados como um alicerce para a elaboração, a execução, o monitoramento e a avaliação da política fiscal. Como todas as políticas públicas, a política fiscal está sujeita aos princípios dos pactos internacionais de direitos humanos²², como é possível observar em princípios de direitos humanos específicos presentes nos tratados internacionais.

Os princípios de direitos humanos correspondem a parâmetros e diretrizes aplicáveis à política fiscal, destacando-se nessa relação os princípios de garantia do conteúdo mínimo dos direitos, uso máximo de recursos disponíveis para a realização progressiva dos direitos; e não retrocesso social; não discriminação; transparência, participação social e prestação de contas, conforme descritos a seguir.

De acordo com as disposições do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (DESC) da ONU, os Es-

tados devem assegurar a satisfação de, pelo menos, os níveis mínimos essenciais de cada um dos direitos. Isso implica que cada um dos direitos reconhecidos no PIDESC (Pacto internacional de direitos econômicos, sociais e culturais) contém um mínimo de elementos que são de cumprimento imediato e obrigatório para o Estado, e que devem ser prioritários na alocação de recursos públicos. A existência da necessidade ou insatisfação dos mais básicos níveis de direitos constitui forte evidência de descumprimento das obrigações estabelecidas nos tratados²³.

Nas últimas duas décadas, ocorreu um progresso importante na elucidação do conteúdo do princípio de uso máximo de recursos disponíveis. Este desenvolvimento foi amplamente impulsionado pelo contexto, em particular, em resposta e em um esforço para evitar uma repetição da crise financeira global de 2008, que resultou na adoção de políticas de austeridade com negativas consequências para os direitos humanos. Agora há um amplo consenso de que esse princípio inclui obrigações relacionadas à mobilização de recur-

22| Também servem como orientadores da política fiscal, os comentários gerais e outros pronunciamentos do Comitê DESC/ONU e os Princípios de Limburgo y Maastricht.

23| Da mesma forma, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos observou que o cumprimento das obrigações mínimas “deve ser a primeira prioridade nas decisões orçamentárias e políticas” (CESR et al., 2015).

sois disponíveis e potenciais (como os que poderiam ser oriundos de maior regulação de abusos tributários e fluxos financeiros ilícitos); à alocação de recursos; e aos gastos reais dos recursos (CESR e DeJusticia, 2018).

Na realização progressiva de direitos, os principais tratados de direitos humanos reconhecem que, dadas as limitações de recursos, os DESC podem ser assegurados em seu nível pleno de forma progressiva, com vistas a alcançar a completa realização dos direitos previstos no Pacto. Mas também estabelecem que os Estados devem, de forma imediata, adotar todas as medidas devidas, até o máximo de recursos disponíveis e com mobilização de novas receitas para chegar à plena efetividade dos direitos. Uma das bases do pilar da realização progressiva dos direitos é o conceito de não retrocesso social. Esse conceito implica que não é permitida a adoção de medidas deliberadas e injustificadas pelos estados nacionais que impliquem em retrocesso²⁴, isto é, medidas que suponham a deterioração do nível de cumprimento de um direito (David, 2018). Dessa forma, esses princípios orientam a política fiscal para a sustentação de conquistas sociais já alcançada e para o avanço progressivo no sentido da garantia dos direitos humanos.

O PIDESC regula o princípio de não discriminação no seu artigo 2.2 e o Comitê DESC no seu Comentário Geral nº 20, ao estabelecer que os Estados devem assegurar que existam, e se apliquem, planos de ação, políticas e estratégias para combater a discriminação formal e a material²⁵ em relação aos direitos reconhecidos no Pacto, tanto no setor público quanto no privado. As políticas econômicas, como as dotações orçamentárias e as medidas destinadas a estimular o crescimento econômico, devem garantir que os direitos sejam usufruídos sem nenhum tipo de discriminação. Ainda, além de não discriminar, os Estados devem adotar medidas concretas, deliberadas e específicas para assegurar a erradicação de qualquer tipo de discriminação no exercício dos direitos reconhecidos pelo Pacto. Em muitos casos, para eliminar a discriminação material, será necessário dedicar mais recursos para políticas públicas voltadas a grupos tradicionalmente desassistidos, uma focalização dentro da garantia de um direito universal (INESC, 2017). Nesse contexto, cabe notar que esse princípio aponta para a necessidade de a política fiscal contribuir para alcançar uma igualdade material entre os indivíduos e não apenas uma igualdade formal²⁶.

A natureza dos direitos implica a existência de mecanismos para exigí-los e a participação informada das pessoas em decisões que possam afetar seus direitos. Daí a importância do princípio da transparência, participação social e prestação de contas, aplicável a política fiscal. O artigo 19 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP) estabelece que o direito à liberdade de expressão inclui a liberdade de pesquisar, receber e divulgar informações. Da mesma forma, o artigo 13 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos protege o direito e a liberdade de buscar e receber informações. A jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) reconhece que o acesso à informação é um direito universal e expressamente estabeleceu o direito de "buscar e receber informações" do governo. Em relação aos DESC, direitos econômicos, sociais e culturais, é essencial unir todos os esforços em nível nacional para convocar a participação de todos os setores da sociedade. A participação popular é necessária em todas as etapas do processo, incluindo a formulação, aplicação e revisão das políticas nacionais". (CESR et al., 2015). Isso significa que a política tributária, seja na arrecadação quanto na execução do orçamento público, deve ser transparente, garantir a participação social em suas etapas de formulação e monitoramento, além de contar com efetiva prestação de contas dos governos das medidas adotadas, inclusive com uma avaliação de impacto nos direitos humanos da política fiscal (Bohoslavsky, 2018).

Além disso, o orçamento público, como um espaço de disputa de interesses diversos da sociedade, também é passível de ser questionado judicialmente para o controle de constitucionalidade das decisões orçamentárias tomadas. Pelo lado das receitas, é possível questionar judicialmente sistemas tributários regressivos com base nos princípios de equidade, capacidade contributiva e igualdade material tributária, quando os mesmos estão presentes nas Constituições. Pelo lado das despesas, é possível questionar judicialmente a proteção dos direitos frente ao que o Estado pode legalmente optar por gastar ou não. Por exemplo, em países onde o orçamento é autorizado ao invés de impositivo, o Executivo pode decidir gastar ou não o recurso público para uma ação orçamentária. Entretanto, essa discricionariedade tem limites: uma escolha de não executar recursos de uma política pública que garante o conteúdo mínimo de um direito constitucional,



24 | As medidas de consolidação fiscal, por exemplo, para estarem de acordo com as normas internacionais de direitos humanos devem: ser temporárias, estritamente necessárias e proporcionais; não discriminatórias; levar em consideração todas as alternativas possíveis, inclusive medidas tributárias; proteger o conteúdo mínimo dos direitos humanos; e ser adotadas após cuidadosa consideração e genuína participação dos grupos e indivíduos afetados nos processos de tomada de decisão (Comitê DESC, 2016).

25 | Igualdade formal é a igualdade na lei e perante a lei, e se refere a igualdade de tratamento; e igualdade material consiste na concretização da igualdade ou redução da desigualdade e está ligada a ideia de igualdade de oportunidades.

26 | Entretanto, a igualdade material no campo dos direitos humanos está sujeita a diferentes interpretações. Sobre a discussão, há uma literatura sobre a natureza do conceito de igualdade implícita nos princípios de direitos humanos, seja igualdade de oportunidades, ou de conteúdos mínimos, ou outros tipos, discutidos em textos de autores como Sen (1979), Burchardt, T., & Hick, R. (2018), Buchanan, A. (2005), Nikolaidis, C. (2014) e Burchardt, T., & Vizard, P. (2011).

pode ser judicialmente questionada e é importante que se possa contar com esse mecanismo contrapeso

dos Poderes (CHAPARRO, 2014).

➤ 3.3 Relações entre política fiscal e desigualdades

A política fiscal é redistributiva por natureza uma vez que beneficia mais ou menos determinados indivíduos ou grupos. Quem taxar, para quem transferir e onde alocar recursos são questões que norteiam as decisões de política fiscal.

Há poucas decisões de política fiscal com impacto neutro na distribuição, campanhas de vacinação e a segurança nacional são alguns dos raros exemplos nos quais o gasto público beneficia de maneira relativamente parecida o conjunto da população. Já um gasto em assistência social, por exemplo, tende a beneficiar um grupo menor. Um imposto sobre o consumo de cigarros prejudica inicialmente os consumidores desse produto, além dos empresários e comerciantes do ramo. Um investimento público na construção de uma ponte beneficia especialmente as pessoas que nessa circulam ou que fazem uso de bens e serviços que por essa passem.

Há uma importante literatura sobre o impacto da política fiscal na desigualdade social. Do lado do gasto público, Silveira (2013), Lustig (2015) e Cepal (2015) mostram o papel das transferências e dos benefícios sociais na redução das desigualdades e estimam uma “renda ampliada”, ao imputar valores aos serviços públicos, como saúde e educação, considerando-os como uma transferência de renda indireta. Segundo os estudos, esses serviços têm um enorme potencial de redução da desigualdade uma vez que beneficiam principalmente a parcela mais pobre da população ²⁷.

Do lado da arrecadação, a tributação direta (sobre a renda e riqueza) tende a reduzir a desigualdade social por meio do uso de alíquotas progressivas (VALDÉS, 2014). Já a tributação indireta (sobre o consumo de mercadorias, bens e serviços) tende a aumentar a desigualdade, uma vez que esses impostos são regressivos e incidem relativamente mais sobre os mais pobres, como mostra Silveira (2013).

Entretanto, para além da renda, também é essencial considerar o impacto da política fiscal sobre a desigualdade horizontal ²⁸; isto é, entre grupos culturalmente definidos por gênero, raça, etnia, religião, região, classe, etc. que pode se dar em dimensões políticas,

econômicas ou sociais. As leis tributárias quase sempre refletem ou mesmo aumentam quaisquer disparidades econômicas entre grupos de pessoas, elas são muito propensas a reproduzir desigualdades existentes — inclusive em relação às desigualdades econômicas de gênero (LAHEY, 2018). Um sistema tributário é considerado com um viés de gênero explícito quando a legislação tributária identifica e trata homens e mulheres de forma diferente. O viés implícito, por outro lado, ocorre quando as regulamentações estabelecidas no direito tributário têm consequências diferentes para homens e mulheres, como resultado da não consideração das desigualdades de gênero estruturantes que caracterizam muitas sociedades, na concepção e implementação das regulamentações (RODRIGUEZ e ITRIAGO, 2019) ²⁹.

Para o lado tributário da política fiscal, existem princípios específicos que servem de diretrizes, como o princípio da equidade vertical que estabelece que os tributos devem onerar proporcionalmente mais os contribuintes que possuem uma maior capacidade contributiva e da equidade horizontal que aponta para um tratamento tributário isonômico entre contribuintes, independente de diferentes fontes de renda (ORAIR e GOBETTI, 2018).

Dessa forma, a elaboração da política fiscal em seu conjunto deve mirar a redução de desigualdades, contudo, cada aspecto da política fiscal não precisa ser necessariamente redistributivo. Há outros objetivos que podem nortear a política fiscal que não apenas redução de desigualdades, por exemplo, o desincentivo ao consumo de bens prejudiciais à saúde por meio de impostos sobre o produto que pode ter impacto negativo na distribuição da renda, assim como impostos sobre atividades mais prejudiciais ao meio ambiente ou incentivos às atividades menos poluentes podem ter, isoladamente, efeitos distributivos negativos.

Para além da relação de fundamentação que as desigualdades devem exercer sobre a política fiscal, há também uma relação política importante. A desigualdade social impacta na correlação de forças do sistema e assim nas decisões fiscais. Quanto maior a desigualdade, maior a probabilidade de nos afastarmos

27 | Segundo CEPAL (2015), para o ano de 2011, a redução da desigualdade por meio dos serviços públicos de saúde e educação medida na América Latina pelo índice de Gini é expressiva (de 0,48 para 0,42), mais ainda muito aquém da redução na União Europeia (de 0,30 para 0,23) e na OCDE (de 0,30 para 0,24).

28 | Conceito desenvolvido em Stewart (2002).

29 | No Brasil são as mulheres negras que proporcionalmente pagam mais tributos, devido à estrutura regressiva do sistema tributário (Salvador, 2012). Uma carga tributária muito baixa e regressiva também é apontada como a causa de desigualdade étnica na Guatemala: a pobreza após impostos e transferências de dinheiro é maior do que a pobreza de renda de mercado (Cabrera, Lustig, Moran, 2015).

da democracia em direção à plutocracia (MILANOVIC, 2017). Há, portanto, um risco de captura do Estado e do sistema político por aqueles que têm mais recursos econômicos (SOUZA, 2018). Nesse contexto, as práti-

cas de política fiscal são condicionadas pelos interesses sociais, pela estruturação das classes e pelas desigualdades sociais.

➤ 3.4 Relações entre direitos humanos e desigualdade

Níveis extremos de desigualdade de renda e riqueza estão associados com a prevalência de níveis extremos de pobreza, em que a vasta maioria dos direitos humanos não podem ser realizados (ALSTON, 2015). Desigualdades e direitos humanos são duas dimensões ligadas, mas diferem substantivamente. No campo econômico, os estudos acadêmicos que articulam a desigualdade e a política fiscal nem sempre dão conta de responder questões relativas aos direitos humanos.

Os estudos sobre desigualdade fazem uso de mensurações relativas que comparam níveis de renda, riqueza, anos de educação, etc. Já os direitos humanos tratam de indicadores absolutos, por exemplo, ter ou não ter acesso à água potável, alimentos, saneamento básico ou um nível de renda mínimo para uma vida digna³⁰. Dessa forma, a violação de um direito humano não é necessariamente captada por índices agregados.

Uma redução da desigualdade de renda não garante necessariamente os direitos humanos ou um aumento da desigualdade não os compromete necessariamente³¹. Por conta disso, os princípios de direitos humanos devem estar articulados e orientar a política de redução de desigualdades.

Solomon (2011) defende que “o problema da pobreza global não é de escassez e sim de distribuição desigual”. De tal forma que a comunidade dos direitos humanos tem um papel fundamental, de articular as normas de direitos humanos para desafiar a extrema desigualdade como uma injustiça intrínseca, baseado no princípio da igualdade (SAKIKO, 2018).

Em uma perspectiva diferente, Moyn (2015), argumenta que a estrutura dos direitos humanos tem um compromisso com um piso de proteção social e não com um teto às desigualdades. Para ele, a realização dos direitos humanos pode ser efetiva mesmo em situações de desigualdade radical.

Considerando as duas linhas argumentativas, Uprimy e Chaparro (2020) propõem que embora a desigualdade em si não seja automaticamente uma violação das normas de direitos humanos, fortes e inegáveis conexões empíricas existem entre altos níveis de desigualdade

e privações de direitos humanos. Essa ligação faz com que seja não apenas possível, mas também necessário, construir pontes entre os dois campos. Para os autores, “o grande desafio não está em poder dizer que a desigualdade de renda e riqueza tem impacto nos direitos humanos, mas sim em encontrar o ponto de transição entre esses níveis de desigualdade, em que seja possível afirmar que a desigualdade extrema é uma injustiça intrínseca com implicações para os direitos humanos”.

Já na relação inversa, de como as desigualdades afetam os direitos humanos, Uprimy e Chaparro (2020) sistematizaram quatro mecanismos pelos quais desigualdades de renda e riqueza extremas afetam a realização dos direitos humanos, particularmente dos DESC. O primeiro é o enfraquecimento do crescimento econômico uma vez que a desigualdade afeta o crescimento e sua sustentabilidade, o que reduz as oportunidades dos países de baixa e média renda de garantia dos direitos (Ostry et.al., 2014). O segundo é a redução de políticas redistributivas: as despesas com direitos sociais tendem a cair quando a distância entre a classe média e o 10% mais rico se amplia (Schwabish et.al., 2006). O terceiro mecanismo é a perda no usufruto dos DESC: em países desenvolvidos, após um certo nível de PIB per capita, quanto maiores os níveis de desigualdade, maiores as perdas no usufruto dos direitos, com destaque aos DESC. Em outras palavras, ceteris paribus, quanto mais altos os níveis de desigualdade em um país de economia central, menor a garantia dos DESC (Wilkinson e Pickett, 2010). Por fim, a baixa mobilidade social: que se reflete em redução de igualdade de oportunidades, uma das bases dos direitos humanos. Países com mais desigualdade em um ponto do tempo também experimentam menos mobilidade de ganhos ao longo das gerações (Corak, 2013).

Além disso, as desigualdades de renda e riqueza produzem desigualdade de poder, com consequente perda de possibilidade ou condições desiguais de reivindicação de direitos. Ou seja, existe uma tensão entre o princípio de igualdade, com participação política e direitos iguais, e a existência de desigualdade econômica (Souza, 2018).

30 | Da mesma forma a pobreza e a miséria são medidas por indicadores absolutos.

31 | Por exemplo, retirada de uma política pública que beneficia pessoas de renda média para ampliar uma outra política pública que beneficia pessoas de renda baixa possivelmente irá reduzir o índice de Gini. Mas pode ampliar direitos para pessoas de renda baixa às custas de redução de direitos de pessoas de renda média, ignorando o princípio de universalidade dos direitos humanos.

Sociedades muito desiguais debilitam o Estado de bem-estar social, os sistemas públicos de seguridade social, como os de saúde e educação.

“Com a polarização de renda, os super ricos chegam à conclusão de que é melhor criar seus próprios sistemas privados porque compartilhar um sistema de massa com aqueles que são substancialmente mais pobres e enfrentam riscos diferentes (como uma maior probabilidade de desemprego ou de certas doenças) levaria a transferências de renda consideráveis dos ricos. Os sistemas privados também oferecem melhor qualidade para os ricos, por unidade de despesa, porque permitem economias para os tipos de riscos que os ricos não enfrentam. Isso leva a um sistema de ‘separatismo social’, refletido na crescente importância dos planos privados de saúde, educação privada e previdência privada. Uma vez que esses sistemas privados são criados, os ricos estão cada vez mais relutantes em pagar altos impostos porque pouco se beneficiam deles. Isso, por sua vez, leva à erosão da base tributária. O resultado final é que uma sociedade muito desigual ou polarizada não pode manter facilmente um extenso estado de bem-estar” (Milanovic, 2019).

Ademais a desigualdade também pode aumentar a criminalidade através de uma série de mecanismos diferentes, desde a escalada das tensões sociais até o aumento do retorno econômico à atividade criminosa (World Bank, 2014) e reforçar comportamentos discriminatórios uma vez que sociedades mais desiguais têm mais reforço de comportamentos que reforçam desigualdades (Durante et.al., 2013).



4.

DIREITOS HUMANOS, POLÍTICA FISCAL E REGRAS FISCAIS

Vimos que os direitos humanos devem ter uma relação de fundamentação para com a política fiscal. A política fiscal deve obter recursos e direcioná-los adequadamente para dar efetividade aos direitos humanos, o orçamento público deve ser um instrumento para a realização de direitos e não um instrumento para prejudicá-los (CORTI, 2011). Ou seja, como aponta Iniciativa PD|DH|PF (2020) a política fiscal deve ter como finalidade fundamental a realização dos direitos humanos. A hierarquia que deve existir entre direitos

humanos e política fiscal é a hierarquia entre objetivo e instrumento, entre finalidade e meio.

Nesse contexto, essa seção tem como objetivo revisar brevemente o debate econômico sobre o papel da política fiscal e das regras fiscais e buscar redefinir a ideia de “responsabilidade fiscal” considerando que a política fiscal e suas regras devem estar orientadas para a garantia dos direitos humanos.

➤ 4.1 O debate econômico sobre o papel da política fiscal e as regras fiscais

O pêndulo do debate sobre o papel da política fiscal vai da ideia de que o governo deve buscar permanentemente equilibrar o orçamento e zerar os déficits à ideia de que o governo não deve buscar equilibrar orçamento, mas a economia, garantindo emprego e crescimento. De um lado a ênfase na rigidez das regras fiscais e, de outro lado, flexibilidade e discricionariedade. Esse debate tem repercussões ao longo da história recente.

Segundo Burger e Marinkov (2012) o debate sobre regras fiscais não é um fenômeno novo, a ideia de orçamentos equilibrados já estava nos escritos de David Hume ainda no século XVIII e antes da crise de 1929 já existiam regras fiscais. Essa última crise e a depressão econômica inauguram um período de valorização do papel da política fiscal discricionária, baseada nas ideias keynesianas e das finanças funcionais.

Para Keynes, o orçamento público desempenha um papel crucial na suavização dos efeitos dos ciclos econômicos na economia ao compensar a demanda privada insuficiente em períodos de desaceleração. Assim, a busca não deve ser por um orçamento equilibrado anualmente ou em cada ano financeiro, o objetivo deve ser ter uma economia equilibrada considerando toda extensão do ciclo econômico (Balassone e Franco, 2001). “O governo não deve se concentrar no equilíbrio do orçamento, mas sim no equilíbrio da economia” (Lerner, 1951).

As décadas de 1950 e 1960 nos países centrais foram marcadas pelo uso da política fiscal de forma discricionária e pela expansão dos gastos públicos, especialmente dos gastos sociais. O consenso keynesiano de gestão da política fiscal propunha um manejo anticíclico da demanda agregada³² e tinha o pleno emprego como objetivo de política econômica. Além do uso intenso da política fiscal e de déficits orçamentários recorrentes em muitos países, o período também é marcado pela redução das dívidas públicas em relação ao PIB em um ambiente de crescimento econômico e taxas de juros baixas em países como EUA e Inglaterra. Ademais da discricionariedade, os orçamentos públicos geralmente continham um forte componente anticíclico associado às funções distributivas e alocativas da política fiscal, discutidas na seção 3. Transferências públicas e outros gastos sociais obrigatórios funcionavam como estabilizadores automáticos que amenizavam o ciclo econômico³³.

Nesse contexto, as regras fiscais não desapareceram, a maioria dos governos ainda seguia uma regra de ouro básica do setor público pela qual os empréstimos eram predominantemente realizados para financiar infraestrutura, enquanto as despesas correntes eram financiadas por receitas tributárias (Burger e Marinkov, 2012).

O pêndulo começa a virar na década de 1970 e, a partir de então, ganha força teórica e política o discurso de que a atuação da política macroeconômica deve se



32 | Demanda agregada é um termo da macroeconomia que corresponde à soma de toda a demanda de um país, incluindo a demanda dos consumidores, empresas, governo, exportadores e importadores. É composta por consumo, gastos do governo, investimentos, demanda externa (exportações) e demanda externa (importações), esses são os componentes do PIB pelo lado da demanda.

33 | Estabilizadores fiscais automáticos são definidos como o conjunto de receitas e despesas públicas associadas ao ciclo econômico de forma anticíclica. Por natureza algumas receitas e despesas reagem automaticamente a mudanças na atividade econômica. Assim, reduzem a magnitude dos ciclos estimulando a atividade econômica nos períodos de recessão ou desestimulando nos períodos de expansão.

concentrar na estabilidade de preços. O pleno emprego deixa de estar entre os objetivos, em linha com a teoria ortodoxa que aponta que a política fiscal ao tentar reduzir a taxa de desemprego pode causar distúrbios e que a redução do desemprego deve ser alcançada por meio da correção de falhas de mercado e redução de rigidezes, conforme discutido na seção I. Nesse contexto, a discussão de regras fiscais ganha força para limitar a discricionariedade e submeter o Estado a um constrangimento intertemporal. O princípio keynesiano da política fiscal como ferramenta de gestão do ciclo econômico é substituído pela ideia de equilíbrio orçamentário por meio de regras fiscais rígidas (Lopreato, 2006). A âncora fiscal ganha o status de fator de redução do risco-país e do efeito contágio das crises internacionais, colocando-se como peça central no esforço de ganhar a confiança dos investidores (Heller, 1997).

Com a crise financeira global de 2008, o pêndulo se moveu para o centro com o questionamento do consenso anterior e a política fiscal volta a ser vista como instrumento central da política macroeconômica (Blanchard *et al*, 2010). Lagarde (2019) ao assumir a presidência do Banco Central Europeu afirmou: “os bancos centrais [ou a política monetária] não são os únicos jogadores em campo, os governos devem cooperar adotando medidas de estímulo fiscal para retomar a economia da zona do Euro e reagir a ameaça do populismo”. A discussão parece convergir para uma posição comum: o uso da política fiscal não deve limitar-se aos estabilizadores automáticos e pode se constituir em instrumento efetivo em momentos particulares de crise profunda (Lopreato, 2014).

Nesse contexto, Eyraud *et al*. (2018) mostram que houve uma mudança no padrão das regras fiscais aplicadas internacionalmente. Segundo os autores, antes da crise de 2008, a rigidez das regras fiscais dificultou sua aplicação em momentos de crise e recentemente uma “segunda geração de regras fiscais” buscou aumentar a

flexibilidade, definir cláusulas de escape associadas ao ciclo econômico e melhorar a aplicação (enforceability) dessas regras.

Com a pandemia de Covid-19, o ano de 2020 acelerou o debate sobre o papel do Estado e, em particular, sobre a política fiscal; possivelmente, deve reforçar o movimento pendular que estava em curso desde a crise financeira global de 2008. Sem que os efeitos socioeconômicos dessa crise estivessem totalmente superados e com a crise climática chegando a níveis alarmantes, os países adotaram medidas de expansão fiscal e monetária sem precedentes, com recomendação e aprovação inclusive de instituições financeiras internacionais. A pandemia reforçou a importância da flexibilidade na política fiscal, uma vez que países com regras muito rígidas perderam um tempo indispensável para salvar vidas, enquanto buscavam mecanismos para flexibilizar um arcabouço legal pré-existente.

Por fim, o debate econômico sobre regras fiscais pouco incorpora a dimensão dos direitos humanos. A visão de regras rígidas de política fiscal submetidas exclusivamente à visão de sustentabilidade da dívida e a ideia de Estado mínimo é perigosa para os direitos humanos, uma vez que não reconhece adequadamente o papel da política fiscal na garantia do emprego e na amenização dos ciclos econômicos, muito menos na provisão de serviços públicos essenciais à vida digna. Os programas de austeridade e consolidação fiscal em resposta a crises econômicas têm impacto desigual na população, afetando direitos e prejudicando grupos mais vulneráveis (Bohoslavsky, 2019). Além disso, não há evidências de que esse tipo de política contribua para recuperação econômica. Não obstante, a visão keynesiana mais difundida tampouco incorpora adequadamente a dimensão dos direitos humanos na política fiscal, apesar de conceber essa política como instrumento para reduzir os impactos do ciclo e o pleno emprego como objetivo legítimo de política.

➤ 4.2 Redefinindo responsabilidade fiscal

Uma política fiscal de promoção dos direitos humanos deve seguir três pilares:

- I. Respeitar os princípios de direitos humanos e considerar suas diretrizes.
- II. Orientar-se por missões sociais e ambientais ou objetivos sociais bem definidos.
- III. Promover uma estabilidade social, que considere o emprego, a renda e a garantia do conteúdo mínimo dos direitos humanos com realização progressiva.



POLÍTICA FISCAL QUE RESPEITA AOS PRINCÍPIOS DE DIREITOS HUMANOS

No que se refere ao primeiro pilar, a política fiscal deve buscar seguir os princípios discutidos na seção 3.2 de acordo com diretrizes específicas a serem consideradas na formulação e execução da política fiscal, como as elaboradas pela Iniciativa PD|DH|PF (2020), resumidos no quadro 2.

QUADRO 2. Sumário dos princípios e diretrizes de direitos humanos para a política fiscal

Tipo	Princípios	Subprincípios	Diretrizes	Descrição do princípio
Gerais	1	5	1	A política fiscal deve ter como uma finalidade fundamental a realização dos direitos.
	2	4	2	As obrigações nacionais e internacionais de direitos humanos impõem limites à discricionariedade dos Estados no que diz respeito a sua política fiscal.
Transversais	3	4	8	Os Estados devem garantir que sua política fiscal seja socialmente justa.
	4	3	5	Os Estados devem garantir que sua política fiscal seja ambientalmente sustentável.
	5	5	4	Os Estados devem respeitar os princípios de igualdade e não discriminação em sua política fiscal e incorporar enfoques diferenciais em seu desenho e implementação.
	6	5	3	Os Estados devem promover a igualdade substantiva de gênero mediante sua política fiscal.
	7	5	9	A política fiscal deve ser transparente, participativa e sujeita à prestação de contas. As pessoas têm direito à informação fiscal.
Específicos	8	4	5	Os Estados devem adotar todas as medidas financeiras e fiscais necessárias para dar efetividade aos direitos humanos, dentro de uma estrutura fiscal sustentável.
	9	4	3	Os Estados devem garantir de maneira prioritária o conteúdo mínimo dos direitos econômicos, sociais e culturais em sua política fiscal.
	10	4	4	Os Estados devem, mediante sua política fiscal, mobilizar o máximo de recursos disponíveis para alcançar progressivamente a plena efetividade dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais.
	11	2	4	Os Estados devem garantir que sua política fiscal não gere retrocessos injustificados nos níveis de proteção alcançados com relação aos direitos econômicos, sociais e culturais, nem mesmo em contextos de crise econômica.
	12	3	2	Os Estados estão facultados, e por vezes obrigados, a incentivar ou desencorajar conductas e corrigir externalidades para garantir os direitos humanos mediante instrumentos específicos de política fiscal.



Tipo	Princípios	Subprincípios	Diretrizes	Descrição do princípio
Não estatais	13	5	7	Os Estados e as instituições internacionais das quais eles fazem parte devem oferecer assistência e cooperação internacional para temas fiscais, e criar um entorno de governança global adequado, com o fim de alcançar a plena realização dos direitos humanos.
	14	2	4	Os atores não estatais, incluindo as empresas e os intermediários, têm responsabilidades em matéria de direitos humanos em relação com seu comportamento fiscal.
Remédios	15	3	5	Os Estados devem estabelecer remédios adequados para as violações dos direitos humanos relacionadas com a política fiscal.
TOTAL	15	58	75	

Fonte: Iniciativa PD|DH|PF (2020)

A Iniciativa PD|DH|PF (2020) traz 15 princípios, 58 subprincípios e 75 diretrizes com o objetivo de melhor estabelecer as relações entre política fiscal e direitos humanos. Os princípios dialogam com o universo do campo dos direitos humanos e com os subprincípios especificando-os. Já as diretrizes dialogam com o campo da política, trazendo concretude sobre como adotar medidas para respeitar os princípios.

Os princípios gerais correspondem às relações instrumental e de fundamentação entre os direitos humanos e a política fiscal. Os princípios transversais

são aqueles que devem ser observados pelo Estado na elaboração e execução de toda política fiscal. Os princípios específicos orientam como as funções e etapas da política fiscal devem ser desenhadas para que estejam alinhadas com os princípios e as diretrizes de direitos humanos. Já os princípios não estatais tratam das responsabilidades das instituições internacionais, da cooperação internacional, das empresas. Por fim, os princípios ligados aos remédios, orientam como o Estado deve proceder em caso de violações aos direitos humanos relacionados à política fiscal.

POLÍTICA FISCAL ORIENTADA POR MISSÕES SOCIAIS E AMBIENTAIS

Uma política fiscal orientada por missões sociais e ambientais é uma forma de pensar o uso das funções distributivas e alocativas dessa política para avançar na garantia progressiva dos direitos e reorientar a participação estatal no desenvolvimento econômico com vista a alcançar objetivos sociais desejados pela sociedade.

Como mostra Mazzucato (2018), a ideia de política pública orientada por missões tem origem no desenvolvimento de tecnologias em linha com objetivos específicos definidos pelo Estado, como a histórica missão da NASA que pôs o homem na lua. Essa autora propõe a adaptação da ideia de antigos objetivos associados à defesa, energia nuclear e tecnologia aeroespacial para novos objetivos, como tecnologias ambientais e desafios sociais.

Mais recentemente, Mazzucato e Skydelsky (2020) propõem uma “nova constituição fiscal” baseada na ideia de uma política fiscal orientada por missões.

Esses autores destacam uma nova forma de pensar estímulos fiscais direcionados a partir de objetivos políticos concretos, como zerar a emissão líquida de carbono, e destacam que o processo não envolve eleger tecnologias, empresas e setores vencedores e perdedores, mas eleger problemas específicos e possibilitar o surgimento de soluções por meio de um processo ascendente de experimentação e inovação (Mazzucato e Skydesky, 2020).

Para além do formato proposto Mazzucato e Skydelsky (2020), uma política fiscal orientada por missões pode destacar a finalidade da política fiscal de

garantir os direitos humanos. Essa forma de pensar a política fiscal valoriza o planejamento orçamentário e a construção de metas e objetivos específicos para diferentes áreas que condicionam a construção do orçamento público em um processo “bot-tom-up” no qual os desafios sociais determinam a necessidade de financiamento de políticas públicas que, por sua vez, determinam o manejo e a construção de regras para o conjunto da política fiscal. Assim, inverte-se uma lógica muito comum na política fiscal que determina de cima para baixo os limites para o gasto e a arrecadação pública a partir de diagnósticos macroeconômicos sobre a dívida e o resultado fiscal.

A política fiscal orientada por missões de direitos humanos pode estar articulada com agendas de desenvolvimento como a agenda 2030 da ONU que, a partir de 17 objetivos e 169 metas busca concretizar os direitos humanos e alcançar igualdade de gênero (ONU, 2015). Ou ainda, essa pode ser um componente importante de um modelo de crescimento que articula as demandas sociais e a estrutura produtiva, como proposto por Rossi *et. al.* (2020).

Esses autores sistematizam as linhas gerais de um modelo de desenvolvimento em que a distribuição de renda e o investimento social são os motores que puxam o crescimento econômico e a modernização da estrutura produtiva.

Pensar regras fiscais nesse contexto significa construí-las de baixo para cima, a partir da necessidade de financiamento de cada missão. Para cumprir o princípio de garantia do conteúdo mínimo dos direitos, o uso de pisos mínimos para garantir financiamento de políticas sociais e ambientais pode contribuir para alcançar seus objetivos. Já a adoção de regras pró-cíclicas pode ser um entrave na medida em que condicionam o financiamento justamente nos momentos de maior necessidade de garantia dos direitos e prejudicam o planejamento e os planos de investimentos. Os ajustes fiscais que contingenciam recursos sociais pré-estabelecidos devem ser evitados pois subvertem a lógica do planejamento orçamentário na medida em que o subordinam a objetivos de curto prazo, que muitas vezes sequer se mostram eficientes em seus propósitos³⁴.

POLÍTICA FISCAL PARA A ESTABILIDADE SOCIAL

O terceiro pilar considera que a função estabilizadora da política fiscal, discutida na seção 2.3, deve ir além de sua interpretação keynesiana tradicional ligada à estabilização do nível de emprego e de preços. Essa pode também incorporar a dimensão dos direitos humanos entendida especialmente a partir do princípio de não retrocesso social e de garantia do conteúdo mínimo.

Dessa forma, a ideia original de Musgrave (1973) da política fiscal como elemento para estabilizar um alto nível de utilização de recursos e de um valor estável da moeda se complementa da responsabilidade de evitar retrocessos em áreas sociais específicas que são comuns em momentos de crise econômica, mas também podem acontecer em momentos de crescimento, com plena utilização da capacidade.

As crises econômicas estão associadas à redução de salários, empobrecimento, aumento do desemprego e exclusão social e condicionam o acesso à direitos humanos. Na saúde, é justamente nos momentos de crise que se aumenta a demanda por

serviços de saúde pública e se reduz a demanda pelos planos e serviços de saúde privada (Guidolin, 2019). Assim, uma política fiscal baseada em direitos humanos deveria aumentar os recursos para saúde pública e outras áreas sociais em momentos de crise e evitar as estratégias de austeridade fiscal que podem contribuir para a violação de direitos humanos e ainda reforçar a discriminação sistêmica contra os grupos sociais vulneráveis que são mais afetados pelas crises econômicas, enquanto são geralmente mais beneficiados por transferências e serviços públicos.

Os retrocessos na garantia de direitos também podem acontecer fora do contexto de crises econômicas; assim, em todo tempo, a função estabilizadora da política fiscal deve atentar não apenas para o nível macroeconômico, da demanda agregada, do emprego e do crescimento, mas também para a desigualdade e a garantia de direitos. Uma economia em pleno emprego que cresce de forma desigual pode abrigar violações dos direitos humanos associadas aos direitos ao trabalho, à dificuldade de acesso à

34 | Nesse contexto, é essencial ter um planejamento fiscal plurianual, que não fique limitado pela lógica de um orçamento equilibrado anual, mas que considere a sustentabilidade fiscal a partir de objetivos e metas sociais e econômicas de médio prazo.



saúde, educação, aposentadoria, saneamento, etc. Da mesma forma, a política fiscal deve reagir também aos retrocessos ambientais, alocando os recursos necessários para sua remediação.

Como argumentado em CESR (2020), a pandemia do Covid 19 é um momento excepcional em que governos adotam medidas emergenciais e que também oferece uma oportunidade para repensar o papel da política fiscal no contexto de um sistema de proteção social baseado em direitos.

Pensar as regras fiscais nesse contexto significa garantir flexibilidade à política fiscal por meio de espaço para discricionariedade e por meio de estabilizadores automáticos que garantam mais recursos para áreas sociais nos momentos de maior necessidade. Para isso, as regras fiscais devem ter cláusulas de escape bem definidas, não apenas para situações de crises econômicas, desastres naturais ou outros eventos inesperados, mas também frente a alterações em indicadores sentinela de garantia dos direitos, que possam acionar gatilhos quando identificados retrocessos ou violações de direitos humanos em áreas específicas. Nenhuma regra fiscal deve se sobrepor à realização de direitos.

Para além de contrapor os efeitos do ciclo no curto prazo, a função estabilizadora da política fiscal também deve zelar pela sustentabilidade das contas públicas no longo prazo. O conceito de sustentabilidade fiscal não tem uma definição consensual entre os economistas tampouco uma aplicação operacional precisa. Chalk e Helmming (2000) mostram como a sustentabilidade fiscal é comumente associada à

estabilização da dívida pública na literatura, mas argumentam que o conceito também é usado como a capacidade de dar continuidade à política fiscal sem afetar a solvência do Estado, o que não depende necessariamente de estabilizar a dívida pública. O fato é que não existe um número ideal, nem explicação técnica razoável que defina um patamar ótimo ou máximo para a dívida pública. A análise da experiência internacional mostra variados patamares de relação dívida/PIB e atitudes díspares quanto ao tratamento dado ao problema ³⁵.

A sustentabilidade fiscal vai depender, portanto, das especificidades de cada país, da capacidade de arrecadação, de emitir ou não dívida na própria moeda e da relação entre a política fiscal e o equilíbrio externo³⁶. Essa, no entanto, não significa um constrangimento para estímulos fiscais de curto prazo nem um impedimento da expansão das funções sociais dos Estados nacionais.

Por fim, não há trade-off entre responsabilidade fiscal e social. Na verdade, admitindo a garantia dos direitos humanos como finalidade da política fiscal, a responsabilidade social não é algo externo, mas constitutivo da responsabilidade fiscal. O equilíbrio orçamentário, a estabilização da dívida e reduções de gastos públicos não podem constituir objetivos em si. Quando a busca por superávits fiscais condiciona a garantia de direitos humanos, trata-se de uma política fiscal irresponsável. Nesse contexto, uma política fiscal responsável deve respeitar os direitos humanos, garantir a estabilização social e buscar a realização progressiva dos direitos.

35| Um influente artigo de Carmen Reinhart e Kenneth Rogoff (2010) identificou um suposto limite de dívida pública de 90% do PIB, a partir do qual o crescimento econômico passaria a ser prejudicado. O estudo dos economistas de Harvard foi abraçado por analistas econômicos e políticos como uma justificativa acadêmica para a austeridade. No entanto, pesquisadores da Universidade de Massachussets replicaram a pesquisa e descobriram erros de planilha e problemas metodológicos, invalidando os resultados.

36| Sobre a relação entre a política fiscal e o equilíbrio externo, um estímulo fiscal que faça uso intensivo de bens e serviços importados pode comprometer a sustentabilidade dessa política em caso de escassez de divisas estrangeiras e necessidade de endividamentos em moeda estrangeira.



BIBLIOGRAFIA

- ▶ Almeida, S. L. O que é racismo estrutural? Belo Horizonte: Letramento, 2018.
- ▶ Alston, P. Extreme inequality as the antithesis of human rights. Open Democracy, 2015. <https://www.opendemocracy.net/en/openglobalrights-openpage/extreme-inequality-as-antithesis-of-human-rights/>
- ▶ Alston, P. Reisch, N. Tax, Inequality, and Human Rights, New York: Oxford University Press 2019.
- ▶ Balakrishnan *et al.* Rethinking macroeconomic strategies from a human rights perspective. Society for International Development, 53(1), p. 27-36, 2010.
- ▶ Bauer, A. Fiscal Rules for Natural Resource Funds: How to Develop and Operationalize an Appropriate Rule. Revenue Watch Institute, 2014. https://resourcegovernance.org/sites/default/files/NRF_RWI_BP_Fiscal_EN_fa.pdf
- ▶ Becker, G. S. (1957). The economics of discrimination. Chicago: University of Chicago Press.
- ▶ Blanchard *et al.* Rethinking Macroeconomic Policy. IMF Paper. Washington D.C.: IMF, 2010.
- ▶ Bohoslavsky, J.P. Guiding Principles on Human Rights Impact Assessments of Economic Reforms: report of the Independent Expert on the Effects of Foreign Debt and Other Related International Financial Obligations of States on the Full Enjoyment of Human Rights, Particularly Economic, Social and Cultural Rights. A/HRC/40/57. Geneva: United Nations Human Rights Council, 2018. Bohoslavsky, 2019
- ▶ Branco, M. C. Economics Against Human Rights: The Conflicting Languages of Economics and Human Rights, Capitalism Nature Socialism, 20:1, 88-102, 2009.
- ▶ Buchanan, A. Equality and human rights. Politics, philosophy & economics, 4(1), 69-90, 2005.
- ▶ Burger, M. Fiscal Rules and Regime Dependent Fiscal Reaction Functions: The South African case. OECD Journal on Budgeting, 2012.
- ▶ Burchardt, T., & Hick, R. Inequality, advantage and the capability approach. Journal of Human Development and Capabilities, 19(1), 38-52, 2018.
- ▶ Burchardt, T., & Vizard, P. (2011). 'Operationalizing' the capability approach as a basis for equality and human rights monitoring in twenty-first century Britain. Journal of human development and capabilities, 12(1), 91-119.
- ▶ CESR. De Justicia. Developing practical guidance on 'maximum available resources'. 2018. <https://www.cesr.org/sites/default/files/MAR%20Discussion%20Paper%20for%20HRC38.pdf>
- ▶ CESR. Resources Restricting Rights: Fiscal Policy, Inequality and Social Rights in Peru. New York: CESR, 2019.
- ▶ CESR. Governments' Obligation to Invest "Maximum Available Resources" in Human Rights. NY: CESR, 2020.
- ▶ Cepal, Desigualdad e informalidad: un análisis de cinco experiencias latinoamericanas. 2015. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/37856-desigualdad-informalidad-un-analisis-cinco-experiencias-latinoamericanas>
- ▶ Chalk, N.; Hemming, R. Assessing fiscal sustainability in theory and practice. IMF Working Paper. Washington D.C.: IMF, 2000.
- ▶ Chaparro, S.R.H. Presupuesto, derechos humanos y control judicial. Una oportunidad para la convergencia entre constitucionalismo y hacienda pública. Dissertação de mestrado. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2014.
- ▶ Corak, Income Inequality, Equality of Opportunity, and Intergenerational Mobility. Journal of economic perspectives. 2013. <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/jep.27.3.79>
- ▶ Corti, H.G. Derecho constitucional presupuestario. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2011.
- ▶ Corti, H. Restricciones financieras y derechos humanos: una vision global, Revista Institucional de la Defensa Publica de la Ciudad Autonoma de Buenos Aires, 2019.
- ▶ Comitê DESC, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR). 'Public debt, austerity measures and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights.' UN. Doc. E/C.12/2016/1. 2016.
- ▶ DARDOT, P.; LAVAL, C. A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Editora Boitempo, 2016.
- ▶ David, G.C. Política fiscal e direitos humanos: uma análise a partir dos acordos internacionais. In: Rossi, P.; Dweck, E.; Oliveira, A.L.M. (org.). Economia para poucos: Impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil. Sao Paulo: Autonomia Literaria, 2018.
- ▶ Durante *et al.*, Nations' Income Inequality Predicts Ambivalence in Stereotype Content: How Societies Mind the Gap. 2013. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3855559/>
- ▶ Eyraud *et al.* Second-Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability. IMF Staff Discussion Note. Washington D.C.: IMF, 2018
- ▶ Guidolin, A.P. Crise, austeridade e o financiamento da saúde no Brasil. Monografia. Campinas: Universidade de Campinas, 2019.
- ▶ Hayek, Friedrich August. 1973. Law, Legislation and Liberty: A New Statement of the Liberal Principles of Justice and Poli-



- tical Economy. Vol. 1: "Rules and Order." London: Routledge.
- ▶ Hayek, F.A. La fatal arrogancia. Los errores del socialismo. Madrid, España: Unión Editorial, 2011.
 - ▶ Heller. Fiscal Policy Management in an Open Capital Regime., Washington, IMF, 1997.
 - ▶ Jimenez J.P.; Lopez, I.A. .Disminucion de la desigualdad en America Latina? El rol de la politica fiscal. Working Paper Series No. 33. Berlin: desigualdades.net/Freie Universitat Berlin, 2012.
 - ▶ Inesc. Metodologia Orçamento e Direitos. Brasília: Inesc, 2017.
 - ▶ Iniciativa PD/DH/PF. Principios e diretrizes de direitos humanos para politica fiscal. Derechos y Politica Fiscal, 2020. Disponível em: www.derechosypoliticafiscal.org
 - ▶ Itriago, D.; Rodriguez, C. Do taxes influence inequality between women and men? Oxfam International, 2019.
 - ▶ Keynes, J. M. Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda. Reino Unido: Palgrave Macmillan, 1936.
 - ▶ Lagarde, C. Committee on Economic and Monetary Affairs Appointment of the President of the European Central Bank Public Hearing with Christine Lagarde, Candidate for the Post of President of ECB. Brussels: The European Central Bank, 2019.
 - ▶ Lahey, K. Women's Human Rights and Canadian Tax Policy: From Cedaw to the Beijing Platform and Beyond. Canadian Woman Studies, supl. Special Issue: Women's Human Rights; 2018.
 - ▶ Lerner, M. The Idea of American Civilization. Journal of Social Issues, 1951.
 - ▶ Lindert, P. H. Growing Public. University of California, 2004
 - ▶ Lopreato, F.L.C. O papel da política fiscal: um exame da visão convencional. Campinas: IE/Unicamp, 2006.
 - ▶ Lopreato, F.L.C. Crise econômica e política fiscal: os desdobramentos recentes da visão. Campinas: IE/Unicamp, 2014.
 - ▶ Lustig, N. Inequality and fiscal redistribution in middle income countries: Brazil, Chile, Colombia, Indonesia, Mexico, Peru and South Africa. Working paper 410. Washington: Center for Global Development, 2015.
 - ▶ Mazzucato, M. Missions. Mission-Oriented Research & Innovation in the European Union. A problem-solving approach to fuel innovation-led growth. Brussels: European Commission, 2018.
 - ▶ Mazzucato, M.; Skidelsky. Towards a New Fiscal Constitution. Project Syndicate, 2020.
 - ▶ Milanovic, B. Global Inequality. A New Approach for the Age of Globalization, Cambridge, Harvard University Press, 2017.
 - ▶ Milanovic, Branco. Capitalism, Alone: The Future of the System That Rules the World. NY, 2019, P.51-52
 - ▶ Musgrave, R.; Musgrave, P. Public finance in theory and practice. Singapore: McGraw-Hill Book Co, 1973.
 - ▶ Nikolaidis, C. The right to equality in European human rights law: The quest for substance in the jurisprudence of the european courts. Routledge, 2014.
 - ▶ Nolan *et al.* Human Rights and Public Finance: Budget and the Promotion of Economic and Social Rights. Oregon: Hart Publishing, 2013.
 - ▶ Oliveira, F. Economia e política das finanças públicas no Brasil. Sao Paulo: Editora Hucitec, 2009.
 - ▶ ONU. Objetivos do desenvolvimento sustentável. 2015. <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>
 - ▶ Orair, R.; Gobetti, S. Reforma tributária no brasil: Princípios norteadores e propostas em debate. Novos estud. CEBRAP, 2018.
 - ▶ Ostry *et al.* Redistribution, inequality and growth. IMF staff discussion note. 2014.
 - ▶ Principios e Diretrizes (Principios y Directrices de Derechos Humanos en la Política Fiscal) ACIJ, CELS, CESR, DEJUSTICIA, FUNDAR, INESC, RJFALC, 2020. <https://derechosypoliticafiscal.org/>
 - ▶ Reddy, S. Economics and human rights: a non-conversation. Journal of human development and capabilities, v.12, 2011.
 - ▶ Rodriguez, C.; Itriago, D. Do taxes influence inequality between women and men? Oxfam, 2019. <https://www.oxfam.org/en/research/do-taxes-influence-inequality-between-women-and-men>
 - ▶ Rossi *et al.* Uma agenda econômica para todos, em Dweck, E.Rossi, P. Oliveira, A. (Orgs.) . Economia pós-pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico. 1. ed. Sao Paulo: Autonomia Literária, 2020.
 - ▶ Sakiko, F. Leaving no one behind. Journal of globalization and development, v.9, issue 2, 2018.
 - ▶ Schwabish, J.; *et.al.* Income distribution and social expenditures. London: Palgrave Macmillan, 2004.
 - ▶ Sen, A. Equality of what? Stanford University, 1979.
 - ▶ Silveira, F.G. Tributação, previdência e assistência social: impactos distributivos. Tese de doutorado. Campinas: Unicamp, 2013.
 - ▶ Solomon, M. Poverty, inequality and the potential of international human rights law. Review of International Studies. Vol. 37, No. 5, pp. 2137-2155, 2011.
 - ▶ Souza, P. Uma história de desigualdade. São Paulo: Hucitec, 2018.
 - ▶ Stewart, M. Global Trajectories of Tax Reform: Mapping Tax Reform in Developing and Transition Countries. SSRN, 2002.
 - ▶ Uprimny, R. Política Fiscal y derecho internacional de los derechos humanos, Revista Institucional de la Defensa Publica

de la Ciudad Autonoma de Buenos Aires, 2019.

- ▶ Uprimy, R.; Chaparro, S. Inequality, human rights and social rights: tensions and complementaries. *Humanity Journal*, 2020.
- ▶ Valdes, M.F. The Recent Inequality Reduction in Latin America: The Role of Tax Policy. Dissertação de mestrado. Berlim: School of Business and Economics of Freie Universitat Berlin, 2014.
- ▶ World Bank. Income inequality and violent crime: evidence from Mexico's drug war. 2014.
- ▶ Wilkinson, R.; Pickett, K. *The Spirit Level: Why Equality is Better for Everyone*. London: Penguin, 2010.
- ▶ Zannoni, D.; Mckenna, E. The right to a job: a post Keynesian perspective. *Journal of post Keynesian economics*. 29(4): 555-571, 2014.



SERIE N.º 3



Mayo 2021

derechosypoliticafiscal.org

Organizaciones que componen el Comité Impulsor de la Iniciativa
por los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal



Dejusticia

